

OTAN 2030 : Unis pour une nouvelle ère

Analyse et recommandations du Groupe de réflexion constitué par le secrétaire général de l'OTAN

25 novembre 2020

1. Avant-propos
2. Introduction et principales conclusions
 - 2.1 Un ancrage stratégique dans une époque incertaine
 - 2.2 L'héritage politique de l'OTAN : s'adapter au changement
 - 2.3 Un rôle politique adapté à une nouvelle ère
 - 2.4 Vision
3. Analyse : l'environnement politique et de sécurité 2010-2030
 - 3.1 L'environnement de sécurité : le retour des rivalités systémiques et la montée des menaces mondiales
 - 3.2 L'environnement politique, test de l'unité des Alliés
4. Recommandations : renforcer le rôle, la cohésion et le processus de consultation de l'OTAN
 - 4.1 La finalité politique de l'OTAN au XXI^e siècle
 - 4.2 Renforcer le rôle et les outils politiques de l'OTAN face aux menaces et aux défis qui émergent de toutes les directions
 - Russie
 - Chine
 - Technologies émergentes et technologies de rupture
 - Terrorisme
 - Le sud
 - Maîtrise des armements et dissuasion nucléaire
 - Sécurité énergétique
 - Climat et défense verte
 - La sécurité humaine et les femmes, la paix et la sécurité
 - Pandémies et catastrophes naturelles
 - Menaces hybrides et cybermenaces
 - Espace extra-atmosphérique
 - Communication stratégique, diplomatie publique et lutte contre la désinformation
 - 4.3 Renforcer la cohésion et l'unité de l'OTAN sur le plan politique
 - 4.4 Renforcer le processus de consultation politique et de décision de l'OTAN
 - 4.4.1 Consultations politiques entre Alliés
 - 4.4.2 Consultations politiques avec l'Union européenne (UE)
 - 4.4.3 Consultations politiques avec les partenaires
 - 4.4.4 Processus de décision politique
 - 4.4.5 Structure politique, effectifs et ressources
- 5 Conclusion générale

Chronologie

1. Avant-propos

À leur réunion de décembre 2019 à Londres, les chefs d'État et de gouvernement des pays de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ont demandé au secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, de lancer un processus de réflexion prospective visant à étudier les moyens de renforcer la dimension politique de l'Alliance. C'est dans ce contexte qu'en avril 2020, le secrétaire général a mis sur pied un groupe de réflexion indépendant, coprésidé par Thomas de Maizière et Wess Mitchell et composé des personnes suivantes : John Bew, Greta Bossenmaier, Anja Dalgaard-Nielsen, Marta Dassù, Anna Fotyga, Tacan Ildem, Hubert Védrine et Herna Verhagen.

Le secrétaire général a chargé le Groupe de formuler des recommandations selon trois axes :

- 1) renforcer l'unité, la solidarité et la cohésion au sein de l'Alliance, notamment pour asseoir le rôle primordial du lien transatlantique ;*
- 2) accroître la consultation et la coordination politiques entre Alliés au sein de l'OTAN ;*
- 3) consolider le rôle politique de l'OTAN et développer les instruments pertinents face aux menaces et aux défis actuels et futurs pour la sécurité de l'Alliance, qui émanent de toutes les directions stratégiques.*

À l'appui de ses travaux, le Groupe de réflexion a mené de nombreuses consultations au sein et hors de l'OTAN, notamment avec des chercheurs, des chefs d'entreprise et des dirigeants du secteur technologique, des parlementaires et des responsables militaires, ainsi qu'avec des représentants gouvernementaux des 30 pays membres et de la plupart des pays partenaires de l'Alliance, et des représentants d'un grand nombre d'organisations internationales (voir la chronologie en annexe). Le Groupe est resté en contact étroit avec le secrétaire général tout au long du processus, informant régulièrement ce dernier et le Conseil de l'Atlantique Nord de la progression de ses travaux.

En raison de la pandémie de COVID-19, le processus de réflexion s'est déroulé entièrement à distance. Du lancement du processus à la finalisation de son rapport, le Groupe a tenu au total plus de 90 réunions, avec plus de 200 interlocuteurs par visioconférence. C'est la première fois dans l'histoire de l'OTAN que des travaux se déroulent de manière exclusivement virtuelle.

Le présent document est la version finale du rapport que le Groupe de réflexion a établi à l'intention du secrétaire général. Il s'agira dans un premier temps de résumer le contenu de ce rapport, ainsi que de présenter dans les grandes lignes la vision du Groupe pour l'OTAN à l'horizon 2030 et les principales conclusions de celui-ci. Dans un deuxième temps, les grandes tendances qui façonneront l'environnement de l'Alliance d'ici à 2030 seront analysées. Les recommandations du Groupe, structurées par thème selon chacun des trois objectifs assignés par le secrétaire général, seront ensuite exposées plus en détail. Les analyses et les recommandations contenues dans ce

rapport sont destinées à étayer les délibérations du secrétaire général en prévision de la réunion des dirigeants des pays de l'OTAN prévue pour 2021, au cours de laquelle celui-ci conclura le processus de réflexion en présentant aux chefs d'État et de gouvernement des pays de l'Alliance des recommandations pour renforcer la dimension politique de l'OTAN.

Pendant toute la durée de leurs travaux, les membres du Groupe de réflexion ont agi en qualité d'experts indépendants. À mesure que l'OTAN progressera dans ses délibérations, ils se tiendront à disposition pour de plus amples explications ou consultations, s'il y a lieu.

Le Groupe de réflexion tient à remercier le secrétaire général pour la confiance qu'il leur a accordée et pour l'implication dont il a fait preuve tout au long du processus de réflexion. Nous exprimons par ailleurs notre reconnaissance au Secrétariat international de l'OTAN, et en particulier à Benedetta Berti-Alberti et à son équipe de l'Unité Analyse de politique générale, pour leur soutien et pour les efforts qu'ils ont déployés sans relâche, semaine après semaine, afin d'assurer le bon déroulement et la ponctualité des innombrables réunions tenues par le Groupe en visioconférence. Nous remercions également Simon Herchen et Carsten Schmiedl pour leur contribution à la coordination des travaux du Groupe et aux travaux de rédaction, ainsi que Claire Yorke pour l'appui qu'elle a apporté à la mise au point du présent rapport. Enfin, nous faisons part de notre gratitude aux nombreuses personnes qui, à l'OTAN ou en dehors, se sont entretenues avec le Groupe, ainsi qu'aux représentants permanents auprès du Conseil, aux gouvernements des pays membres et des pays partenaires de l'Alliance, à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, et à toutes celles et tous ceux qui ont accepté de mettre leur temps, leurs idées et leurs réflexions au service de l'élaboration de ce rapport.

2. Introduction et principales conclusions

2.1 Un ancrage stratégique dans une époque incertaine

Lorsque les pères fondateurs de l'OTAN ont signé le Traité de Washington, en avril 1949, ils étaient loin d'imaginer que l'Organisation, qui entre dans la huitième décennie de son existence, connaîtrait autant de succès et serait confrontée à un éventail de défis aussi large. Depuis la disparition de la menace soviétique, il y a trente ans - menace qui avait justifié la création de l'OTAN - l'Alliance occidentale n'a cessé de déjouer les prédictions concernant sa disparition imminente. Elle a mis fin à deux guerres et au nettoyage ethnique dans les Balkans occidentaux, elle a tendu la main à la Russie et à d'autres anciens adversaires en établissant avec eux des partenariats, elle a intensifié la lutte contre la menace terroriste visant son territoire, elle est intervenue à l'étranger, notamment en Afghanistan, et elle a réagi avec discernement, unité et détermination à la menace liée au comportement agressif de la Russie dans la région euro-atlantique. Aujourd'hui, l'OTAN est l'exemple même de l'alliance qui a le mieux réussi dans l'Histoire ; ses pays membres comptent près d'un milliard de personnes et interviennent pour près de la moitié dans le PIB mondial, sur un territoire allant de la côte Pacifique de l'Amérique du Nord jusqu'à la mer Noire.

« L'OTAN est l'exemple même de l'alliance qui a le mieux réussi dans l'Histoire ».

Pourtant, les incertitudes de demain exigent de l'OTAN qu'elle continue de s'adapter. Le monde des dix prochaines années sera très différent de celui que l'Alliance a connu pendant la Guerre froide et les premières décennies qui l'ont suivie. Ce monde sera marqué par des rivalités entre grandes puissances, dans lequel des États autoritaires voulant faire entendre leur voix et menant des politiques étrangères révisionnistes chercheront à étendre leur pouvoir et leur influence, et où les pays de l'OTAN seront de nouveau confrontés à un défi systémique touchant à la fois le secteur de la sécurité et celui de l'économie. Les menaces bien connues comme le terrorisme, sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, seront toujours présentes, alors que de nouveaux risques liés aux pandémies et au changement climatique se profilent déjà, et que les technologies émergentes et les technologies de rupture représentent un danger mais aussi une occasion à saisir pour l'Alliance.

Dans ce contexte marqué par le changement, l'OTAN a connu des tensions internes. Ces dernières années, des différends ont opposé des Alliés pour des raisons en partie liées à des craintes concernant leur avenir stratégique à long terme. Certains Européens craignent que les États-Unis se replient sur eux-mêmes - ou que leur engagement vis-à-vis du continent européen faiblisse à mesure qu'ils concentrent leur attention sur la zone indopacifique. Certains Américains craignent que les Européens n'éludent leurs responsabilités en matière de défense commune - voire qu'ils s'engagent sur la voie d'une autonomie qui ferait imposer l'Alliance. Dans les pays de l'OTAN, des clivages sont apparus au sein de la société, et la démocratie représentative est mise à l'épreuve. À de nombreux égards, l'Alliance pourrait être qualifiée de formidable force militaire ; elle est cependant loin d'être invulnérable face à ces turbulences politiques.

Malgré ces défis, l'OTAN demeure indispensable. La vocation fondamentale de l'OTAN est même incontestablement plus claire aujourd'hui qu'elle ne l'a été pendant des décennies. L'OTAN a traversé des tempêtes et survécu à la menace soviétique, à la crise de Suez, aux divisions entre Alliés à propos de la guerre du Vietnam, aux dictatures dans ses propres rangs, à la crise des euromissiles, aux désaccords sur l'élargissement, et à la guerre en Iraq, pour ne citer que quelques exemples. Les Alliés sont toujours restés unis par leurs principes communs, leurs institutions démocratiques et l'avantage que la sécurité collective leur procure à tous. À l'horizon 2030, le besoin d'une alliance de défense collective protégeant l'Europe et l'Amérique du Nord contre les menaces visant leur sécurité physique et leurs valeurs démocratiques n'a jamais été aussi fort.

« La vocation fondamentale de l'OTAN est incontestablement plus claire aujourd'hui qu'elle ne l'a été pendant des décennies ».

L'OTAN devra pourtant continuer de s'adapter. Dans un monde où les systèmes sont remis en question et où les menaces prolifèrent, l'Alliance, forte de l'adaptation militaire profonde qu'elle a opérée, doit consolider sa capacité à agir en tant que principal forum de débat politique sur les défis stratégiques et géopolitiques auxquels la communauté transatlantique est confrontée. Jouer ce rôle nécessitera une cohésion plus forte encore que celle dont l'OTAN a fait preuve ces dernières années. La cohésion, comme toujours depuis la création de l'OTAN, réside dans la capacité et la volonté d'agir collectivement contre des menaces communes. Elle est d'une importance capitale pour garantir le dynamisme, la crédibilité et la pérennité de l'Alliance ; elle est d'autant plus importante dans un environnement compétitif exacerbé, qui nécessite de mettre en œuvre une collaboration et des réseaux performants pour faire face aux menaces croissantes.

Ces dernières années, les Alliés ont renforcé la composante militaire de l'OTAN et devraient poursuivre cet effort. Mais ils doivent aussi agir de façon décisive pour renforcer la dimension politique de l'Organisation, y compris les principes démocratiques communs sur lesquels elle repose, ses mécanismes de consultation, ses processus de prise de décision, et les outils politiques qu'elle utilise pour répondre aux menaces actuelles et aux menaces émergentes. Le cas échéant, l'OTAN disposera des atouts nécessaires pour protéger la liberté et la sécurité de ses membres et jouer son rôle en tant que pilier d'un ordre international ouvert et stable.

« Les Alliés doivent agir de façon décisive pour renforcer la dimension politique de l'OTAN ».

2.2 L'héritage politique de l'OTAN : s'adapter au changement

L'OTAN doit sa longévité et son succès à sa faculté d'adaptation à l'évolution du contexte stratégique. La création même de l'OTAN à l'aube de la Guerre froide a été synonyme d'adaptation à grande échelle, des États souverains prenant des engagements en faveur d'une coopération permanente dans le domaine de la défense qui dépassait de loin le cadre des alliances traditionnelles. Cette nouvelle défense collective, établie sur la base des dures leçons tirées de l'entre-deux-guerres, a été considérée comme un élément essentiel de l'ordre européen. Sa pierre angulaire était - et reste - l'article 5, qui stipule « qu'une attaque armée contre un ou plusieurs Alliés survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre tous ». Cet aspect défensif est l'exigence première et la plus fondamentale de l'OTAN.

« L'OTAN doit sa longévité et son succès à sa faculté d'adaptation ».

Dès le départ pourtant, l'OTAN était plus qu'une simple alliance militaire ; son rôle était aussi politique : rassembler les Alliés derrière une vision stratégique commune, dans un ensemble de valeurs et d'intérêts communs, et dans une même communauté de destin. Les dirigeants des pays de l'Alliance ont régulièrement pris des décisions clés qui ont marqué l'histoire de l'OTAN, dans le but de renforcer la dimension politique de l'Organisation pour l'adapter à l'évolution du contexte stratégique. La première d'entre elles remonte à 1956, lorsque l'OTAN a créé le Comité des Trois (officieusement connu sous le nom de « Comité des Trois Sages »), chargé de présenter des recommandations quant aux mesures à prendre pour améliorer et développer la coopération entre pays de l'OTAN dans les domaines non militaires et pour accroître l'unité au sein de la Communauté Atlantique ». Comme le comité l'a indiqué dans son rapport final, « le rôle de paix de l'OTAN, qui repose sur la solidarité et sur la force de l'Alliance, ne peut être rempli que si ses membres ont entre eux des relations étroites et fondées sur la coopération dans les domaines politique et économique ». Le rapport poursuit :

Ainsi, dès les origines de l'OTAN, il fut reconnu que si une coopération dans le domaine de la défense était la première et la plus urgente des nécessités, cette coopération ne suffisait pas. De même, il est apparu de plus en plus clairement depuis la signature du Traité que la sécurité est, à notre époque, bien plus qu'un problème militaire. Le développement des consultations politiques et de la coopération économique, la mise en valeur des ressources, le progrès de l'éducation et de la compréhension des peuples, tout cela peut être aussi important, voire plus important, pour la sécurité d'une nation, ou d'une alliance que la construction d'un cuirassé ou l'équipement d'une armée.

En 1967, à une époque de nouvelles tensions entre Alliés, le premier ministre belge Pierre Harmel a fait procéder à une revue de l'OTAN qui a réaffirmé la double dimension, politique et militaire, de l'Alliance : défense et dissuasion face à la menace soviétique d'une part, et détente et maîtrise des armements d'autre part. Le rapport Harmel affirme que la fonction première de l'OTAN est de

« maintenir une puissance militaire et une solidarité politique suffisantes pour décourager l'agression et les autres formes de pression et pour défendre le territoire des pays membres en cas d'agression ». En outre, les travaux du ministre Harmel ont ouvert la voie à l'exercice d'un rôle de l'OTAN sur le plan politique externe, consistant à « poursuivre les efforts en vue de progresser vers l'établissement de relations plus stables qui permettront de résoudre les problèmes politiques fondamentaux ».

Ce rôle politique accru s'est révélé essentiel à la réussite de l'action de l'OTAN durant la Guerre froide. L'élargissement des consultations politiques au sein de l'Alliance alors que les États-Unis n'avaient plus la supériorité nucléaire et que certains Alliés pensaient à revoir leur engagement vis-à-vis de l'OTAN a été bien plus qu'un simple exercice de façade : il a ouvert la voie à une intensification des consultations entre les États-Unis et les autres alliés, y compris sur les négociations entre l'Amérique et l'Union soviétique, consultations qui ont porté leurs fruits en débouchant sur des avancées majeures dans les domaines de la maîtrise des armements (Traité sur les forces conventionnelles en Europe) et de la diplomatie entre l'Est et l'Ouest (Acte final d'Helsinki), contribuant ainsi à la réussite de l'action de l'OTAN pendant la Guerre froide.

Après la Guerre froide, l'OTAN a mis en œuvre l'adaptation la plus importante de son histoire. Elle a entrepris d'élargir les partenariats, notamment via le programme du Partenariat pour la paix ; elle a instauré un dialogue avec la Russie, avec l'Ukraine, et avec les pays de la Méditerranée et du Moyen-Orient ; elle a commencé à jouer un rôle dans la gestion de crise ; elle a mené sa toute première mission hors zone, en Bosnie-Herzégovine ; mais le plus important est encore qu'elle s'est élargie aux pays d'Europe centrale et orientale à la demande expresse de ces derniers. Cet élargissement à l'Est, illustration du double rôle de l'Alliance, a permis à la fois de combler le vide géopolitique en Europe orientale, principale source d'anciens conflits, et de réintégrer d'anciens pays captifs dans le giron des démocraties occidentales. Dans les années qui ont suivi, l'OTAN a continué d'offrir des perspectives d'adhésion, au travers de sa politique de la porte ouverte, aux pays aspirant à devenir membres, partageant ses valeurs et répondant aux critères d'adhésion.

Au lendemain des attaques du 11 Septembre, l'OTAN s'est adaptée à un environnement stratégique radicalement modifié, dans lequel des groupes terroristes étaient désormais capables de semer la désolation au cœur même de l'Alliance. L'invocation de l'article 5 pour la première fois dans l'histoire de l'OTAN a mis en évidence la logique d'adaptation fondamentale de l'Alliance. Au cours des années qui ont suivi, l'OTAN a développé un programme militaire et politique axé sur la projection des capacités de défense et de la stabilité politique au-delà de la zone euro-atlantique traditionnelle, sur la base d'une évaluation des principales menaces du moment pour l'Alliance. À l'appui de ce changement d'orientation, l'OTAN a mandaté un groupe d'experts, présidé par l'ancienne secrétaire d'État américaine, Mme Madeleine Albright, qui a établi un rapport formulant des recommandations en prévision de la mise au point du concept stratégique 2010, que l'OTAN a continué d'appliquer depuis.

Au cours des dix années suivantes, l'Alliance a continué d'évoluer dans un environnement international en mutation caractérisé par le retour de la compétition géostratégique. Suite à l'invasion et à l'annexion illégitimes et illégales de la Crimée par la Fédération de Russie en 2014, l'OTAN s'est employée à améliorer durablement sa posture de dissuasion et de défense, notamment au travers de sa présence avancée rehaussée, du plan d'action « réactivité » et de son initiative pour la disponibilité opérationnelle, et elle a lancé un vaste programme d'augmentation des dépenses de défense et de modernisation des capacités de défense à l'échelle de l'Alliance. Ainsi, l'OTAN possède aujourd'hui un éventail plus large d'outils lui permettant non seulement de déjouer les menaces militaires de la Russie, mais aussi de mieux comprendre et d'anticiper les menaces terroristes, hybrides et cyber et de se défendre contre ces menaces. Et comme par le passé, ces améliorations en matière de défense se doublent de mesures politiques à l'appui de la nouvelle approche, notamment au travers de forums de consultations internes élargis, du développement de nouveaux outils dans les domaines cyber, hybride et de la communication stratégique, d'une interaction accrue avec les partenaires d'Europe orientale que sont l'Ukraine et la Géorgie, et d'un dialogue sur la posture de dissuasion renforcée de l'OTAN.

2.3 Un rôle politique adapté à une nouvelle ère

C'est dans ce contexte, marqué par des adaptations successives fructueuses ainsi que par l'intégration de longue date d'une forte dimension politique dans ses travaux, que l'OTAN entre dans une nouvelle réalité stratégique qui évoluera considérablement d'ici à 2030. Les adaptations du passé ne sont toutefois pas un gage de succès pour l'avenir ; pour survivre, et pour rester efficace et pertinente par rapport aux besoins de ses membres, l'OTAN doit de nouveau s'adapter à l'évolution de la situation stratégique.

Alors que l'Organisation entame un nouveau chapitre de son histoire, sa mission fondamentale est inchangée : comme indiqué dans le Traité de l'Atlantique Nord, les États parties sont déterminés à « sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage commun et leur civilisation fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit ... à favoriser dans la région de l'Atlantique Nord le bien-être et la stabilité ...[et] à unir leurs efforts pour leur défense collective et pour la préservation de la paix et de la sécurité ». Les ingrédients de base de cette mission n'ont pas changé non plus ; ils correspondent toujours à ce qui figure dans le rapport Harmel, à savoir la puissance militaire et la solidarité politique, combinées à la recherche de la stabilité à long terme pour l'environnement international.

Néanmoins, pendant la prochaine décennie, il sera probablement à la fois plus important et plus difficile qu'auparavant de parvenir à la cohésion nécessaire pour concrétiser ces objectifs, en particulier parce que, face à la multiplicité des menaces, la hiérarchisation des priorités varie selon les Alliés. Alors que, du temps de la Guerre froide, l'OTAN était confrontée à *une* grande menace et que, dans l'immédiat après-Guerre froide, elle n'avait aucun rival de puissance équivalente, elle fait face aujourd'hui à deux rivaux systémiques, à la menace persistante du terrorisme, à l'instabilité le long de ses frontières méridionales, à la mutation du secteur technologique, à la multiplication des menaces non étatiques complexes, et à des risques d'origine humaine ou naturelle. Ces menaces confirment la validité de l'objectif immuable de l'OTAN, mais leur diversité même et les différences d'appréciation des Alliés quant à l'importance de chaque menace compliquent aussi la recherche d'un consensus sur les priorités. Parallèlement à cela, des tensions et des désaccords liés à des valeurs fondamentales apparaissent parfois, qui contribuent à mettre les relations entre Alliés à rude épreuve.

Les divergences politiques au sein de l'OTAN représentent un danger car elles permettent à des acteurs extérieurs, et plus particulièrement à la Russie et à la Chine, de jouer sur les dissensions internes et de manœuvrer auprès de certains pays membres de l'Alliance de façon à compromettre la sécurité et les intérêts collectifs. Il peut s'agir, notamment, de mener des actions qui concernent directement le périmètre géographique et fonctionnel de la mission traditionnelle de l'OTAN, mais qui incluent aussi les domaines cyber, technologique et stratégique-commercial - et, de fait, le mode de vie démocratique. Sans cohésion, les pays membres de l'Alliance ne pourraient compter que sur eux-mêmes pour affronter ces difficultés. Ni l'Europe ni l'Amérique du Nord, malgré toute leur puissance, ne sont suffisamment fortes pour relever seules de tels défis, alors que les menaces et les risques non traditionnels touchant nos sociétés se multiplient.

Une éventuelle dérive vers la désunion de l'OTAN doit être considérée comme un problème stratégique, et pas seulement comme un problème tactique ou de perspective. Si l'on ne faisait rien pour enrayer un tel phénomène, tous les pays membres de l'Alliance, grands ou petits, se retrouveraient pendant la prochaine décennie dans une situation beaucoup moins favorable que s'ils agissaient ensemble. Ce constat met encore plus en lumière la mission politique fondamentale qui incombe à l'OTAN de nos jours : consolider l'Alliance transatlantique pour une ère de simultanéité stratégique, où elle devra affronter en même temps toute une série de menaces interconnectées. Dans une situation de ce type, il faudra que l'OTAN mette à profit l'intensification des consultations politiques engagée il y a quelques années pour faire du Conseil de l'Atlantique Nord une enceinte essentielle et unique en son genre pour les consultations sur les questions stratégiques les plus importantes, y compris les développements majeurs liés à la sécurité des pays, l'état de la menace, la sécurité commune, et les décisions opérationnelles ou en matière de capacités prises à l'échelon national qui ont un impact sur l'Alliance et ses membres.

« Une éventuelle dérive vers la désunion de l'OTAN doit être considérée comme un problème stratégique, et pas simplement comme un problème tactique ou de perspective. »

Atteindre cet objectif ne sera pas chose aisée. Les différences de perception concernant la menace ne peuvent pas être simplement effacées, car elles reflètent le fait que chaque État a des intérêts, une géographie et une vision politique nationale qui lui sont propres. Assurer la convergence des priorités politiques et stratégiques est

« Assurer la convergence des priorités politiques et stratégiques est possible et nécessaire, et parfaitement conforme aux pratiques de l'Alliance. »

possible et nécessaire, et parfaitement conforme aux pratiques de l'Alliance. Ce qui caractérise l'OTAN depuis ses débuts, c'est sa détermination à rechercher la convergence — ce qui est en soi un acte politique — en utilisant la stratégie et l'art de gouverner afin de dégager des compromis et de faciliter l'action commune pour le bien de tous ses pays membres. L'Alliance et ses dirigeants ont réussi à assurer cette convergence, en préservant non seulement les structures établies mais également la culture de la consultation proactive grâce à laquelle les divergences dans l'évaluation de la menace peuvent être aplanies ; c'est surtout cela qui leur a permis de parvenir à la cohésion, et c'est cela qui reste aujourd'hui la voie à suivre pour une OTAN forte.

« Ce faisant, l'OTAN sera une source de stabilité pour un monde instable. »

La question de savoir comment l'OTAN devrait procéder pour renforcer la cohésion et la convergence politiques afin de relever les défis de l'ère nouvelle est le thème central du présent rapport. L'argument est le suivant : quelles que soient les difficultés que sa réalisation implique, la convergence politique doit absolument prévaloir à l'OTAN lorsque celle-ci examine des questions de première importance, parce que l'ampleur même des menaces, et tout particulièrement le défi géopolitique et idéologique posé simultanément par la Russie et la Chine, ont des conséquences pour la sécurité et la prospérité de chacun d'entre nous. Dans un tel contexte, la responsabilité politique de l'OTAN est vraiment

immense - comme l'est aussi son potentiel politique - rester le cadre privilégié dans lequel l'Alliance s'organise pour une ère caractérisée par des enjeux véritablement mondiaux. Ce faisant, l'OTAN continuera non seulement à jouer un rôle de protecteur de la région euro-atlantique - le cœur de sa mission - mais également à être une source de stabilité pour un monde instable. Vu sous cet angle, le travail acharné nécessaire à la cohésion, souvent perçu comme pesant et frustrant, est bien peu de chose par rapport à ce qu'il permet d'obtenir.

2.4 Vision

La vision du Groupe de réflexion pour l'OTAN en 2030 est celle d'une Alliance caractérisée par la vitalité, l'utilité, la pertinence et l'endurance. D'ici la fin de la décennie, quel que soit l'environnement stratégique, l'OTAN :

- restera le point d'ancrage de la paix, de la stabilité et de l'état de droit dans la zone euro-atlantique ;
- demeurera le centre de gravité stratégique de la défense collective de tous ses membres, sur la base d'un concept stratégique actualisé ;
- renforcera son rôle d'enceinte essentielle et unique en son genre pour les discussions sur tous les grands défis de sécurité nationale auxquels les Alliés sont confrontés, en s'employant de manière proactive à dégager des consensus et à concevoir des stratégies communes pour faire face aux menaces communes ;
- contribuera davantage à un ordre international qui favorise le développement, la sécurité et la prospérité des sociétés ouvertes ; un monde dans lequel la pluralité des approches et l'existence de divergences de vues fondamentales ne font pas obstacle au dialogue et à la coopération ;
- bénéficiera de relations stratégiques plus étroites établies dans une optique de renforcement mutuel avec des partenaires qui partagent ces conceptions et ces aspirations, dans l'esprit de l'Acte final d'Helsinki reconnaissant à tous les États le droit de choisir leurs arrangements de sécurité ; et, là où le partenariat n'est pas possible, s'engagera à œuvrer pour la sécurité commune sur la base du respect mutuel ;
- aura renforcé ses relations et intensifié ses consultations avec l'Union européenne sur des questions d'intérêt commun, guidée par les principes de la coopération, afin de tirer parti de la diversité des capacités et boîtes à outils disponibles.

Pour ce faire, les pays membres de l'Alliance devraient renouveler leur engagement :

- à adhérer aux principes démocratiques consacrés dans le Traité de l'Atlantique Nord, tous les Alliés étant libres de forger leur propre destin dans ce cadre ;
- à partager les charges qui vont de pair avec la sécurité collective, en faisant en sorte que la répartition des responsabilités liées à la défense commune reste équitable ;
- à veiller à ne pas porter atteinte à l'utilité et à la cohésion de l'Alliance par des actions menées dans d'autres contextes ou à l'appui d'objectifs strictement nationaux, sans pour autant compromettre leurs droits souverains et leurs intérêts fondamentaux en matière de sécurité nationale ;
- à mettre la défense collective, qu'elle soit conventionnelle, nucléaire ou hybride, au centre du processus de consultation et de prise de décision concernant la sécurité dans la zone euro-atlantique ;
- à prendre des dispositions pour que la prise de décision et la mise en œuvre des politiques se fassent rapidement — en préservant le principe du consensus mais en s'assurant que l'Alliance est équipée pour faire face à un environnement stratégique en pleine évolution.

2.5 Principales conclusions : L'OTAN en évolution vers l'horizon 2030

L'OTAN doit s'adapter pour répondre aux impératifs liés à un environnement stratégique plus exigeant, caractérisé par le retour d'une rivalité systémique, par une Russie obstinément agressive, par la montée en puissance de la Chine et par le rôle croissant des technologies émergentes et des technologies de rupture, au moment même où l'Organisation est confrontée à des menaces et à des risques transnationaux accrus. L'objectif politique global doit être de consolider l'Alliance transatlantique pour faire en sorte qu'elle dispose des outils, de la cohésion et des fonctions consultatives dont elle a besoin pour assurer la défense collective dans cet environnement plus délicat. L'OTAN doit adapter sa dimension politique pour maintenir et renforcer son efficacité et garantir sa pertinence pour tous les Alliés. Dans cette optique, le rapport propose 138 recommandations, dont on retiendra principalement les suivantes :

1. Le point de départ doit être **l'actualisation du concept stratégique de 2010**. Il convient d'y voir une occasion de renforcer la cohésion en faisant face aux nouvelles réalités stratégiques et en réunissant les différents travaux d'adaptation récemment entrepris en une vision stratégique cohérente. Au moment d'actualiser le concept, il est souhaitable que les Alliés cherchent à préserver les trois tâches fondamentales de l'OTAN et à renforcer le rôle de l'Organisation en tant que forum de consultation transatlantique essentiel et unique en son genre ; il convient d'actualiser le contenu lié aux principes qui sous-tendent l'Alliance, aux changements intervenus dans l'environnement géostratégique (y compris en ce qui concerne la Russie comme la Chine), et à la nécessité d'intégrer de manière plus complète le terrorisme dans les tâches fondamentales de l'OTAN.
2. Il est souhaitable que l'OTAN poursuive sa double stratégie à l'égard de la **Russie**, conjuguant dissuasion et dialogue. L'Alliance doit répondre aux menaces et aux actes hostiles russes en faisant preuve d'unité politique, de détermination et de cohérence, et exclure tout retour à la normale tant que la Russie n'infléchira pas son comportement agressif et ne se conformera pas de nouveau pleinement au droit international. Dans le même temps, l'OTAN devrait rester disposée à débattre des modalités d'une coexistence pacifique et à réagir favorablement à toute évolution constructive de la posture et de l'attitude de la Russie. L'Organisation devrait faire évoluer la teneur de sa double stratégie pour que celle-ci reste efficace, en alourdissant les conséquences qu'aurait à subir la Russie de toute action agressive, et elle devrait mettre au point un cadre de réponse plus global face aux agressions hybrides perpétrées par Moscou, tout en encourageant le développement des interactions politiques dans l'idée de négocier des mesures de maîtrise des armements et de réduction des risques.
3. L'OTAN doit consacrer davantage de temps, de ressources politiques et d'énergie aux défis de sécurité liés à la **Chine**, sur la base d'une évaluation des capacités du pays, de son poids économique et des objectifs idéologiques affichés par ses dirigeants. Il lui faut, d'ici à 2030,

élaborer une stratégie politique pour se positionner dans un monde où le rôle de la Chine va aller croissant. L'Alliance devrait faire en sorte que le défi chinois imprègne les travaux de toutes ses structures, et envisager de créer un organe consultatif en vue d'examiner toutes les questions relatives à la Chine qui toucheraient les intérêts de sécurité des Alliés. Elle doit intensifier les efforts visant à analyser les incidences du développement des capacités technologiques chinoises, et assurer le suivi des activités chinoises et se protéger contre toutes celles qui sont susceptibles de fragiliser la défense collective, de nuire à la disponibilité opérationnelle et/ou d'affaiblir la résilience dans la zone de responsabilité du SACEUR.

4. **Les technologies émergentes et les technologies de rupture (TE/TR)** constituent un défi mais aussi une opportunité pour l'OTAN. Rivaliser avec les initiatives engagées par les grands régimes autoritaires pour parvenir à la supériorité dans les principaux domaines d'émergence et de rupture technologiques doit être une priorité stratégique pour l'Alliance et ses membres. L'OTAN devrait servir de pivot pour la coordination du partage d'informations et la collaboration entre Alliés concernant tous les aspects des TE/TR qui ont un impact sur leur sécurité. L'OTAN devrait organiser un « sommet numérique » réunissant autorités publiques et secteur privé afin de déterminer les lacunes qui, au niveau de la coopération en matière de défense collective, apparaissent dans les stratégies, normes et activités de R&D en matière d'intelligence artificielle (IA) liée à la sécurité, et d'instituer des protections contre l'emploi malveillant et agressif de l'IA.
5. Le **terrorisme** constitue l'une des menaces les plus immédiates et les plus asymétriques pesant sur les pays et sur les citoyens de l'Alliance. L'OTAN devrait intégrer la lutte contre le terrorisme de manière plus explicite dans ses tâches fondamentales. Cette lutte devrait être incorporée dans les structures de l'OTAN et se voir affecter des ressources suffisantes, à la mesure de la menace que représente ce fléau. L'OTAN devrait faire une plus large place à la lutte contre le terrorisme dans les travaux consacrés à l'hybride et au cyber, et veiller à ce que la menace terroriste soit abordée dans les exercices et dans les enseignements qui en sont tirés. L'OTAN devrait s'efforcer d'améliorer les pratiques actuelles en matière de partage du renseignement entre Alliés afin de parvenir à une meilleure connaissance commune de la situation dans des domaines clés, notamment les nouveaux sanctuaires des terroristes, l'utilisation que ceux-ci font des TE/TR, ainsi que les tactiques hybrides qu'ils emploient.
6. L'OTAN doit se doter d'une approche constante, claire et cohérente à l'égard du **sud**, qui tienne compte tout à la fois des menaces traditionnelles, comme le terrorisme, et de la présence grandissante de la Russie et, dans une moindre mesure, de la Chine. L'OTAN doit continuer, au niveau politique, de mettre l'accent sur le renforcement de la préparation et de la capacité de réponse des forces armées à l'égard du flanc sud/méditerranéen, en particulier en révisant et en mettant à disposition ses plans préétablis et en renforçant le Pôle pour le sud, installé au Commandement allié de forces interarmées de Naples (JFCNP). L'OTAN devrait renforcer les liens et la coopération qu'elle entretient avec d'autres acteurs, en particulier l'UE, dans le cadre d'une approche coordonnée. Elle devrait tenir plus

fréquemment des consultations politiques sur le sud, y compris au niveau du Conseil. Les Alliés ayant des connaissances spécialisées sur la région ou davantage d'interactions avec celle-ci devraient être invités à faire plus régulièrement des exposés au Conseil.

7. L'OTAN devrait réaffirmer son soutien à la **maîtrise des armements** tout en maintenant une **dissuasion nucléaire** efficace. Elle devrait jouer un rôle plus important en tant que forum de discussions sur les menaces pour les mécanismes de maîtrise des armements existants et en tant que forum de consultations sur les éventuels arrangements futurs. L'OTAN devrait continuer de contribuer à renforcer l'efficacité des régimes de vérification et d'activer des moyens de surveillance et des mécanismes de mise en œuvre. Elle devrait élaborer un programme pour la maîtrise des armements à l'échelle internationale dans des domaines clés des TE/TR aux applications militaires. L'OTAN devrait continuer d'adapter sa posture de dissuasion et de défense suite à l'extinction du traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) pour tenir compte de la menace que représentent les capacités militaires, actuelles et nouvelles, de la Russie. Elle devrait maintenir et redynamiser les arrangements pour le partage du nucléaire, qui constituent un élément essentiel de sa politique de dissuasion.
8. Le **changement climatique** continuera d'influer sur l'environnement de sécurité de l'OTAN. Même si c'est essentiellement aux pays qu'il revient d'atténuer les émissions, l'OTAN a un rôle à jouer pour ce qui est d'améliorer la connaissance de la situation, les mécanismes d'alerte précoce et le partage de l'information, notamment en envisageant l'établissement d'un centre d'excellence pour le climat et la sécurité. Elle devrait mettre à profit les initiatives prises pour inclure le changement climatique et d'autres menaces non militaires comme les pandémies dans sa planification sur la résilience et la gestion de crise, en mettant l'accent sur le renforcement de la résistance des réseaux énergétiques et de télécommunications face aux phénomènes climatiques. L'OTAN devrait réexaminer son cadre pour la défense verte de 2014 et exploiter le programme pour la science au service de la paix et de la sécurité (SPS) d'une manière plus stratégique afin de favoriser le développement et la mise en œuvre de meilleures technologies militaires vertes.
9. Tous les Alliés doivent, sans ambiguïté, faire du maintien de la **cohésion** et de l'**unité** sur le plan **politique** une priorité. Les Alliés des deux rives de l'Atlantique doivent réaffirmer leur engagement en faveur de l'OTAN en tant que principale institution de défense de la zone euro-atlantique. Les Alliés devraient adopter un code de bonne conduite axé sur le respect de l'esprit et de la lettre du Traité de l'Atlantique Nord. Ils devraient maintenir et honorer les obligations auxquelles ils ont souscrit en matière de partage des charges. L'OTAN devrait réaffirmer son identité fondamentale d'alliance enracinée dans les principes de la démocratie ; et les Alliés devraient envisager de créer un centre d'excellence pour la résilience démocratique, qui pourrait aider les Alliés qui le demanderaient à accroître la résilience de leurs sociétés face à l'ingérence d'acteurs hostiles dans le fonctionnement de leurs institutions et processus démocratiques. En cas de différend entre Alliés, le secrétaire

général devrait continuer d'offrir ses bons offices et envisager d'associer aux travaux de médiation informelle d'autres Alliés que ceux directement concernés.

10. Le Groupe préconise de renforcer systématiquement les **consultations** transatlantiques, qui doivent gagner en crédibilité et en vigueur. Les Alliés doivent réaffirmer le rôle du Conseil de l'Atlantique Nord en tant qu'authentique enceinte de consultation sur les grandes questions stratégiques et politiques. Ils devraient s'efforcer de maintenir leurs politiques en conformité avec les lignes de conduite édictées au sein de l'OTAN. Il serait souhaitable d'instaurer une pratique qui consisterait, pour les ministres des Affaires étrangères, à évaluer périodiquement la santé et l'évolution politiques de l'Alliance. Le Conseil de l'Atlantique Nord devrait se réunir plus souvent au niveau ministériel et, s'il y a lieu, élargir le cercle des participants. Comme c'était le cas auparavant, il devrait y avoir autant de réunions des ministres des Affaires étrangères que de réunions des ministres de la Défense, et les réunions ministérielles devraient se tenir alternativement au Siège et dans des capitales de pays de l'Alliance. L'OTAN devrait tenir davantage de réunions informelles et instituer des consultations régulières sur des questions qui ne figurent pas à son ordre du jour traditionnel ; ainsi, les directeurs politiques ou d'autres hauts responsables des ministères des pays membres pourraient se réunir pour évoquer le Moyen-Orient, l'Afrique, l'Asie orientale, le cyber ou d'autres thèmes, selon les besoins.
11. **L'OTAN et l'UE** devraient s'attacher à renforcer la confiance et la compréhension mutuelles aux plus hauts niveaux. Il serait utile qu'au prochain sommet de l'OTAN, ou dès que l'occasion se présentera, les chefs d'État et de gouvernement des pays de l'Alliance et de l'UE tiennent une réunion extraordinaire afin de faire le point sur les relations entre les deux organisations et de réfléchir aux domaines dans lesquels la coopération pourrait être approfondie. Les deux organisations devraient institutionnaliser les liens qu'entretiennent leurs services en mettant en place un élément de liaison politique permanent au sein du Secrétariat international (SI) de l'OTAN et du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). L'OTAN devrait saluer les efforts que déploie l'UE en faveur d'une capacité de défense européenne renforcée et plus performante, dès lors que ces initiatives rendent l'OTAN plus forte, qu'elles contribuent à un partage équitable des charges entre les deux rives de l'Atlantique et que les Alliés qui ne sont pas membres de l'UE y sont pleinement associés. Il faudrait mieux exploiter les travaux en cours à l'UE pour que la contribution des Alliés européens à la réalisation des objectifs capacitaires de l'OTAN augmente.
12. L'OTAN devrait esquisser un schéma global visant une meilleure utilisation de ses **partenariats** pour servir ses intérêts stratégiques. Elle devrait passer de l'approche actuelle dictée par la demande à une approche dictée par les intérêts, et envisager une affectation plus stable et plus prévisible des ressources destinées aux activités de partenariat. L'OTAN devrait maintenir et redynamiser sa politique de la porte ouverte. Elle devrait élargir et renforcer ses partenariats avec l'Ukraine et la Géorgie, s'employer à renforcer sa coopération avec la Bosnie-Herzégovine, et lutter contre la déstabilisation touchant les Balkans occidentaux. L'OTAN devrait dynamiser le Dialogue méditerranéen (DM) et l'Initiative de

coopération d'Istanbul (ICI) en intensifiant le dialogue politique, en renforçant les capacités et en améliorant la résilience. Elle devrait approfondir la coopération avec les partenaires de l'Indo-Pacifique, y compris par un renforcement du partage d'informations et par l'instauration de dialogues réguliers sur la coopération technologique et la mise en commun des ressources R&D dans certains domaines.

13. Le consensus est l'une des pierres angulaires de l'Alliance ; cependant, l'OTAN doit s'efforcer de rester à même **de prendre et d'appliquer des décisions** en temps voulu. L'OTAN devrait renforcer les mesures visant à faire appliquer de manière effective les décisions prises par consensus, et à éviter que celles-ci soient ensuite édulcorées dans le cadre des travaux de mise en œuvre. Elle devrait envisager de renforcer le secrétaire général dans son rôle de chef en lui déléguant le pouvoir de décision sur les questions de routine et en l'encourageant à mettre les dossiers sensibles sur la table assez tôt. L'OTAN devrait créer, au sein des structures existantes de l'Alliance, un mécanisme plus structuré pour la formation de coalitions, et elle devrait réfléchir à des moyens de fixer une limite temporelle au processus décisionnel applicable en période de crise. Comme il arrive de plus en plus souvent que des pays bloquent des dossiers à eux seuls en raison de différends bilatéraux qui ne concernent pas l'OTAN, celle-ci devrait réfléchir à l'opportunité de faire en sorte que le blocage d'un dossier par un unique pays ne soit possible qu'au niveau ministériel.
14. Pour ce qui est de la **structure politique**, des **effectifs** et des **ressources**, l'OTAN doit avoir une forte dimension politique, qui soit à la mesure de son adaptation militaire. L'Organisation devrait envisager de renforcer les pouvoirs délégués au secrétaire général, pour que celui-ci puisse prendre des décisions concrètes concernant le personnel et certaines questions budgétaires. L'OTAN devrait désormais faire réaliser régulièrement des audits externes de son fonctionnement administratif, et un processus de revue des fonctions devrait être effectué au moins tous les cinq ans. Les Alliés dont la quote-part au budget civil est faible devraient revoir leurs contributions à la hausse. L'OTAN devrait créer un centre d'enseignement supérieur pour modeler de futurs talents en dehors de ses services, et créer un programme de bourses d'études, qui sous réserve s'appellerait « programme de bourses Pierre Harmel » ; dans le cadre de ce programme, chaque Allié octroierait chaque année une bourse d'études à au moins un(e) ressortissant(e) d'un autre pays de l'Alliance, qui pourrait suivre un deuxième cycle universitaire dans l'une de ses meilleures institutions.

3. Analyse : l'environnement politique et de sécurité 2010-2030

3.1 L'environnement de sécurité : le retour des rivalités systémiques et la montée des menaces mondiales

L'environnement de sécurité externe de l'OTAN a profondément changé depuis 2010, année de publication du dernier concept stratégique de l'OTAN en date. Ce concept recommandait de cultiver un partenariat stratégique avec la Russie, n'évoquait le terrorisme que de manière limitée, et ne mentionnait pas la Chine.

Depuis lors, l'environnement de sécurité de l'OTAN a été marqué par des changements fondamentaux qui vont probablement s'intensifier dans la décennie à venir et exiger de plus grands efforts en termes tant de cohésion politique que d'adaptations de la stratégie de l'OTAN.

« L'environnement de sécurité externe de l'OTAN a profondément changé depuis la publication du concept stratégique de 2010 ».

Les menaces et les risques transnationaux restent un défi majeur pour l'Alliance, depuis le terrorisme jusqu'aux défis de sécurité que constituent les pandémies, le changement climatique et les flux migratoires. L'évolution des instruments de la puissance étatique – comme les capacités cyber et les capacités spatiales – continuera de déterminer la nature des conflits. Cela étant, l'environnement de sécurité actuel se caractérise principalement par la résurgence de la concurrence géopolitique – à savoir la profusion et l'escalade de rivalités et de différends entre États sur des questions de territoire, de ressources ou de valeurs. Dans la zone euro-atlantique, c'est la Russie qui constitue le plus grand défi géopolitique. Si, sur le plan économique et social, la Russie est une puissance déclinante, elle s'est montrée capable de commettre des agressions territoriales, et elle va probablement demeurer une menace majeure pour l'OTAN dans la décennie qui vient. La Russie maintient de puissants moyens militaires conventionnels et un robuste arsenal nucléaire, qui représentent une menace pour l'ensemble du territoire de l'OTAN

« L'environnement de sécurité actuel se caractérise principalement par la résurgence de la concurrence géopolitique. »

mais plus particulièrement pour le flanc Est. L'Alliance a fait des progrès pour ce qui est de combler les insuffisances en moyens de dissuasion et de défense sur ce flanc, et la poursuite de ces progrès doit rester pour elle une priorité. La Russie menace également l'OTAN dans des domaines non cinétiques par des manières de

procéder qui rendent plus floue la limite entre guerre et paix. Les tentatives de l'OTAN pour bâtir un partenariat véritable et impliquer la Russie dans la création d'une architecture de sécurité euro-atlantique de l'après-Guerre froide ont été repoussées. En 2014, la Russie a illégalement et illégitimement annexé la Crimée, et elle a aussi envahi et occupé certaines parties de l'Ukraine.

Le gouvernement russe cherche à asseoir son hégémonie sur les anciennes possessions soviétiques, et il menace leur souveraineté et leur intégrité territoriale, cherchant à entraver la marche des pays qui souhaitent se rapprocher de l'OTAN. Alors qu'elle poursuit son agression en Ukraine et en Géorgie, la Russie fait preuve d'une assertivité accrue dans le Grand Nord et dans l'Atlantique Nord, avec des concentrations de forces aériennes et navales à l'intérieur et autour de goulets d'étranglement maritimes clés dans la mer de Barents, dans la Baltique et dans la mer Noire, ainsi qu'en Méditerranée. Dans les trois dernières mers précitées, la Russie a mis en place des capacités de déni d'accès/d'interdiction de zone (A2/AD), étendu ses pratiques de guerre hybride et menacé les infrastructures énergétiques et critiques. Parallèlement, elle a tenté de créer des États satellites ou des États clients près du territoire de l'OTAN, y compris avec des conflits dits « gelés », et elle a violé les régimes de maîtrise des armements, avec pour résultat la fin du traité FNI. La Russie a également essayé de prendre pied dans le bassin méditerranéen et en Afrique, notamment en utilisant des intermédiaires et des sociétés militaires privées russes. Outre la menace militaire conventionnelle qu'elle fait peser, la Russie s'appuie sur un ensemble plus large d'outils hybrides, parmi lesquels des moyens cyber offensifs ainsi que des assassinats et des empoisonnements cautionnés par l'État – ayant recours aux armes chimiques, aux pressions politiques et à d'autres méthodes pour violer la souveraineté des Alliés.

« La Russie s'appuie sur un ensemble plus large d'outils hybrides, parmi lesquels des moyens cyber offensifs ainsi que des assassinats et des empoisonnements cautionnés par l'État. »

Le retour de la concurrence géostratégique a également entraîné une prolifération d'attaques hybrides. Ces activités dites de zone grise ont estompé les contours traditionnels de la notion de conflit. Sécurité intérieure et sécurité internationale se recourent. La distinction entre civils et combattants s'estompe, avec le recours à des intermédiaires et à des sociétés militaires privées, à la désinformation et à la subversion. Tous ces agissements, et les activités hybrides d'organisations terroristes, ont pour but d'affaiblir et de diviser de l'intérieur les Alliés en mettant en péril la cohésion de nos sociétés et notre mode de vie. C'est ainsi que l'OTAN a dû consacrer de plus en plus de temps à développer des outils politiques et non politiques pour lutter contre les activités hybrides, comme de nouvelles approches en matière d'attribution, de dissuasion dans le domaine hybride et de lutte contre la désinformation.

La puissance et l'assertivité grandissantes de la Chine sont l'autre développement géopolitique majeur qui change le calcul stratégique pour l'Alliance. À leur réunion de décembre 2019 à Londres, les dirigeants des pays de l'OTAN ont déclaré que l'influence croissante et les politiques internationales de la Chine présentent à la fois des opportunités et des défis auxquels il faut faire face en tant qu'Alliance. La Chine représente pour l'OTAN un défi très différent de celui que représente la Russie ; contrairement à celle-ci elle ne constitue pas, pour l'instant, une menace militaire directe pour la zone euro-atlantique. Néanmoins, l'agenda

« L'agenda stratégique de la Chine a une dimension de plus en plus mondiale, soutenue par son poids économique et militaire. »

stratégique de la Chine a une dimension de plus en plus mondiale, soutenue par son poids économique et militaire. La Chine s'est montrée prête à employer la force contre ses voisins, ainsi qu'à recourir à des pressions économiques et à des manœuvres d'intimidation sur le plan diplomatique bien au-delà de la région indo-pacifique. Dans les dix ans qui viennent, elle va sans doute tenter aussi de compromettre la capacité de l'OTAN à renforcer la résilience collective, à préserver les infrastructures critiques, à faire face aux technologies nouvelles et émergentes comme la 5G, et à protéger des secteurs sensibles de l'économie, dont les chaînes d'approvisionnement. À plus long terme, la probabilité de voir la Chine projeter sa puissance militaire à l'échelle mondiale ira en augmentant, y compris, potentiellement, dans la zone euro-atlantique.

La politique industrielle et la stratégie de fusion militaro-civile de la Chine sont des composantes essentielles de ce défi systémique. La modernisation militaire de la Chine dans tous les domaines, y compris les capacités nucléaires, navales et de missiles, entraîne des risques nouveaux et des menaces potentielles pour l'Alliance et pour la stabilité stratégique. L'approche chinoise des droits de la personne et du droit international remet en question le principe fondamental d'un ordre international fondé sur des règles. La Chine fait peser des risques graves dans certains secteurs critiques comme les télécommunications, l'espace, le cyberspace et les nouvelles technologies, et aussi par ses campagnes de désinformation. Depuis le début de la pandémie de COVID-19, elle mène une campagne de désinformation dans de nombreux États membres de l'Alliance. Elle a également pratiqué à grande échelle le vol d'informations protégées par la propriété intellectuelle, avec des implications pour la sécurité et la prospérité des Alliés, et elle a commis contre des gouvernement et des sociétés de pays de l'OTAN des cyberattaques dont l'Alliance a établi qu'elles avaient été lancées depuis la Chine.

Dans le même temps, la taille et la trajectoire économique de la Chine en font un moteur de la croissance, du commerce et des investissements mondiaux, et elle est un investisseur important dans de nombreux pays de l'OTAN. La Chine a commencé à développer une présence commerciale stratégique dans la zone euro-atlantique à travers l'initiative « nouvelles routes de la soie », la plateforme « 17+1 », de nombreux accords bilatéraux et sa stratégie de fusion militaro-civile. Les Alliés continueront de chercher à poursuivre les relations avec la Chine, à tisser des liens économiques et commerciaux avec elle, et à rechercher une collaboration sur des questions telles que le changement climatique et la biodiversité. Les actions de la Chine sont déterminantes si on veut relever des défis mondiaux comme les objectifs de développement durable, car elle est à l'origine d'un tiers des émissions mondiales et représente près de la moitié des investissements mondiaux dans les technologies vertes.

Le terrorisme a été, et reste, l'une des menaces asymétriques importantes les plus immédiates auxquelles est confrontée l'Alliance, frappant à de nombreuses reprises le territoire de l'OTAN et suscitant une profonde inquiétude parmi les populations des pays de l'Alliance. Si les actes de terrorisme dans la zone euro-atlantique ont diminué ces dernières années à la suite des revers militaires subis par « l'État islamique en Iraq et au Levant (EIL) », ou Daech, grâce aux efforts de la coalition, les attaques d'acteurs terroristes non étatiques commises pour des motifs religieux ou

politiques extrémistes restent une grande source de danger en Europe et en Amérique du Nord, et elles se manifestent avec des résultats dramatiques. Il existe d'autres risques, dont les migrations illégales de masse, la prolifération des armes de destruction massive (ADM) et la contestation géopolitique pour les ressources. Le commerce illicite d'armes et de stupéfiants, la criminalité transnationale organisée et le piratage ont également des incidences sur la sécurité de l'Alliance.

Sur fond de concurrence géopolitique, d'autres menaces et défis persistent, dont certains s'intensifient. Le "sud" de l'OTAN recouvre une vaste zone géographique comprenant l'Afrique du Nord et une grande partie du Moyen-Orient, qui s'étend jusqu'à l'Afrique subsaharienne et jusqu'à l'Afghanistan. Si cette région présente une grande diversité, de larges pans du voisinage méridional sont caractérisés par la fragilité, l'instabilité et l'insécurité. L'instabilité en Libye, en Iraq, en Syrie et en Afghanistan continue de provoquer une migration illégale qui est fortement ressentie dans toute l'Europe, mais surtout dans les pays de l'Alliance qui bordent la Méditerranée.

Au sud, le défi est dû notamment à la présence de la Russie et, dans une moindre mesure, de la Chine, qui exploitent les fragilités régionales. La Russie a repris pied au Moyen-Orient et en Méditerranée orientale. En 2015, elle est intervenue dans la guerre civile en Syrie, et elle y est restée. La politique qu'elle mène au Moyen-Orient va probablement exacerber les tensions et les conflits politiques dans toute la région car elle met à la disposition de ses partenaires une quantité croissante de moyens politiques, financiers, opérationnels et logistiques. L'influence de la Chine au Moyen-Orient s'accroît également. La Chine a signé un partenariat stratégique avec l'Iran, elle est le plus grand importateur de pétrole brut d'Iraq, elle s'est engagée dans le processus de paix en Afghanistan, et elle est le plus gros investisseur étranger dans la région.

Dans les dix ans qui viennent, les TE/TR joueront un rôle croissant dans l'environnement de sécurité à travers la concurrence systémique, mais aussi, potentiellement, en exacerbant les menaces sécuritaires transfrontalières. Depuis la création de l'OTAN, les pays occidentaux ont été à la pointe de la recherche et du développement, avec des innovations capitales pour la stabilité et la sécurité. Mais la Chine, et dans une moindre mesure la Russie, consacrent désormais des ressources importantes et croissantes à ce domaine pour tenter de dépasser les pays occidentaux, y compris par des transferts illicites de technologie et par le vol d'informations protégées par la propriété intellectuelle, afin d'améliorer des outils non conventionnels déjà puissants. Les nouvelles technologies vont changer la nature de la guerre et permettre de nouvelles formes d'attaques, avec des missiles hypersoniques et des opérations hybrides. Elles jouent un rôle important dans l'espace, lequel est devenu pour l'OTAN un milieu d'opérations qui continuera d'évoluer à mesure que la Russie et la Chine renforceront leurs capacités en la matière. Les populations des pays de l'OTAN s'attendent à être protégées contre les nouvelles menaces telles que le cyber et la désinformation, et elles

Les nouvelles technologies vont changer la nature de la guerre et permettre de nouvelles formes d'attaques, avec des missiles hypersoniques et des opérations hybrides.

s'attendent à ce que les gouvernements développent, avec l'aide de l'OTAN, des outils permettant de déterminer les auteurs d'actions malveillantes et d'exercer la dissuasion. La résilience doit être inscrite au cœur des sociétés comme au cœur de l'État.

Le changement climatique est en train de devenir un multiplicateur de menaces. Il va probablement accélérer la pénurie de ressources ainsi que l'insécurité alimentaire et les difficultés d'accès aux ressources en eau dans le monde. Avec l'élévation du niveau des océans et la réduction des masses terrestres habitables de la planète, les flux migratoires vers le territoire de l'OTAN pourraient s'accélérer. De nouveaux théâtres de concurrence apparaîtront avec la fonte des calottes glaciaires et l'ouverture de nouveaux corridors de transport, comme la route maritime du Nord dans le Grand Nord, que des rivaux géopolitiques cherchent à contrôler et à exploiter. Alors que certains Alliés cherchent à atteindre la neutralité carbone, les politiques de l'OTAN doivent encore s'adapter, notamment par l'adoption de technologies vertes.

La crise liée à la COVID-19 a démontré de manière spectaculaire et inattendue les effets délétères que les pandémies peuvent avoir non seulement sur la santé des habitants des pays de l'OTAN mais aussi sur la résilience et la sécurité des sociétés, à la fois en amenant à réorienter les politiques et à revoir l'affectation de ressources limitées et en attisant les rivalités et les confrontations internationales. Elle a accéléré la numérisation des sociétés de l'OTAN et pourrait, dans les années à venir, réduire les dépenses de défense.

En ce début de décennie marqué par une rivalité systémique renouvelée et des menaces et des risques transfrontaliers croissants, une OTAN fonctionnelle et robuste sera d'autant plus importante pour la sécurité et la prospérité des membres de l'Alliance. Aucun des Alliés ne peut à lui seul faire face à toutes ces menaces. L'Alliance doit avoir une compréhension commune des menaces – avec de l'adaptabilité, de la créativité, de la stratégie, et la volonté de partager les charges et les risques – afin de se préparer pour la décennie à venir.

3.2 L'environnement politique, test de l'unité des Alliés

Pour s'adapter à un environnement de sécurité en évolution, l'OTAN devra maintenir son unité et faire face à d'éventuels obstacles à l'action collective. Cette unité, elle la tire de l'attachement sans faille de ses pays membres aux valeurs communes inscrites dans le Traité de l'Atlantique Nord : « la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit ». L'adhésion inébranlable des Alliés à ces valeurs fondatrices est le facteur qui a le plus contribué à la pérennité de l'Organisation tout au long des sept dernières décennies. Face aux principaux défis et menaces auxquels elle est confrontée, l'Alliance se caractérise par une identité démocratique commune.

« Face aux principaux défis et menaces auxquels elle est confrontée, l'Alliance se caractérise par une identité démocratique commune. »

Comme c'est souvent le cas au sein d'une communauté d'États démocratiques souverains, l'OTAN n'a jamais réussi à atteindre une harmonie parfaite et a connu des périodes de tension et des dissensions. Les pays membres ont parfois été en désaccord sur certains intérêts ou valeurs, mettant par moments l'Alliance à rude épreuve. Cependant, l'Organisation a toujours fait preuve de résilience, et c'est là un autre facteur clé de sa réussite. En effet, même dans des circonstances difficiles, les Alliés restent fidèlement attachés à leur engagement, celui de se défendre mutuellement. Il y a donc, outre un socle de valeurs communes, une volonté d'agir de manière collective.

Ces dernières années, les pays de l'OTAN ont été face à de nombreux défis politiques, et les sociétés occidentales ont connu une période de turbulence inhabituelle. Cela s'explique en partie par les difficultés causées par la crise financière mondiale de 2008, qui a entraîné une remise en question de certains aspects de l'ordre international. La confiance dans les institutions démocratiques et internationales s'est érodée, tandis que les tensions commerciales et la concurrence pour les ressources se sont amplifiées, exacerbées par l'évolution des technologies émergentes et des technologies de rupture, et que le phénomène de désinformation a pris de l'ampleur.

Plus largement, le climat de confiance qui régnait durant l'après-Guerre froide – on pensait alors que la démocratie et le libre-échange continueraient inexorablement de se généraliser – s'est fortement détérioré, et on constate une « récession démocratique » (érosion des normes démocratiques dans le monde et montée de l'autoritarisme). À certains égards, le rôle de l'OTAN sur le plan politique ressemble davantage à celui qu'elle avait avant 1989, lorsqu'elle servait de bastion démocratique face à un adversaire autoritaire. C'est pourquoi il est essentiel que les pays de l'Alliance, même s'ils sont plus prudents lorsqu'il s'agit d'exporter le modèle démocratique, ne laissent pas l'érosion de la démocratie (qu'elle soit le fait d'une entreprise délibérée ou non) contaminer leur propre vie politique. Bien que l'Alliance se trouve renforcée par la diversité d'opinions et de structures politiques dont elle est le reflet, tout recul par rapport au principe démocratique qui est au cœur du Traité de l'Atlantique Nord aura un effet corrosif sur l'unité, la défense collective et la sécurité.

Le processus de réflexion a mis en évidence une forte convergence entre les gouvernements nationaux, les parties prenantes et les experts sur la nature de l'environnement stratégique et sur la perception de la menace. Cependant, on constate des différences entre Alliés dans la manière dont ils évaluent les menaces – et dans l'attention qu'ils leur accordent – et cela risque, dans certains cas, d'entraîner des divergences. Sachant que l'environnement de sécurité devient de plus en plus complexe et imprévisible, les Alliés au sein de l'OTAN vont devoir mieux s'entendre que par le passé sur l'ordre de priorité des menaces, ce qui nécessitera de leur part volontarisme et détermination. Si l'Organisation n'aborde pas ces défis de manière franche et sans exclusive, les difficultés liées à l'environnement de sécurité risquent de donner l'occasion aux adversaires de l'OTAN d'attiser les divisions et d'entraver l'action collective. Toutefois, comme elle l'a montré au travers de sa réaction aux attentats du 11-Septembre et de sa réponse à l'annexion illégale et illégitime de la Crimée, en 2014, ainsi qu'à la manière dont elle s'est adaptée aux menaces hybrides et aux cybermenaces, l'OTAN est capable de s'adapter sur le plan stratégique. Et elle doit perpétuer cette tradition en ce début de décennie.

L'unité de l'Alliance peut également être mise à mal par le fait que les Alliés ne sont pas tous également disposés à investir leurs ressources nationales dans le maintien des capacités de défense qui font de l'OTAN un garant efficace de leur sécurité. L'engagement politique qu'ils ont pris les uns envers les autres s'incarne en partie dans celui qu'ils ont souscrit en 2014, au sommet du pays de Galles, qui consiste pour eux à consacrer 2 % de leur PIB aux dépenses de défense ainsi que 20 % de leurs dépenses de défense annuelles à l'acquisition de nouveaux équipements majeurs d'ici à 2024. Un tel investissement est pour chaque Allié le signe de son attachement indéfectible à la défense collective. Depuis que ces objectifs ont été fixés, les pays de l'OTAN ont fait des efforts considérables pour que le partage des charges soit plus équitable. La pandémie de COVID-19 a toutefois entraîné de graves difficultés économiques, qui auront probablement une incidence sur le budget de chacun des pays de l'Alliance. Il n'en reste pas moins que les menaces pesant sur la sécurité, qui sont à l'origine de la décision d'augmenter les dépenses de défense, sont toujours là.

L'unité de l'OTAN souffre également de différends entre Alliés. Ces dernières années, certains d'entre eux ont apporté avec eux, au sein de l'Organisation, des désaccords sur des sujets externes, ce qui a parfois pesé sur la cohésion et sur la prise de décision. Laisser des différends qui ne concernent pas l'OTAN perturber le fonctionnement de l'Alliance pourrait nuire durablement à celle-ci.

« Laisser des différends qui ne concernent pas l'OTAN perturber le fonctionnement de l'Alliance pourrait nuire durablement à celle-ci. »

Outre la diversité des intérêts nationaux et les désaccords entre Alliés, l'OTAN doit s'efforcer de gérer l'évolution de l'approche stratégique globale de ses pays membres lorsque cette évolution pourrait être facteur de division. Ces dix dernières années ont été marquées par divers questionnements qui concernaient l'attachement des États-Unis à la défense du continent européen, les conséquences que pourrait avoir l'évolution du rôle de l'Union européenne en matière de sécurité sur l'avenir de l'OTAN, la volonté de certains Alliés européens de contribuer

aux charges de la défense commune, et l'immixtion plus marquée des adversaires de l'OTAN dans la vie politique des pays de l'Alliance.

Pour maintenir l'unité et renforcer l'action collective, les Alliés devront sans cesse réaffirmer et démontrer, par leurs actes et leurs paroles, leur attachement à l'identité politique et aux objectifs stratégiques de l'Alliance. L'OTAN devra rester assez solide pour offrir un espace à l'expression des désaccords et pour résister à la pluralité des points de vue et des perspectives. En fin de compte, c'est aux Alliés qu'il incombe d'œuvrer en ce sens, avec la volonté d'exploiter les possibilités de consultation et de discussion offertes par l'Alliance. Renforcer l'OTAN sur le plan politique lui permettra d'être prête pour la prochaine décennie.

4. Recommandations : renforcer le rôle, la cohésion et le processus de consultation de l'OTAN

4.1 La finalité politique de l'OTAN au XXI^e siècle

Si elle veut relever les défis de la prochaine décennie, l'Alliance atlantique devra faire preuve de cohésion. Le groupe de réflexion estime que, pour pouvoir remplir sa mission, l'OTAN doit continuer d'améliorer résolument les modalités, les moyens et les finalités politiques de ses travaux. Cette réévaluation concorde avec les précédents OTAN en la matière ; ses contours, tels que précisés dans le mandat du secrétaire général au groupe de réflexion, correspondent globalement aux deux grandes dimensions politiques de l'Alliance énoncées dans le rapport Harmel : le maintien de la solidarité politique et la recherche de la stabilité à long terme de l'environnement extérieur.

« L'OTAN doit continuer d'améliorer résolument les modalités, les moyens et les finalités politiques de ses travaux. »

Le groupe estime que l'OTAN gagnera à poursuivre cet effort de manière proactive plutôt que d'attendre de faire face aux déficits politiques de manière réactive dans des conditions de crise ou dans un contexte encore plus incertain. Il estime par ailleurs que, pour ce faire, l'Alliance gagnerait à adopter une perspective à long terme et à retrouver la vision de l'OTAN des décennies précédentes : un outil préventif conçu pour modeler son environnement plutôt qu'un instrument essentiellement destiné à gérer les crises une fois qu'elles ont éclaté. Cette approche proactive devrait inspirer la réflexion des Alliés pour ce qui est de renforcer le rôle, la cohésion et l'unité politiques de l'OTAN et ses processus de consultation et de prise de décision pour la décennie à venir.

4.2 Renforcer le rôle et les outils politiques de l'OTAN face aux menaces et aux défis qui émergent de toutes les directions

L'évolution de l'environnement stratégique implique que l'OTAN revoie la façon dont elle conçoit sa mission politique et les outils dont elle a besoin à l'appui de son objectif primordial : assurer la défense collective. La clé de la crédibilité politique et stratégique de l'OTAN est qu'elle reste en phase avec un environnement stratégique marqué par des changements radicaux et

« Les Alliés devront adopter une approche véritablement stratégique, qui va au-delà de la gestion des risques et des crises. »

fondamentaux. C'est d'autant plus important dans le contexte d'un changement de paradigme dans la manière dont les Alliés considèrent leur sécurité. Pour ce faire, les Alliés devront continuer d'adopter une approche véritablement stratégique, qui va au-delà de la gestion des risques et des crises. L'OTAN doit préserver une perspective géopolitique et une vision commune pour sa stratégie tout en améliorant sa capacité à comprendre et à gérer les menaces transfrontalières qui façonneront son environnement sur le long terme. Ce n'est qu'à la lumière de ce cadre stratégique que l'OTAN pourra pleinement utiliser les ressources à sa disposition pour influencer sur son environnement extérieur.

Recommandations

« L'OTAN doit actualiser le concept stratégique de 2010. »

1. L'OTAN doit actualiser le concept stratégique de 2010. Le document décrit l'objectif et la nature immuables de l'OTAN ainsi que ses tâches de sécurité fondamentales...identifie les caractéristiques essentielles du nouvel environnement de sécurité, précise les éléments de l'approche de l'Alliance en matière de sécurité et donne des orientations pour l'adaptation des forces militaires de l'OTAN. Le concept stratégique actuel date de 2010, et il a été élaboré avant l'émergence de nombreux éléments clés du contexte de sécurité actuel, dont, en tout premier lieu, le retour de la confrontation avec la Russie et la rivalité systémique avec la Chine. Bien que d'importants travaux soient engagés à l'OTAN pour affronter ces menaces, les changements en cours dans l'environnement stratégique font du concept stratégique existant une base inadéquate pour faire face à l'environnement géopolitique actuel. Le fait de ne pas avoir de concept stratégique actualisé pourrait entraver le processus d'anticipation des principales menaces et accroître les risques de désaccord ou d'improvisation en période de crise. Lorsqu'elle s'attellera à la mise à jour du concept stratégique, l'OTAN devrait garder à l'esprit les recommandations qui figurent dans le présent rapport, ainsi que les points suivants :
 - un concept stratégique actualisé n'est pas la panacée, et les défis auxquels l'OTAN est confrontée ne découlent pas de l'absence d'un tel document ;
 - de nombreux éléments de l'actuel concept stratégique, et tout particulièrement les trois tâches fondamentales que sont la défense collective, la gestion de crise et la sécurité coopérative, restent extrêmement pertinents ;
 - l'élaboration d'un nouveau concept stratégique devrait être vue comme une occasion de définir des priorités claires, de renforcer la cohésion en amenant l'Alliance à faire face aux nouvelles réalités stratégiques et de réunir les différents travaux d'adaptation déjà entrepris en une vision stratégique cohérente ;
 - le processus de mise à jour devrait être mené sous la direction du secrétaire général, en consultation avec les Alliés, et débuter immédiatement après accord des chefs d'État et de gouvernement des pays de l'OTAN à leur prochaine réunion. Dans l'idéal, il ne devrait pas durer plus d'un an, devrait se dérouler selon un calendrier clair et intégrer des activités d'ouverture pour couvrir des perspectives très diverses.
2. Lors de l'élaboration d'un concept actualisé, les pays membres de l'OTAN devaient tenir compte des principales conclusions exposées dans le présent rapport. En outre, ils devraient envisager :
 - de préserver et de renforcer le contenu lié :
 - aux trois tâches fondamentales que sont la défense collective, la gestion de crise et la sécurité coopérative ;
 - au rôle de l'OTAN en tant que forum transatlantique essentiel et unique en son genre pour les consultations entre Alliés ;
 - au renforcement de la dissuasion et de la défense, à l'inclusion de la dissuasion nucléaire dans la posture globale de l'Alliance, à la projection de la stabilité, ainsi qu'à la résilience dans tous les domaines ;

- au rôle de la maîtrise des armements ;
 - d'actualiser le contenu lié :
 - aux principes qui sous-tendent l'Alliance, en tant que socle à réaffirmer et à renforcer ;
 - aux changements intervenus dans l'environnement géostratégique, y compris le défi principal que représente la Russie et le défi émergent que représente la Chine ;
 - à l'intégration plus complète du terrorisme sous toutes ses formes et manifestations dans les tâches fondamentales ;
 - à la prise en compte du rôle croissant des menaces hybrides émanant des adversaires de l'OTAN et de ce qu'impliquent les TE/TR.
3. L'OTAN devrait envisager de créer un bureau chargé de l'évaluation nette, composé de militaires et de civils et relevant directement du secrétaire général, qui aurait pour mission d'examiner l'environnement stratégique de l'OTAN sur la base des menaces et des défis agréés à travers tout l'éventail des outils militaires et non militaires. Une telle capacité se différencierait et viendrait en complément des outils dont s'est dotée l'OTAN ces dernières années, y compris la Division civilo-militaire Renseignement et sécurité (JISD), l'Unité Analyse de politique générale (PPU) et les réunions de routine du conseil des hauts responsables sur les orientations à des fins d'analyse prospective et d'anticipation stratégique. Une fonction d'évaluation nette, en pleine et constante consultation avec tous les Alliés, offrirait une approche systématique distincte de l'analyse prospective. Elle aurait pour rôle d'analyser les atouts de l'Organisation et les options à considérer par les Alliés sur la base d'une évaluation holistique des perspectives et des outils, et elle contribuerait directement à atténuer les différences d'évaluation de la menace par les Alliés, qui sont un obstacle majeur à la cohésion politique.
4. L'OTAN devrait faire en sorte que les analyses fournies par sa suite d'outils stratégiques – la JISD, la PPU, le conseil des hauts responsables sur les orientations, et toute nouvelle capacité d'évaluation nette – soient mieux reliées aux débats politiques du Conseil. On poursuivrait ainsi le processus d'adaptation à un nouvel environnement stratégique dans lequel les outils politiques et non politiques doivent être utilisés de manière cohérente. L'OTAN doit être aussi prête politiquement qu'elle l'est militairement. De fait, elle devrait instaurer une pratique régulière de jeux de guerre, d'exposés sur les évaluations nettes et de scénarios de menace au Conseil et/ou au Comité militaire, en faisant appel aux nouvelles techniques d'exploitation des données et technologies de visualisation. Ces travaux devraient inclure des présentations de scénarios qui évaluent les conséquences d'une éventuelle inaction politique de l'OTAN lors d'une crise.
- « L'OTAN devrait instaurer une pratique régulière de jeux de guerre, d'exposés sur les évaluations nettes et de scénarios de menace au Conseil. »**

Russie

À l'issue de la Guerre froide, l'OTAN a entrepris d'établir un partenariat constructif avec la Russie, fondé sur le dialogue et la coopération pratique dans des domaines d'intérêt commun. Cependant, les agressions russes contre la Géorgie et l'Ukraine, ainsi que les activités que la Russie mène depuis lors pour renforcer son dispositif militaire et s'affirmer dans les régions de la mer Baltique et de la mer Noire, en Méditerranée orientale et dans le Grand Nord, ont fortement dégradé les relations avec ce pays et ont porté atteinte à la sécurité de la zone euro-atlantique. La Russie se livre régulièrement à des opérations militaires d'intimidation dans le voisinage immédiat de l'OTAN, et elle a développé son champ d'action et ses capacités d'une manière propre à menacer l'espace aérien et la liberté de navigation dans l'Atlantique. Elle a par ailleurs dérogé à plusieurs grands engagements pris au niveau international et mis au point un éventail de capacités conventionnelles et non conventionnelles compromettant aussi bien la sécurité des différents Alliés que la stabilité et la cohésion de l'Alliance tout entière. La Russie a largement montré qu'elle était apte et disposée à recourir à la force militaire, et elle continue de tenter d'exploiter les fissures existant entre les Alliés et dans les sociétés des pays de l'OTAN. Elle a également utilisé des armes chimiques sur le territoire de l'Alliance, au prix de victimes civiles.

Après l'annexion illégale et illégitime de la Crimée en 2014, l'Alliance a maintenu un front uni face à l'agression russe, tant sur le plan militaire – par l'amélioration de la posture de dissuasion de l'OTAN le long de son flanc est – que sur le plan politique – à travers la solidarité dont les Alliés ont fait preuve en réponse à l'attaque à l'agent neurotoxique orchestrée par la Russie à Salisbury, à la violation du traité FNI par ce pays et aux autres actions agressives de ce dernier. En 2016, puis de nouveau en 2018, les Alliés ont réaffirmé leur double approche à l'égard de la Russie, qui consiste à assurer la dissuasion tout en se montrant prêts à poursuivre le dialogue au sein du Conseil OTAN-Russie (COR) afin de procéder à des échanges de vues sur la crise en Ukraine, et ils ont maintenu les canaux de communication militaires pour réduire les risques et éviter les malentendus. Toutefois, les politiques d'affirmation de puissance et les actions agressives que continue de mener la Russie – parmi lesquelles une campagne hybride visant à saper la confiance dans les institutions démocratiques des pays de l'Alliance – se sont révélées jusqu'à présent des obstacles persistants à un dialogue substantiel. À l'horizon 2030, la Russie demeurera très probablement la principale menace militaire pour l'Alliance. Elle confronte l'OTAN au risque de fait accompli ou à une pression soutenue et paralysante en situation de crise. Face à un tel protagoniste, l'OTAN devra faire preuve de diligence et de solidarité, tout en restant ouverte au dialogue dans l'éventualité où les dirigeants russes choisiraient d'emprunter une voie plus constructive.

« L'OTAN devra faire évoluer la teneur de sa double stratégie pour que celle-ci reste efficace. »

Recommandations

1. L'OTAN devrait poursuivre, comme fondement de son approche à l'égard de la Russie, sa double stratégie conjuguant dissuasion et dialogue, selon les modalités convenues lors des sommets du pays de Galles et de Varsovie.
2. L'OTAN doit continuer de répondre aux menaces et aux actes hostiles russes en faisant preuve d'unité politique, de détermination et de cohérence, et exclure tout retour à la normale tant que la Russie n'infléchira pas son comportement agressif et ne se conformera pas de nouveau pleinement au droit international. L'unité de l'Alliance face à la Russie est le symbole le plus profond de la cohésion politique qui est à la base d'une dissuasion efficace – la démonstration la plus évidente du fait que, confrontée à une menace, l'OTAN apporte une réponse claire et ferme.

« L'OTAN doit continuer de répondre aux menaces et aux actes hostiles russes en faisant preuve d'unité politique, de détermination et de cohérence. »
3. Ainsi, les Alliés doivent respecter les directives communes agréées à l'OTAN lorsqu'ils définissent, au niveau national, leurs politiques de sécurité et de défense concernant la Russie, et exprimer clairement et invariablement l'indivisibilité de la sécurité de la zone euro-atlantique, que ce soit dans l'unanimité des communiqués de sommets ou, en cas d'incident (de type cyber ou autre), en attribuant celui-ci d'un commun accord au même acteur.
4. Il faut que l'OTAN maintienne des capacités militaires conventionnelles et nucléaires adéquates et dispose de l'agilité et de la souplesse voulues pour faire face à toute agression dans l'ensemble du territoire de l'Alliance, y compris là où les forces russes sont actives (directement ou indirectement), et en particulier sur son flanc est. Les Alliés – hors États-Unis – doivent intensifier leurs efforts pour faire en sorte que leurs engagements financiers et leurs contributions militaires permettent de répondre aux besoins stratégiques de l'OTAN et d'assurer un bon équilibre entre engagements assumés par les États-Unis, d'une part, et développement des capacités des autres Alliés, de l'autre.
5. L'OTAN devrait rester disposée à débattre des modalités d'une coexistence pacifique et réagir favorablement à toute évolution constructive de la posture et de l'attitude de la Russie. Pour être fructueux, un tel dialogue doit respecter certains principes et être mené à partir d'une position de force, sous le sceau de l'unité. Il ne saurait se substituer à l'impératif de transparence ni à la nécessité pour la Russie de respecter les obligations qui lui incombent en vertu du droit international et de ses accords bilatéraux, parmi lesquelles figure l'abstention du recours à la force. Il faut par conséquent que les Alliés agissent à l'unisson, y compris par des efforts de coordination au sein d'autres institutions internationales, pour inciter la Russie à revenir au plein respect du droit international. Dans toute son action liée à

la Russie, l'OTAN devrait continuer de montrer qu'elle n'a aucun grief envers le peuple russe et qu'elle ne fait que réagir à l'action du gouvernement russe actuel.

6. Il est souhaitable que l'Alliance continue de privilégier l'enceinte offerte par le COR pour adresser des messages politiques à la Russie. Celle-ci devrait lui servir à communiquer d'une seule voix un double message politique à la Russie, reposant sur des mesures de confiance et de sécurité, d'une part, et mettant en évidence, d'autre part, la solidité des postures de défense et de dissuasion adoptées par les Alliés. Le conflit en Ukraine doit par ailleurs rester au premier rang des priorités dans les débats du COR.
7. L'OTAN devrait poursuivre l'élaboration de mesures de déconfliction et de confiance. Elle devrait également entretenir des contacts réguliers avec la Russie dans les domaines où une menace directe pèse sur la sécurité de l'Alliance, notamment ceux de la maîtrise des armements et de la transparence militaire, et maintenir les canaux de communication afin d'éviter tout malentendu risquant de dégénérer en crise majeure.
8. À l'avenir, l'OTAN devra réfléchir à des moyens de faire évoluer la teneur de sa double stratégie pour que celle-ci reste efficace. L'Alliance devrait envisager d'élaborer un modèle dynamique, qui prévoirait des mesures destinées à alourdir les conséquences qu'aurait à subir la Russie de toute action agressive (il s'agirait par exemple pour les Alliés de décider ensemble, en fonction du comportement de la Russie, de renforcer les sanctions imposées à ce pays au lieu de simplement les renouveler ; ou encore d'exposer au grand jour les activités que la Russie mène secrètement en Ukraine), tout en encourageant le développement des interactions politiques dans l'idée de négocier des mesures de maîtrise des armements et de réduction des risques. Une telle évolution de la stratégie permettrait non seulement de préserver la cohésion au sein de l'OTAN, mais aussi d'ouvrir des pistes pour sortir, comme il semblera bon à l'Alliance, de l'impasse dans laquelle se trouvent les relations avec la Russie.
9. Enfin, l'OTAN devrait doter sa Division civilo-militaire Renseignement et sécurité (JISD) d'une unité spécialement chargée de suivre et d'évaluer les incidences, sur la sécurité euro-atlantique, de la coopération entre la Russie et la Chine dans les domaines militaire, technologique et politique – y compris la coordination entre ces deux pays en matière de désinformation et de guerre hybride –, et d'en faire rapport régulièrement au Conseil de l'Atlantique Nord.

Chine

La puissance de la Chine et son emprise mondiale sont porteuses de défis majeurs pour les sociétés ouvertes et démocratiques. Cela tient en particulier à l'autoritarisme croissant du pays et à son expansionnisme territorial. Pour la plupart des Alliés, Pékin est à la fois un concurrent économique et un important partenaire commercial. La manière la plus juste de considérer la Chine consiste à voir en elle un rival systémique opérant tous azimuts plutôt qu'un compétiteur purement économique ou un acteur de la sécurité braqué sur la seule Asie. Sur le plan militaire, elle ne représente pas, pour la zone euro-atlantique, une menace aussi immédiate ni une menace de même ampleur que la Russie. Cependant, elle étend sa zone d'activité à l'Atlantique, à la Méditerranée et à l'Arctique, elle resserre ses liens avec Moscou, elle construit des missiles à longue portée, des aéronefs à long rayon d'action, des porte-avions et des sous-marins nucléaires d'attaque déployables partout dans le monde, elle renforce considérablement ses capacités spatiales et elle étoffe son arsenal nucléaire. Les pays de l'OTAN ressentent son influence avec

« La puissance de la Chine et son emprise mondiale sont telles qu'elles sont synonymes de défis adressent des problèmes majeurs aux sociétés ouvertes et démocratiques. »

une acuité croissante dans tous les domaines : les « nouvelles routes de la soie » terrestres et maritimes, la route de la soie polaire et la route de la soie numérique se développent rapidement, tandis que la Chine acquière des infrastructures partout en Europe, ce qui pourrait avoir des conséquences sur les communications et l'interopérabilité ; un certain nombre d'Alliés ont attribué des

cyberattaques à des acteurs ayant la Chine comme port d'attache, ont constaté que des informations protégées par la propriété intellectuelle, qui étaient importantes du point de vue de la défense, avaient été volées, et ont subi des campagnes de désinformation orchestrées depuis la Chine, surtout depuis le début de la pandémie de COVID-19. Enfin, dans ses politiques officielles, la Chine affiche son ambition de devenir l'un des leaders mondiaux de l'intelligence artificielle d'ici à 2030 et d'être la première superpuissance technologique mondiale d'ici à 2049.

Lors de leur réunion de Londres, en novembre 2019, les dirigeants des pays de l'Alliance se sont dits conscients que la Chine présentait à la fois des opportunités et des défis, auxquels ils devaient répondre ensemble, en tant qu'Alliance. À l'horizon 2030, l'OTAN doit mettre les Alliés en position de force dans leurs relations avec la Chine et leur offrir un rempart contre toute tentative de Pékin qui viserait à exercer contre eux une coercition. Cela suppose que la Chine soit mise dans l'incapacité d'exploiter les différences entre les Alliés. L'OTAN doit améliorer sa connaissance des capacités, des activités et des intentions de la Chine qui risquent de compromettre la sécurité euro-atlantique, et faire preuve de lucidité quant aux risques, aux menaces et aux opportunités. Elle doit redoubler d'efforts pour aider les Alliés à construire leur résilience, à préserver leur avance technologique et à remédier aux insuffisances critiques qui pourraient porter atteinte à la sécurité de l'Alliance dans son ensemble. Et surtout, elle doit manifester sa cohésion politique, demeurer une enceinte où les Alliés puissent se consulter sur l'action de la Chine et la manière d'y réagir, et défendre les valeurs de l'Alliance ainsi qu'un ordre international fondé sur des règles. Dans le même temps, elle devrait rester ouverte à la possibilité d'un dialogue constructif avec la Chine si cela sert ses intérêts, et elle devrait continuer de rechercher des occasions de s'attaquer à certains défis d'envergure planétaire.

Recommandations

1. L'OTAN devrait se rendre mieux à même de coordonner les stratégies suivies par les Alliés à l'égard de la Chine et de préserver leur sécurité. Il est absolument indispensable que,

« L'OTAN devrait envisager de créer un organe consultatif qui examinerait toutes les questions relatives à la Chine qui toucheraient les intérêts de sécurité des Alliés. »

politiquement, les Alliés se coordonnent davantage dans le cadre de l'OTAN sur les dossiers dans lesquels le positionnement de la Chine va à l'encontre de leurs intérêts de sécurité. L'Alliance fait désormais en sorte que le défi chinois imprègne les travaux de tous ses

comités et structures – dont ceux qui traitent la cyberdéfense, la lutte contre les pratiques de guerre hybride, les technologies émergentes et les technologies de rupture, l'espace, la maîtrise des armements et la non-prolifération – et elle devrait poursuivre cet effort. Cependant, elle devrait, en sus, envisager de créer un organe consultatif au sein duquel les Alliés et, selon les besoins, des partenaires et des institutions échangent des informations, partageraient des expériences et examineraient toutes les questions relatives à la Chine qui toucheraient les intérêts de sécurité des Alliés. Du reste, si des Alliés sont menacés par la Chine, l'OTAN doit pouvoir faire la preuve de sa capacité d'agir efficacement pour assurer leur protection.

2. L'OTAN doit consacrer beaucoup plus de temps, de ressources politiques et d'énergie aux défis de sécurité liés à la Chine, sur la base d'une évaluation des capacités du pays, de son poids économique et des objectifs idéologiques affichés par ses dirigeants. Il lui faut, d'ici à 2030, élaborer une stratégie politique pour se positionner dans un monde où le rôle de la Chine va aller croissant.

« L'OTAN doit consacrer beaucoup plus de temps, de ressources et d'énergie aux défis de sécurité liés à la Chine. »

3. L'OTAN doit se rendre mieux à même d'anticiper les activités chinoises qui menacent la sécurité des Alliés et d'y réagir. À cet effet, il convient notamment :

- d'intensifier le partage et l'analyse d'informations sur la Chine au sein de l'Alliance ;
- de continuer de construire la résilience ainsi que de contrer les cyberattaques et les campagnes de désinformation qui trouvent leurs origines en Chine ;
- d'intensifier les efforts visant à analyser les incidences du développement des capacités technologiques chinoises sur la sécurité des Alliés ;
- de se donner les moyens d'assurer le suivi des activités chinoises et de se protéger contre toutes celles qui sont susceptibles de fragiliser la défense collective, de nuire à la disponibilité opérationnelle et/ou d'affaiblir la résilience dans la zone de responsabilité du SACEUR ;
- de poursuivre le travail de détection des vulnérabilités dans les secteurs et les chaînes d'approvisionnement clés, en concertation avec l'Union européenne ;

- de promouvoir la cohésion de l'OTAN quand les Alliés interagissent avec la Chine dans le cadre bilatéral ou dans des configurations telles que le groupe « 17+1 » ou l'initiative des nouvelles routes de la soie ;
 - de s'adapter à la doctrine chinoise de fusion militaro-civile en encourageant les Alliés à approfondir leur coopération technologique et militaire avec ceux d'entre eux qui sont plus vulnérables à la pénétration chinoise.
4. L'OTAN devrait rester ouverte à la perspective d'un dialogue politique avec la Chine sur des questions qui rassemblent ou qui divisent, par exemple la maîtrise des armements. Elle devrait entretenir des contacts avec la Chine sur des questions d'intérêt commun et prendre l'initiative de nouer des contacts avec des représentants chinois quand cela peut servir ses intérêts. Elle devrait être ouverte à des interactions avec la Chine à différents niveaux ainsi qu'aux possibilités de coopération qui s'offriraient, et notamment réfléchir à la mise en place d'un mécanisme de déconfliction militaire qui pourrait être activé si le rôle de la Chine dans la zone euro-atlantique le justifiait. Dans toute son action liée à la Chine, elle devrait continuer de montrer qu'elle n'a aucun grief envers le peuple chinois et que toutes ses initiatives sont de nature défensive et répondent aux intentions affichées par l'actuel gouvernement chinois ou à son action.

Technologies émergentes et technologies de rupture

Le maintien d'une avance technologique est, en définitive, le socle sur lequel repose la capacité de dissuasion et de défense de l'OTAN face à toute menace potentielle. Les technologies émergentes et les technologies de rupture (TE/TR) constituent à cet égard un défi majeur pour l'Alliance, mais également, pour peu qu'on les exploite correctement, une réelle opportunité. Sans montée en puissance stratégique dans ce domaine, l'OTAN risque non seulement de laisser ses adversaires s'emparer d'un avantage concurrentiel qui pourrait lui coûter des victoires sur le champ de bataille, remettre en cause la stabilité stratégique et modifier les fondamentaux de la dissuasion, mais aussi d'offrir à des acteurs étatiques, voire non étatiques – et même, *in fine*, à des terroristes –, la possibilité de menacer nos sociétés de l'intérieur. Cette situation pourrait en outre nuire à la cohésion politique de l'Alliance, en ce sens qu'elle susciterait des interrogations sur le partage des technologies en son sein, entraverait l'interopérabilité et, potentiellement, accentuerait les dépendances à l'égard d'États rivaux. Cependant, les nouvelles technologies offrent aussi des possibilités sans précédent en termes non seulement d'avantage stratégique – qu'il s'agisse de faire face à de nouveaux types de conflits ou de partager et d'analyser des volumes de données jusqu'ici inimaginables –, mais également, de manière plus générale, d'enrichissement et d'amélioration de la société.

« Les nouvelles technologies offrent des possibilités sans précédent en termes non seulement d'avantage stratégique, mais également d'enrichissement et d'amélioration de la société. »

Dans ce contexte, l'acquisition de TE/TR – et l'accès à celles-ci – dans les domaines, par exemple, du big data, de l'intelligence artificielle, des capacités autonomes, de l'espace, de l'informatique en nuage (cloud), des armements hypersoniques et des nouvelles technologies de missiles, des technologies quantiques, des biotechnologies ou encore de l'augmentation/amélioration humaine, est fondamentale pour la sécurité future de l'OTAN et des pays de l'Alliance, raison pour laquelle ces technologies doivent faire partie des capacités que l'Organisation demande à ses membres de mettre à disposition. Ce processus doit commencer par une compréhension et une approche communes des grands défis auxquels l'Alliance fait face dans ce domaine. L'OTAN et les Alliés ont pris acte des incidences profondes des nouvelles technologies lorsqu'ils ont adopté, à la réunion des dirigeants tenue à Londres en décembre 2019, la feuille de route pour les technologies émergentes et les technologies de rupture. Elle doit cependant accélérer le rythme et faire preuve de davantage d'ambition politique dans ce domaine si elle veut réellement contrer les menaces et récolter les fruits des nouvelles technologies.

Recommandations

1. Les Alliés devraient, dès que possible, approuver et commencer à appliquer la stratégie OTAN de mise en œuvre des TE/TR. L'élaboration et l'introduction de capacités de pointe relèvent au premier chef de la responsabilité des autorités nationales, mais l'OTAN a un rôle

important à jouer : promouvoir l'élaboration d'une stratégie commune, articulée autour d'une évaluation des menaces et d'une analyse des opportunités que représentent les TE/TR à l'échelle de l'Alliance. Cette stratégie permettra aux pays membres de conceptualiser les modalités selon lesquelles leurs activités nationales peuvent se conjuguer pour renforcer la sécurité commune, et ceux où l'Alliance gagnerait à mettre en œuvre de nouvelles technologies.

2. Rivaliser avec les initiatives engagées par les grands régimes autoritaires pour parvenir à la supériorité dans les principaux domaines d'émergence et de rupture technologiques doit être une priorité stratégique pour l'Alliance et ses membres. L'OTAN doit aller plus loin dans son rôle de principale institution pour la coordination s'agissant des TE/TR se rapportant à la sécurité, au profit de ses membres. Si certains pans importants de l'innovation technologique relèvent des pays ou de l'Union européenne, l'OTAN a néanmoins un rôle à jouer, pour lequel elle conviendrait tout à fait et qui n'est pas encore suffisamment développé : celui d'enceinte de discussion sur tous les aspects des TE/TR qui ont une incidence directe sur la sécurité de la zone euro-atlantique.

« L'OTAN devrait servir de pivot pour la coordination du partage d'informations et la collaboration entre Alliés concernant les aspects "sécurité" des TE/TR. »
3. L'OTAN devrait servir de pivot pour la coordination du partage d'informations et la collaboration entre Alliés concernant les aspects « sécurité » des TE/TR, d'autant plus qu'il n'existe pour l'instant aucun outil transatlantique à cet effet. Lorsque la sécurité de l'OTAN l'exige, les consultations pourraient également inclure des pays non membres de l'OTAN habilités à participer au partage de renseignement.
4. L'OTAN devrait organiser un « sommet numérique » réunissant autorités publiques et secteur privé afin de déterminer les lacunes qui, au niveau de la coopération en matière de défense collective, apparaissent dans les stratégies, normes et activités de R&D en matière d'intelligence artificielle liée à la sécurité, et d'instituer des protections contre l'emploi malveillant et agressif de l'IA, qu'il soit du fait militaire ou lié à la progression de l'autoritarisme numérique.

« L'OTAN devrait organiser un "sommet numérique" réunissant autorités publiques et secteur privé. »
5. L'OTAN devrait inscrire les TE/TR dans son processus de planification de défense (NDPP) afin de faire en sorte que tous les Alliés modernisent leurs forces comme il se doit et que l'adaptation technologique soit prise en compte dans l'évaluation de l'équité du partage des charges. Il conviendrait dès lors d'analyser et, si nécessaire, d'adapter le NDPP afin qu'il tienne compte des capacités de l'OTAN permettant de répondre aux menaces découlant des TE/TR. Compte tenu de la vitesse à laquelle s'opèrent les changements technologiques, l'OTAN devrait réfléchir à l'opportunité de raccourcir le cycle d'incorporation des TE/TR, actuellement de quatre ans.

6. L'OTAN devrait favoriser l'incorporation de l'IA dans la planification stratégique et opérationnelle, et exploiter la puissance des technologies basées sur celle-ci pour améliorer les exercices de planification de scénarios et la préparation à long terme.
7. L'OTAN devrait s'employer à accroître rapidement le niveau de maîtrise technologique de ses dirigeants et de son personnel technique, en particulier dans le domaine de l'IA :
 - les dirigeants de l'OTAN devraient promouvoir les changements technologiques nécessaires au sein de l'Organisation, et doivent se donner pour priorité de recenser et d'aplanir, dans tous les services, les obstacles bureaucratiques, techniques et humains à leur adoption ;
 - l'OTAN devrait mettre sur pied un programme d'accélération des connaissances destiné aux dirigeants et aux professionnels travaillant au siège de l'Organisation. À cette fin, il sera essentiel d'améliorer la capacité à former et à recruter des spécialistes de l'IA et de renforcer les effectifs capables de manier l'IA ;
 - l'OTAN devrait mener des études et nouer des partenariats, ouverts aux participants de tous les pays de l'Alliance, avec des entreprises du secteur privé leaders dans la mise en œuvre de nouvelles technologies afin permettre l'intégration des silos organisationnels (pour davantage d'horizontalité dans le pilotage des activités).
8. L'OTAN devrait élargir son champ de coopération avec le secteur privé au-delà de ses partenaires classiques de l'industrie de défense, et créer des partenariats de mentorat et de formation avec certaines entreprises technologiques afin d'introduire davantage de savoir-faire technologique dans l'Organisation. L'instauration, à l'OTAN, de nouveaux partenariats avec le secteur privé, le monde universitaire et le milieu des ONG permettra à l'Alliance de renforcer ses efforts de sensibilisation, de mettre des données en commun et de puiser de manière créative dans de nouvelles expériences et connaissances.
9. L'OTAN devrait établir un plan à long terme pour contrer la stratégie de fusion militaro-civile de la Chine en Europe, dans le cadre de laquelle la Chine acquiert la propriété intellectuelle et les avancées technologiques d'universitaires et de centres de recherche de premier plan pour servir ses objectifs militaires. À ce titre, il convient notamment :
 - d'informer tous les Alliés de la nature de cette stratégie et de souligner les menaces spécifiques qu'elle fait peser sur la sécurité de l'Alliance ;
 - de continuer d'encourager les Alliés à développer des équipements et des infrastructures capables de résister aux infiltrations extérieures et interopérables dans toute la zone de responsabilité du SACEUR ;
 - de continuer d'encourager les Alliés à s'engager à investir dans des relations militaro-technologiques avec d'autres Alliés, action essentielle si l'on veut éviter que certains se

« L'OTAN devrait établir un plan à long terme pour contrer la stratégie de fusion militaro-civile de la Chine en Europe. »

retrouvent dans l'impossibilité de faire l'acquisition de technologies essentielles et soient dès lors contraints de faire appel à des sources extérieures.

10. L'OTAN devrait envisager la création d'un équivalent transatlantique à l'Agence américaine pour les projets de recherche avancée de défense (DARPA) ou au Fonds européen de la défense (FED), qui serait chargé de favoriser chez les Alliés le soutien à l'innovation dans des domaines stratégiques. Cette entité pourrait bénéficier du concours d'un groupe consultatif pour les petites et moyennes entreprises associé au Groupe consultatif industriel OTAN (NIAG), qui conseillerait l'Alliance sur les moyens de suivre le rythme des évolutions technologiques. L'un des principaux objectifs de cette initiative serait de favoriser l'établissement d'un programme de R&D centré sur l'IA au sein de l'Alliance.

Terrorisme

Le terrorisme a fait plus de victimes parmi les citoyens des pays de l'Alliance que toute autre menace de sécurité à laquelle l'OTAN a été confrontée au cours de son histoire. Il constitue également l'une des menaces les plus immédiates et les plus asymétriques pesant sur les pays et sur les citoyens de l'Alliance. C'est en réaction à une attaque terroriste que l'article 5 a été invoqué pour la première et unique fois, les tactiques des terroristes étant généralement telles qu'ils parviennent à agir en deçà de la limite du déclenchement d'un recours à la défense collective. Dans le concept stratégique de 2010, le terrorisme est décrit comme un phénomène faisant partie de l'environnement de sécurité qui requiert en particulier des analyses plus poussées, davantage de consultations et une formation plus intense des forces locales. L'OTAN a depuis lors accompli d'importants progrès, notamment l'adoption, en 2017, du plan d'action sur la lutte contre le terrorisme, puis son actualisation.

L'évolution des tactiques et des modes opératoires des réseaux et groupes terroristes ainsi que l'arrivée et la diffusion des technologies émergentes et des technologies de rupture rendent une approche adaptative et novatrice incontournable pour l'adoption de stratégies, de moyens et de méthodes de lutte contre le terrorisme. Si c'est aux autorités nationales qu'incombe au premier chef la responsabilité de la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'en sont convenus les Alliés, l'OTAN a néanmoins une valeur ajoutée à apporter et un rôle important à jouer dans ce domaine, ne fût-ce que pour préserver sa pertinence aux yeux des opinions publiques des pays concernés. Devant la menace que constitue le terrorisme, il demeurera essentiel que les Alliés puissent faire front en affichant une position unie. Avec ses partenaires, l'OTAN devrait accroître son rôle afin de se montrer à la hauteur de l'évolution de la menace. Elle doit porter essentiellement son attention sur les menaces que fait peser le terrorisme sur la zone euro-atlantique, notamment sur celles qui émanent de son flanc sud. Il convient pour l'OTAN de ne plus considérer le terrorisme comme un phénomène isolé, mais de chercher plutôt à identifier des menaces spécifiques pour les Alliés. Dans le même temps, l'Alliance devrait tenir compte des tendances plus larges à l'échelle mondiale et des connexions entre groupes terroristes, ceux-ci étant enclins à partager entre eux des idées, des tactiques et des technologies.

Recommandations

1. L'OTAN devrait intégrer la lutte contre le terrorisme de manière plus explicite dans ses tâches fondamentales que sont la défense collective, la gestion de crise et la sécurité coopérative, et en faire un axe de travail transversal. La lutte contre le terrorisme devrait être incorporée dans les structures de l'OTAN et se voir affecter des ressources suffisantes, à la mesure de la menace que représente le terrorisme. Il convient en outre de tenir compte de la nécessité d'une meilleure coordination entre Alliés dans ce domaine.

« L'OTAN devrait intégrer la lutte contre le terrorisme de manière plus explicite dans ses tâches fondamentales. »

2. L'Alliance devrait faire une plus large place à la lutte contre le terrorisme dans les travaux consacrés à l'hybride et au cyber, et veiller à ce que la menace terroriste soit abordée dans les exercices et dans les enseignements qui en sont tirés. Elle devrait poursuivre l'inclusion d'une dimension « lutte contre le terrorisme » dans les documents de planification militaire, selon que de besoin et en conformité avec les évaluations de la menace, l'objectif étant de répondre aux graves menaces terroristes que font peser des groupes organisés basés en dehors de son territoire.
3. L'OTAN devrait s'efforcer d'améliorer les pratiques actuelles en matière de partage du renseignement entre Alliés afin de parvenir à une meilleure connaissance commune de la situation dans des domaines clés, notamment les nouveaux sanctuaires des terroristes, l'utilisation que ceux-ci font des technologies émergentes et des technologies de rupture, ainsi que les tactiques hybrides qu'ils emploient. Le Conseil de l'Atlantique Nord devrait recourir plus activement à des scénarios de menace future afin de développer une perception commune de la manière dont la menace terroriste évolue, du danger qu'elle est susceptible de représenter pour les pays de l'Alliance et de la réponse que l'OTAN devrait y apporter.
4. L'OTAN devrait s'appuyer sur la récente mise en pratique de la politique sur les éléments de preuve recueillis sur le champ de bataille en vue d'associer un panel plus large de parties prenantes des pays de l'Alliance à ses réunions sur la menace que constitue le terrorisme, notamment des représentants d'organes tels que les départements de l'Intérieur, de la Justice, des Transports et de la Protection civile, ou encore, le cas échéant, des représentants de pays partenaires et d'organisations de la société civile, parmi lesquels ceux du voisinage méridional de l'Organisation. Dans le même esprit, des réunions conjointes des ministres de la Défense et de l'Intérieur ou d'autres ministres compétents pourraient être envisagées.
5. L'OTAN devrait s'intéresser davantage aux technologies émergentes et aux technologies de rupture auxquelles les Alliés pourraient recourir dans leur lutte contre le terrorisme, en tenant compte des technologies avancées à la disposition des terroristes dans le commerce ainsi que de l'évolution des tactiques des groupes terroristes, et maintenir le renforcement des capacités en matière de lutte contre le terrorisme dans le cadre du processus OTAN de planification de défense (NDPP).
6. Les pays de l'Alliance devraient accroître leur résilience en renforçant leurs capacités nationales dans les domaines de la préparation du secteur civil et de la sécurité intérieure. Ils demeurent responsables au premier chef de leur sécurité nationale et de leur propre résilience ; néanmoins, il serait utile de mener des travaux conjoints avec davantage de détermination, de coordination et d'intégration afin de créer et de mutualiser des capacités permettant de faire face à des situations peu probables mais très dommageables. L'OTAN pourrait offrir une capacité de montée en puissance à des pays dont les capacités pourraient être dépassées, par exemple à la suite d'un attentat perpétré avec des moyens non conventionnels, notamment des substances chimiques, biologiques ou radiologiques.

Le sud

Plus de sécurité pour les voisins de l'OTAN, c'est plus de sécurité pour l'OTAN elle-même. L'Organisation est depuis longtemps consciente qu'il existe, pour la sécurité de l'Alliance, des menaces et de risques diffus émanant du « sud », en plus des menaces émanant de l'« est ». La distinction très nette entre ces deux flancs se justifie toutefois de moins en moins : la Russie, qui joue un rôle croissant dans la région de la Méditerranée, constitue un trait d'union entre le sud et

« Plus de sécurité pour les pays du voisinage méridional de l'OTAN, c'est plus de sécurité pour l'OTAN elle-même. »

l'est, qui, d'un point de vue géographique, se rejoignent au niveau des Balkans occidentaux. Par conséquent, au cours des dix prochaines années, il deviendra indispensable d'adopter une approche à 360 degrés en matière de sécurité, et l'importance que revêt le sud pour l'OTAN va probablement s'accroître.

Il se dessine dans le sud une tendance inquiétante : la convergence entre des défis traditionnels ayant pour origine des acteurs étatiques - en particulier la Russie et, dans une moindre mesure, la Chine - et des menaces asymétriques qui prennent de l'ampleur. Le retour de la géopolitique dans le sud ne sera pas sans conséquence pour la sécurité de l'Alliance : les défis qui émanent du voisinage méridional de l'OTAN concernent tous les Alliés. L'Alliance est convenue que son approche à l'égard du sud devrait comprendre les éléments suivants : le renforcement des capacités des partenaires et des voisins méridionaux et le dialogue avec ceux-ci, l'amélioration de la connaissance qu'elle a de la situation, et du suivi des risques, le renforcement de sa résilience et de sa capacité de réaction face aux menaces et défis de sécurité émanant du sud, et la collaboration avec l'UE, avec l'Union africaine (UA) et avec d'autres organisations régionales et internationales, selon que de besoin.

Des divergences sont apparues entre certains Alliés au sujet de défis de sécurité spécifiques dans le sud. Si elles ne sont pas gérées avec précaution, elles pourraient entamer l'aptitude de l'Alliance à répondre aux défis de sécurité dans la région et mettre en péril sa cohésion. À l'inverse, la stabilité dans le sud laisse entrevoir la possibilité pour les sociétés et les économies de la région d'exploiter leur immense potentiel latent, avec des retombées positives pour les pays de la zone euro-atlantique.

Recommandations

1. L'OTAN doit se doter d'une approche constante, claire et cohérente à l'égard du sud, qui tienne compte tout à la fois des menaces traditionnelles émanant de cette région, comme le terrorisme, et des nouveaux risques, tels que la présence grandissante de la Russie et, dans une moindre mesure, de la Chine. La corrélation entre divers cadres et activités (projection de la stabilité, cadre pour le sud, renforcement des capacités de défense, partenariats) doit être mieux définie, et les différents dossiers doivent être répartis clairement, comme c'est déjà le cas pour les flancs est et nord.

2. L'OTAN doit par conséquent continuer, au niveau politique, de mettre l'accent sur le renforcement de la préparation et de la capacité de réponse des forces armées à l'égard du flanc sud/méditerranéen, en particulier en révisant et en mettant à disposition ses plans préétablis et en renforçant le Pôle pour le sud, installé au Commandement allié de forces interarmées de Naples (JFCNP). À cet égard, il demeure indispensable que les Alliés puissent naviguer librement en Méditerranée afin d'être en mesure de mener dans la durée une action militaire sur tout le territoire de l'Alliance.
3. L'OTAN devrait renforcer les liens et la coopération qu'elle entretient avec d'autres acteurs, en particulier l'UE, dans le cadre d'une approche coordonnée. La sûreté maritime est l'une des dimensions de cette coopération renforcée, et l'OTAN doit demeurer la principale garante de la liberté de navigation. L'Organisation devrait interagir davantage avec ses partenaires dans le sud et avec des organisations régionales telles que l'UA, la Ligue des États arabes (LEA), l'Organisation de la coopération islamique (OCI) ou le Conseil de coopération du Golfe (CCG), et poursuivre sa collaboration avec des organisations internationales, notamment l'ONU, afin de mettre en place un réseau pour la sécurité coopérative dans la région.
4. L'OTAN devrait tenir plus fréquemment des consultations politiques sur le sud, y compris au niveau du Conseil. Les Alliés ayant des connaissances spécialisées sur la région ou davantage d'interactions avec celle-ci devraient être invités à faire plus régulièrement des exposés au Conseil. Les objectifs, les contacts et les actions de l'OTAN dans le sud doivent mieux tenir compte des répercussions de la présence, des intérêts et des activités de la Russie et de la Chine dans cette région. À cet effet, la politique de l'OTAN à l'égard de la Russie devrait être actualisée pour qu'elle comprenne un volet sur la Méditerranée.

Maîtrise des armements et dissuasion nucléaire

La maîtrise des armements, le désarmement et la non-prolifération jouent un rôle important pour ce qui est de promouvoir la paix dans la région euro-atlantique et de préserver la stabilité de l'ordre international. Depuis de nombreuses années, l'OTAN contribue activement à des initiatives efficaces et vérifiables dans le domaine de la maîtrise des armements et du désarmement nucléaires, non seulement en tant qu'Alliance mais aussi au travers des efforts déployés par ses pays membres. Au-delà des cadres de l'époque de la Guerre froide, les Alliés sont depuis longtemps conscients de la menace liée aux armes de destruction massive (ADM) et à leurs vecteurs, qu'elle émane d'acteurs étatiques ou d'acteurs non étatiques

Ces dernières années, le cadre traditionnel pour la maîtrise des armements dans la zone euro-atlantique s'est sensiblement affaibli, des adversaires potentiels de l'OTAN ayant considérablement renforcé leurs arsenaux et s'étant montrés dangereux, notamment lors de manœuvres aériennes et maritimes provocatrices. Les grands piliers de l'architecture de maîtrise des armements ont fait l'objet de manipulations et de violations répétées par la Russie, qui a notamment fabriqué et mis en service des missiles en violation du traité FNI, « suspendu » le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (FCE), contourné les dispositions du Document de Vienne, fait un usage abusif du traité « Ciel ouvert », abrogé les assurances de sécurité du mémorandum de Budapest, décrédibilisé ces mêmes assurances, et violé la convention sur les armes chimiques (CIAC), notamment par l'usage d'agents neurotoxiques sur le territoire de l'Alliance. Parallèlement à cela, la Russie est une pionnière dans la mise au point de nouvelles technologies non réglementées, elle a fortement développé son arsenal de missiles à double capacité et à guidage de précision, et elle a déployé des armes de conception avancée sur de nouveaux territoires (Grand Nord, Crimée, Kaliningrad). À l'horizon 2030, il semble probable que la Russie achève son cycle actuel de modernisation à grande échelle de ses forces nucléaires. Ces forces, ainsi que les forces conventionnelles mises à niveau, représentent une sérieuse menace pour les pays de l'OTAN. D'une manière plus générale, le contexte stratégique international met en évidence la nécessité d'une maîtrise des armements plus efficace. Les pays de l'OTAN doivent par ailleurs tenir compte de l'impact de la modernisation et du développement par la Chine de ses forces nucléaires et conventionnelles. La Chine développe ses capacités de frappe à longue portée, qui sont une source d'inquiétude grandissante pour la zone euro-atlantique, et elle intensifie aussi ses travaux dans le domaine des nouvelles technologies. Bien que le comportement de la Chine soit très inquiétant, il n'enlève rien à la validité des accords actuels, ou d'accords futurs, avec la Russie. Enfin, ces dix dernières années auront été marquées par une utilisation accrue des armes chimiques.

Tous ces éléments contribuent à poser de sérieux risques pour la sécurité internationale, ce qui a des incidences pour la zone euro-atlantique. Dans cet environnement, la maîtrise des armements joue un rôle important. Mais nous insistons aussi sur le fait que l'OTAN continue d'avoir un rôle essentiel à jouer dans le maintien de la dissuasion conventionnelle et nucléaire et de la défense conventionnelle et nucléaire, rôle qui peut être assumé grâce aux arsenaux de ses pays membres et aux déploiements de forces américaines vers l'avant en Europe. Les armes nucléaires sont un pilier essentiel du mécanisme de défense collective instauré par l'OTAN à sa création. En outre,

les arrangements pour le partage du nucléaire jouent un rôle crucial dans la solidarité entre Alliés et devraient rester un des principaux éléments des garanties de sécurité et de l'indivisibilité de la sécurité de la zone euro-atlantique tout entière. Par ailleurs, l'OTAN doit accorder davantage l'attention, sur le plan politique, à de nouvelles formes de maîtrise des armements, en adoptant une approche plus proactive de la réglementation des nouvelles technologies, le cas échéant.

Recommandations

1. Nous réaffirmons ici la logique fondamentale mise en œuvre par l'OTAN depuis au moins 1957 et consacrée dans le rapport Harmel de 1967 : une double approche axée à la fois sur une dissuasion et une défense efficaces et sur des efforts de réduction des risques. Compte tenu de la détérioration du cadre pour la maîtrise des armements de l'époque de la Guerre froide, il est indispensable de maintenir des capacités de dissuasion nucléaire et des capacités de défense conventionnelle au XXI^e siècle en tant que pierre angulaire de la sécurité de l'OTAN. L'OTAN devrait réaffirmer son soutien à un processus de maîtrise des armements et l'importance cruciale d'une dissuasion nucléaire efficace.

« Il est indispensable de maintenir des capacités de dissuasion nucléaire et des capacités de défense conventionnelle ».

Recommandations concernant la maîtrise des armements

2. L'OTAN devrait jouer un rôle plus important en tant que forum de discussions sur les menaces pour les mécanismes existants et en tant que forum de consultations sur les futurs arrangements de maîtrise des armements. Comme les initiatives de dissuasion nucléaire et de maîtrise des armements servent à assurer la sécurité de l'ensemble de la région euro-atlantique, l'OTAN devrait être mise à contribution plus régulièrement pour examiner les points de vue des Alliés sur ces questions, le but étant de parvenir à une compréhension et à une position communes en vue de fournir des contributions pour les positions que les Alliés et les pays partageant les mêmes valeurs défendront dans les instances de l'ONU et de l'OSCE ainsi que dans d'autres organisations internationales concernées (p. ex. Code de conduite de La Haye).
- « L'OTAN devrait jouer un rôle plus important en tant que forum de discussions sur les arrangements de maîtrise des armements ».
3. Les pays de l'OTAN devraient continuer d'exercer une pression politique sur la Russie pour qu'elle se remette en conformité avec les accords de maîtrise des armements existants. Les Alliés doivent être cohérents dans leurs messages indiquant que les armes nucléaires ne peuvent être utilisées pour les diviser et faire pression sur leurs partenaires. Les consultations entre partenaires devraient être encouragées, en particulier lorsque des Alliés soupçonnent des tentatives d'utilisation à ces fins.

4. L'OTAN devrait encourager les Alliés, sur la base de l'expérience acquise, à renforcer l'efficacité des régimes de vérification et à activer des moyens de surveillance et des mécanismes de mise en œuvre. Les Alliés devraient tenir compte des progrès techniques, y compris des nouveaux types de vecteurs, dans tous les traités renouvelés ou les nouveaux traités. Ils devraient examiner comment la science et les technologies émergentes peuvent contribuer aux régimes de maîtrise des armements du XXI^e siècle.
5. L'OTAN devrait examiner l'approche efficace suivie par l'Alliance s'agissant des politiques de détente et de dissuasion nucléaires pendant la Guerre froide, l'objectif étant d'identifier celles qui ont le mieux fonctionné lorsque les tensions étaient fortes, en vue d'en appliquer les éléments pertinents à l'environnement actuel.
6. Les pays de l'OTAN et les pays partenaires devraient réaffirmer leur plein attachement aux dispositions du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et insister sur la nécessité d'une mise en œuvre complète de ce traité dans tous ses aspects, y compris par l'Iran et la Corée du Nord. Les Alliés devraient également rappeler la position qui est la leur concernant le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires, à savoir qu'il ne contribuera jamais à un désarmement concret, et qu'il n'aura pas d'incidence sur le droit international. L'OTAN devrait saluer les traités sur la maîtrise des armements qui assurent l'équilibre des armes stratégiques, comme le nouveau traité START, et, pour le théâtre européen, appeler de ses vœux une adaptation du traité FNI. Ces traités doivent refléter les réalités stratégiques d'aujourd'hui.
7. Les Alliés devraient condamner sans tarder et dans un esprit d'unité l'utilisation récente d'armes chimiques par la Syrie, la Russie, la Corée du Nord et des organisations terroristes, et demander que les responsabilités soient établies pour ces actes barbares, qui portent atteinte à la norme internationale contre l'emploi des armes chimiques. Les Alliés devraient accorder davantage d'attention à l'élaboration de politiques communes permettant d'opposer des moyens de dissuasion et une réponse à l'utilisation d'armes chimiques, de garantir la protection des Alliés et de leurs forces contre ces armes, et de renforcer le système international (OIAC) afin de garantir la rapidité et la précision de l'attribution et l'efficacité des mécanismes de réponse.
8. La Chine devra être prise en considération dans d'éventuelles négociations futures sur la maîtrise des armements, en particulier dans le contexte des armes nucléaires et celui des missiles balistiques. L'Alliance devrait engager la Chine à prendre des mesures efficaces et vérifiables de maîtrise des armements afin de réduire les risques d'une course aux armements en Asie et au-delà. Mieux surveiller les technologies émergentes et les technologies de rupture et fixer des normes pour ces technologies constitue un important volet de cet objectif.
9. L'OTAN devrait élaborer un programme pour la maîtrise des armements à l'échelle internationale dans des domaines clés des technologies émergentes et des technologies de

rupture aux applications militaires, y compris celles utiles aux capacités de défense de l'Alliance, tout en s'employant à limiter l'accès de nos adversaires à des technologies qui risquent de menacer la stabilité stratégique dans la décennie à venir. Elle devrait s'inspirer dans une certaine mesure du rôle de catalyseur qu'elle a joué dans la création de plateformes pour la maîtrise des armements, comme les négociations sur des réductions mutuelles et équilibrées des forces dans les années 19070, prémices du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe.

Recommandations concernant la dissuasion nucléaire

10. Compte tenu de la détérioration du cadre pour la maîtrise des armements de l'époque de la Guerre froide, il est indispensable de maintenir des capacités de dissuasion nucléaire et des capacités de défense conventionnelle au XXI^e siècle en tant que pierre angulaire de notre sécurité. L'OTAN devrait continuer d'adapter sa posture de dissuasion et de défense dans le contexte de l'après-FNI pour tenir compte de la menace que représentent les capacités militaires, actuelles et nouvelles, de la Russie.
11. L'OTAN devrait maintenir et redynamiser les arrangements pour le partage du nucléaire, qui, avec une défense conventionnelle efficace et les arsenaux indépendants des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France, constituent un élément essentiel de la politique de dissuasion de l'OTAN. Le partage de moyens nucléaires au sein de l'OTAN, qui est conforme au TNP, garantit la cohésion politique de tous les États en offrant des garanties en matière de sécurité et en empêchant toute augmentation du nombre des arsenaux nucléaires indépendants. L'intérêt de cet engagement sur le plan politique est tout aussi important que son intérêt sur le plan militaire.
12. L'OTAN devrait mieux communiquer sur le rôle clé de sa politique de dissuasion nucléaire s'agissant d'assurer la sécurité des Alliés et de leurs populations, ainsi que sur ses valeurs et ses principes, de manière à pouvoir lutter efficacement contre les actions hostiles visant à fragiliser cette politique vitale. Elle devrait systématiquement s'adresser à la communauté des experts et à la société civile et s'employer à les informer, notamment sur les éléments de fond de la doctrine nucléaire et sur les capacités de la Russie.

Sécurité énergétique

Les Alliés reconnaissent que leur sécurité commune passe aussi par la sécurité énergétique. Une rupture des approvisionnements énergétiques peut être source d'insécurité pour les pays membres et les pays partenaires de l'Alliance et nuire aux opérations militaires de l'OTAN. La sécurité énergétique est également un élément essentiel d'une meilleure résilience de l'Alliance et des efforts menés actuellement pour lutter contre les pratiques de guerre hybride. Si la sécurité énergétique est une compétence avant tout nationale, elle présente toutefois un intérêt primordial pour l'OTAN ; il s'agit d'un domaine que l'Alliance devrait suivre en permanence et auquel elle devrait apporter une valeur ajoutée dans les limites de ses moyens et capacités. La concurrence pour l'accès aux ressources énergétiques limitées ne fera que s'accroître au cours des dix prochaines années. Au vu des incidences que pourrait avoir cette réalité sur les Alliés, la sécurité énergétique devrait faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation constants, ainsi que de consultations entre les pays de l'Alliance, selon les besoins.

Le programme de l'OTAN dans le domaine de l'énergie a été influencé par l'évolution du paysage énergétique mondial. On a vu par le passé que des adversaires potentiels pouvaient instrumentaliser l'énergie dans leur politique étrangère et s'en servir comme d'un levier dans le cadre d'activités hybrides. Le secteur énergétique est l'un des plus visés par des cybermenaces. La stabilité et la fiabilité des approvisionnements énergétiques, au travers de la diversification des itinéraires, des fournisseurs et des ressources énergétiques, et l'interconnexion des réseaux énergétiques sont d'une importance critique et permettent d'accroître la résilience. Garantir la disponibilité d'approvisionnements énergétiques pour les opérations militaires est important pour l'OTAN et les Alliés.

Dans ce contexte, l'OTAN devrait continuer de contribuer à l'amélioration de la connaissance de la situation et de la compréhension des risques, d'aider les Alliés, à leur demande, à protéger leurs infrastructures critiques afin d'accroître la résilience de l'Alliance, notamment dans le cyberspace, et de veiller à ce que les forces alliées aient accès à tout moment aux ressources énergétiques dont elles ont besoin.

Recommandations

1. Les Alliés devraient renforcer leurs consultations politiques de niveau stratégique sur les questions relatives à la sécurité énergétique sous tous ses aspects, en y associant les acteurs de premier plan, s'il y a lieu, comme l'Agence internationale de l'énergie.
2. Il convient que les Alliés examinent rigoureusement leurs plans nationaux en matière de sécurité énergétique sous l'angle de la sécurité des autres membres de l'Alliance et évitent de prendre des mesures dans ce domaine qui pourraient rendre ceux-ci plus vulnérables à la manipulation, notamment au chantage politique ou à une interruption des approvisionnements.

3. L'OTAN devrait faire en sorte que la sécurité énergétique devienne un domaine de coopération majeur avec les partenaires qui sont soit des producteurs d'énergie, soit des pays de transit.
4. Les Alliés devraient examiner de manière plus systématique les liens qui existent entre la sécurité énergétique et les tactiques hybrides, également en abordant cette question dans leurs consultations politiques et leurs discussions basées sur un scénario. Il est nécessaire que l'OTAN intègre des considérations relatives à la sécurité énergétique dans ses exercices réguliers et ses plans de défense.
5. Les Alliés devraient améliorer leur connaissance de la situation au travers du partage de renseignement et d'échanges avec des experts extérieurs sur les développements dans le domaine de l'énergie, appuyer la protection des infrastructures énergétiques critiques par la mise en commun des meilleures pratiques entre experts, et organiser des stages de formation, avec la participation du programme pour la science au service de la paix et de la sécurité (SPS) et d'entités OTAN comme le Centre d'excellence pour la sécurité énergétique, situé en Lituanie, et le Centre régional OTAN-ICI, situé au Koweït.
6. L'OTAN devrait procéder à des évaluations annuelles de la sécurité énergétique, étant donné que cette question est liée à la dissuasion et la défense des Alliés, notamment en ce qui concerne l'état des infrastructures énergétiques et la capacité à recourir à des sources civiles d'approvisionnement en période de crise.
7. L'OTAN devrait être en mesure de faire avancer encore les travaux relatifs à l'« énergie intelligente », visant à améliorer l'efficacité énergétique dans le secteur militaire, en continuant d'intégrer les aspects pertinents de la question dans le processus OTAN de planification de défense.
8. L'OTAN devrait garder à l'esprit l'importance de veiller à ce que, pour le bénéfice de la continuité des opérations relevant ou non de l'article 5, les ressources énergétiques voulues et les infrastructures soient disponibles de manière ininterrompue.

Climat et défense verte

Le changement climatique, l'un des défis incontournables de notre époque, aura de graves incidences sur la sécurité et les intérêts économiques des trente membres de l'Alliance. Si d'autres organisations internationales sont mieux équipées pour mener le combat contre le changement climatique, l'OTAN a, pour sa part, un rôle important à jouer dans les domaines où ce phénomène a des répercussions visibles sur la sécurité des Alliés et détermine les conditions de sécurité dans lesquelles l'OTAN et ses adversaires évoluent. Une OTAN qui aspire à conserver sa pertinence en tenant compte des préoccupations de ses membres et de leurs citoyens se doit de comprendre le changement climatique et, dans la mesure du possible, d'y faire face, sans perdre de vue sa finalité première.

« Les Alliés doivent investir dans des technologies vertes, dans le but ultime d'améliorer leur efficacité militaire et de conserver leur avantage concurrentiel. »

Selon le concept stratégique de 2010, le changement climatique influe sur l'évolution de l'environnement de sécurité de l'OTAN. On observe ses effets, entre autres, dans l'intensité de la concurrence géopolitique, l'assouplissement de la liberté de navigation dans le Grand Nord, et le phénomène des flux migratoires en provenance du Sud, autant d'éléments qui touchent aux intérêts vitaux des Alliés. En 2014, l'OTAN a adopté le cadre pour la défense verte, qui vise à réduire l'empreinte environnementale des opérations militaires et à améliorer la résilience de l'Organisation au travers de l'investissement dans des technologies vertes permettant de réduire la consommation de carburant, les dépendances énergétiques, l'empreinte des missions ainsi que la longueur et la vulnérabilité des lignes d'approvisionnement. C'est aux pays qu'il revient d'atténuer les émissions et de prendre d'autres mesures de lutte contre le changement climatique. Toutefois, l'OTAN devrait continuer de s'employer à protéger l'environnement, d'examiner les incidences de ses propres opérations sur le changement climatique et de faire en sorte, dans la mesure du possible, d'atténuer ces effets. À cette fin, elle devrait encourager les Alliés à investir dans des technologies vertes, autant que faire se peut et sans compromettre la disponibilité opérationnelle, l'objectif ultime étant l'amélioration de leur efficacité militaire et la préservation de leurs avantages concurrentiels par rapport à leurs rivaux systémiques.

Recommandations

1. L'OTAN devrait réaffirmer que le changement climatique influe et continuera d'influer sur son environnement de sécurité, et faire en sorte que cette réalité soit prise en compte dans l'élaboration des futurs documents stratégiques.
2. L'OTAN devrait renforcer sa connaissance de la situation dans tout le Grand Nord et l'Arctique et, pour la partie du Grand Nord relevant de la zone de responsabilité du SACEUR, élaborer une stratégie qui tienne compte des plans de dissuasion et de défense plus vastes. Il convient, pour établir cette stratégie régionale, de travailler en étroite coordination avec les pays de l'OTAN riverains de l'océan Arctique, et de rester à l'écoute

de leurs points de vue. La stratégie devrait contenir des plans visant à garantir la liberté de navigation dans le Grand Nord et dans les étendues d'eau adjacentes, y compris l'Atlantique Nord, ainsi que des dispositions sur la manière de répondre aux actions agressives d'acteurs étatiques. À l'appui de ces efforts, il convient d'actualiser la stratégie maritime de l'Alliance, qui date de 2011, pour tenir compte des nouvelles menaces portant sur les communications transatlantiques et du souhait de l'OTAN de faire en sorte que l'Arctique/le Grand Nord reste une région peu conflictuelle.

3. L'OTAN devrait suivre et évaluer les incidences que le changement climatique pourrait avoir sur la sécurité au cours des dix prochaines années, et renforcer sa connaissance des menaces pouvant résulter d'une intensification importante des activités et d'un assouplissement de la liberté de navigation. À l'appui de cet objectif, l'OTAN devrait améliorer sa connaissance de la situation, ses mécanismes d'alerte précoce et son partage de l'information sur le climat et la sécurité. Les Alliés pourraient notamment envisager l'établissement d'un Centre d'excellence OTAN pour le climat et la sécurité ou ajouter la problématique du climat aux compétences du Centre d'excellence OTAN pour la sécurité énergétique.
4. L'OTAN devrait mettre à profit les initiatives prises par le secrétaire général pour inclure le changement climatique et d'autres menaces non militaires comme les pandémies dans la planification, les exercices et les délibérations et débats de l'OTAN sur la résilience et la gestion de crise. Elle devrait réfléchir à la manière dont l'Alliance peut contribuer à rendre ses opérations plus résilientes, notamment en renforçant la résistance des réseaux énergétiques et de télécommunications face aux phénomènes climatiques.
5. Il convient que l'OTAN redynamise son cadre pour la défense verte de 2014, qu'elle le réévalue et le réexamine à la lumière des nouveaux défis et des technologies vertes émergentes. L'accent devrait être mis sur les liens existant entre le changement climatique et la sécurité, et sur la manière de garantir que les initiatives de lutte contre le changement climatique renforcent la réactivité ou les capacités militaires plutôt que de les affaiblir. À cette fin, il faudrait que l'OTAN recense les technologies vertes émergentes permettant de garantir à l'Alliance l'ascendant sur ses rivaux, et qu'elle encourage les Alliés à prioriser leurs investissements en conséquence.
6. L'OTAN devrait exploiter le programme pour la science au service de la paix et de la sécurité (SPS) d'une manière plus stratégique afin de favoriser le développement et la mise en œuvre de meilleures technologies vertes et de l'énergie intelligente, notamment les panneaux solaires et les biocarburants. Elle devrait à cette fin entreprendre une collaboration ciblée avec des partenaires poursuivant le même objectif.

La sécurité humaine et les femmes, la paix et la sécurité

Ces dernières années, l'OTAN a élaboré un programme relatif à la sécurité humaine, qui vise à protéger les civils en période de conflit armé, à lutter contre la traite des êtres humains, et à prévenir et combattre la violence sexuelle liée aux conflits. S'appuyant sur les enseignements tirés de l'expérience acquise en Afghanistan, elle s'est efforcée d'intégrer la dimension humaine de la sécurité (faite de considérations opérationnelles, morales, politiques et juridiques) dans ses opérations.

Par ailleurs, depuis l'adoption, en 2000, de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU – qui a été suivie d'autres résolutions –, l'OTAN s'est employée à intégrer le programme pour les femmes, la paix et la sécurité (FPS) dans ses opérations, ses activités de lutte contre le terrorisme et ses trois tâches fondamentales, faisant de ce programme un élément constitutif de ses doctrines et de sa planification. Une telle démarche, conjuguée aux efforts déployés par l'Alliance pour favoriser la diversité au sein de son personnel, permet à celle-ci de réfléchir d'une manière plus créative et plus globale à l'évolution des défis de sécurité ; d'accroître son importance et sa pertinence aux yeux de l'opinion publique ; de mieux comprendre les environnements dans lesquels elle opère et les incidences que peuvent avoir ses politiques et programmes ; et d'assurer l'efficacité stratégique et opérationnelle de son action sur le terrain. Plus généralement, la valeur que l'OTAN attache à la dignité et à la sécurité humaines la distingue des tenants de l'autoritarisme et des groupes terroristes, qui comptent parmi ceux qui, dans le monde, bafouent les droits de la personne.

« La valeur que l'OTAN attache à la dignité et à la sécurité humaines la distingue des tenants de l'autoritarisme. »

Recommandations

1. L'OTAN devrait intégrer les questions de sécurité humaine dans l'élaboration de ses futurs documents stratégiques et préciser la manière dont ces questions s'articulent avec sa mission fondamentale et ses grands objectifs, pour ce qui est de l'établissement des priorités, de l'opérationnalisation et des ressources.
2. L'Alliance devrait mener une réflexion sur les enseignements à tirer de ses récentes missions en Afghanistan et en Iraq afin de déterminer, s'agissant de son approche à l'égard de l'environnement civil, les aspects qui peuvent être améliorés et les domaines dans lesquels la démarche adoptée peut être élargie. Il serait également souhaitable, tout en continuant de privilégier la nécessité militaire, de poursuivre les efforts visant à ce que les forces de l'Alliance soient davantage sensibilisées au besoin de protéger les populations et les sites vulnérables.

3. Le ou la représentant(e) spécial(e) pour les femmes, la paix et la sécurité devra encourager les Alliés à considérer l'action FPS comme une préoccupation particulière, y compris en favorisant le partage de bonnes pratiques entre Alliés, et il est souhaitable que le ou la secrétaire général(e) évoque les progrès accomplis à cet égard dans son rapport annuel sur l'état de l'Alliance.
4. Il convient que les activités de communication publique de la Division Diplomatie publique (PDD) mettent en relief les initiatives de l'OTAN en matière de sécurité humaine, de manière à souligner la contribution positive et la pertinence de l'Alliance, notamment au regard des préoccupations de la jeune génération.
5. Enfin, l'OTAN devrait tirer parti des partenariats établis avec les organisations de la société civile et de ses liens avec les pays partenaires pour constituer un groupe chargé de promouvoir son action FPS et ses initiatives ayant trait à la sécurité humaine, qui comprendrait des femmes issues de pays dans lesquels l'Alliance a eu un impact positif et dont le parcours offre un exemple inspirant. Un tel groupe, par les diverses histoires et expériences personnelles de ses membres et par leur engagement, doterait l'OTAN d'un puissant levier pour l'action qu'elle mène en vue de mieux faire connaître son rôle constructif dans la promotion de la stabilité et dans la lutte contre les facteurs qui alimentent les conflits.

Pandémies et catastrophes naturelles

« La pandémie a confirmé qu'il fallait améliorer l'architecture de la résilience de l'OTAN. »

La crise liée à la COVID-19 a démontré de manière spectaculaire et inattendue les effets délétères que les pandémies peuvent avoir non seulement sur la santé des habitants des pays de l'OTAN mais aussi sur la santé économique, la résilience des sociétés et la sécurité, que ce soit en appelant à une réorientation des politiques et à une réaffectation des ressources limitées, ou en attisant les rivalités et les confrontations internationales. La gestion des effets de la pandémie relève fondamentalement de la compétence des gouvernements nationaux ; il ne s'agit pas d'une tâche fondamentale de l'OTAN, et cela ne doit pas le devenir. Cela étant, la pandémie actuelle et celles qui suivront ont des conséquences manifestes sur la sécurité de l'OTAN. À ce jour, la crise sanitaire a accéléré les tendances sous-jacentes vers une concurrence géopolitique ainsi que les incertitudes dans le monde, s'agissant notamment de la résilience de la chaîne d'approvisionnement, ce qui a des conséquences durables pour la sécurité et la stabilité internationales.

À aucun moment, la première vague de la pandémie n'a compromis la disponibilité opérationnelle de l'OTAN et son état de préparation face à un large éventail de menaces pour la sécurité. Les Alliés ont également continué de se consulter sur le plan politique et de prendre des décisions concernant toutes les questions essentielles, notamment grâce à la mise en œuvre rapide de nouvelles modalités de visioconférence pour les réunions ministérielles. Néanmoins, la pandémie a confirmé qu'il fallait continuer de revoir et d'améliorer l'architecture de la résilience de l'OTAN. Au lendemain de la pandémie, il sera important d'évaluer ce que celle-ci a mis en lumière quant à la capacité de l'OTAN à faire face à de nombreux événements perturbateurs inhabituels se produisant de manière simultanée, et à répondre aux impératifs de base en matière de résilience (réduire autant que possible les dommages, rétablir rapidement la stabilité et concevoir des stratégies qui permettent de mieux gérer des défis similaires à l'avenir). À cet égard, et à bien d'autres, la COVID-19 est une expérience instructive, que l'OTAN et ses membres doivent analyser scrupuleusement au cas où des événements semblables se reproduiraient à l'avenir.

« L'OTAN doit être en mesure de gérer de nombreux événements perturbateurs inhabituels se produisant de manière simultanée. »

Recommandations

1. L'OTAN devrait continuer de tirer des enseignements de la crise liée à la COVID-19, en se concentrant tout particulièrement sur la gestion d'événements inattendus dans un contexte où la simultanéité revêt une importance stratégique. À cette fin, il convient d'axer principalement les efforts sur l'évaluation de la capacité de l'OTAN à continuer d'assurer la

dissuasion et la défense malgré de nombreux événements perturbateurs, et sur la détermination des modifications à apporter dans les domaines du soutien logistique, de la communication, de la continuité d'activité, de la chaîne d'approvisionnement, de l'énergie, des transports, de la prise de décision et de la planification.

2. En conformité avec les priorités de défense, l'OTAN devrait élaborer un calendrier régulier d'activités de formation qui prépareraient les Alliés à anticiper et à simuler les chocs d'importance stratégique provoqués par des catastrophes naturelles ou anthropiques, considérées selon qu'elles se produiraient soit séparément soit simultanément. Le but serait de faire en sorte que les responsabilités soient déléguées et que les informations requises soient disponibles bien avant que surviennent de telles crises, et notamment que le rôle de l'OTAN soit examiné et approuvé au préalable.

Menaces hybrides et cybermenaces

Les méthodes dites « hybrides » – propagande, déception, sabotage et autres tactiques non militaires – ont été utilisées dans toute l'histoire de la guerre pour miner des adversaires de l'intérieur. L'ère du numérique, caractérisée par une évolution technologique rapide dans un monde interconnecté, a renforcé l'attrait et la puissance de ces méthodes, décuplant leur rapidité, leur ampleur et leur intensité. Les attaques hybrides et les cyberattaques ne constituent pas en elles-mêmes des menaces : elles ne sont que des outils employés par des acteurs hostiles - étatiques et non étatiques - qui représentent, eux, la menace. Il est pourtant difficile de déterminer qui est à l'origine de ces attaques, dans la mesure où les États font parfois appel à des intermédiaires. Ces attaques obéissent à un objectif stratégique, qui consiste à saper l'ordre international, affaiblir l'OTAN et miner de l'intérieur les systèmes démocratiques de gouvernement. Elles visent souvent le « maillon faible » ou les pays de l'Alliance présentant une vulnérabilité particulière.

Ces dernières années, l'OTAN a intensifié ses efforts pour contrer ces menaces. En 2016, les Alliés ont reconnu le cyberspace en tant que milieu d'opérations au même titre que les milieux aérien, terrestre et maritime, et pris un « engagement en faveur de la cybergdéfense » en vue de renforcer les moyens de cybergdéfense nationaux. En 2018, l'OTAN a créé les équipes de soutien pour la lutte contre les pratiques hybrides (CHST) pour fournir une aide spécifique aux Alliés qui en feraient la demande. En novembre 2019, les Alliés ont approuvé le rapport sur l'amélioration de la réponse de l'OTAN aux menaces hybrides, qui énonce des priorités et un agenda pour la lutte contre ces menaces. Parallèlement, l'OTAN doit rester vigilante à l'égard de sa propre hygiène cyber. Néanmoins, l'OTAN doit disposer d'un cadre politique commun lui permettant, lors d'une crise, de savoir comment évaluer les incidents hybrides et les cyberincidents, en identifier l'origine et y répondre. Cela permettrait de mieux cerner le niveau d'ambition de l'Organisation dans ces domaines et les rôles que devraient jouer l'OTAN, l'Union européenne et les gouvernements nationaux. Les longues discussions sur l'identification de l'origine des attaques et sur la question de savoir comment ou si l'OTAN devrait intervenir empêchent l'Alliance de répondre aux défis en temps utile, ce qui augmente le risque d'erreurs d'appréciation et d'escalade involontaire par des adversaires potentiels.

Recommandations

1. L'OTAN devrait mettre en application le rapport sur l'amélioration de la réponse de l'OTAN aux menaces hybrides, dans la lettre et dans l'esprit. Elle devrait énoncer son niveau d'ambition et faire en sorte que les menaces hybrides ne soient pas traitées uniquement au niveau du Comité des orientations opérationnelles (OPC), mais également dans d'autres comités et forums, notamment au sein de la Division Diplomatie publique. Cela aiderait à lutter contre la fragmentation et le cloisonnement actuels de ces questions au sein des structures de l'OTAN.

2. En s'appuyant sur les conclusions du sommet de Bruxelles, l'OTAN devrait renforcer sa capacité à aider les Alliés à se défendre contre les cyberattaques et les attaques hybrides, qui sont susceptibles d'entraîner l'invocation de l'article 5. L'article 4 pourrait être invoqué plus souvent pour mener des consultations dans le contexte d'attaques hybrides, même lorsqu'on ne sait pas exactement quelle en est l'origine (*non attribution*). Dans de telles situations, les Alliés devraient se montrer plus résolus dans l'utilisation de l'article 4 comme base pour initier un dialogue politique et envoyer un message d'unité.
- « L'OTAN devrait renforcer sa capacité à soutenir les Alliés face aux cyberattaques et aux attaques hybrides »
3. L'OTAN devrait s'employer à mieux comprendre la nature des menaces hybrides et les campagnes orchestrées derrière ces menaces. Elle devrait constituer une terminologie et une connaissance de la situation communes en ayant recours à la détection, à la surveillance et l'analyse des menaces hybrides aux niveaux opératif et stratégique, notamment par le biais d'études prévisionnelles et d'une analyse de l'anticipation des tendances, d'un partage d'informations sur les bonnes pratiques, de jeux basés sur des scénarios, et en incorporant des situations de conflits hybrides dans les entraînements et les exercices.
4. L'OTAN devrait aider les Alliés à mettre au point un cadre de réponse global pour contrer les menaces hybrides. Ces travaux pourraient s'inscrire dans la suite logique du rapport sur l'amélioration de la réponse de l'OTAN aux menaces hybrides. Il faudra appréhender cette initiative tant d'un point de vue politico-stratégique que tactique/opératif, en étant particulièrement attentifs à renouveler continuellement les concepts opérationnels. L'objectif devrait être de regrouper dans un seul cadre cohérent les options civiles et militaires dont l'OTAN dispose. L'OTAN devrait continuer à soutenir les Alliés dans les efforts qu'ils déploient afin de renforcer la résilience au sein de la société et leurs systèmes de protection civile. Ce cadre devrait prévoir plusieurs types de réponses possibles :
- Réponses aux activités de désinformation visant l'OTAN ou des Alliés à titre individuel (activités obéissant par exemple au principe « diviser pour mieux régner ») : dans un environnement hybride, la communication stratégique (STRATCOM) n'est pas spécifiquement liée aux crises, mais s'inscrit dans une communication permanente plus large, harmonisée en interne avec les Alliés et, à l'extérieur de l'Alliance, avec les partenaires. Cette communication est essentielle pour la crédibilité de la dissuasion de l'Alliance.
 - Réponses à l'intimidation/au harcèlement militaire (à la fois physique et cyber) : il faut limiter autant que possible le risque d'escalade, et la réponse doit être étroitement alignée sur celles apportées dans d'autres domaines - y compris les réponses qui ne font pas partie de la « boîte à outils » de l'OTAN.

- Réponses politiques : l'OTAN devrait s'employer à structurer son rôle sur la scène politique internationale pour ce qui est de répondre aux menaces hybrides, en plus d'être un acteur militaire. Elle devrait mettre au point un ensemble d'activités diplomatiques axées sur la désescalade (visites de haut niveau, déclarations, conférences de presse publiques, consultations au titre de l'article 4, etc.) et créer une « boîte à outils » à l'appui de la dissuasion politique, adaptée aux menaces hybrides.
 - Réponses pour les partenaires : il peut s'agir de développer plus avant différentes formes de soutien, notamment en mettant des équipes de soutien pour la lutte contre les pratiques hybrides à la disposition des partenaires.
5. L'OTAN et les Alliés doivent développer davantage de capacités leur permettant d'opérer dans les dimensions cognitive et virtuelle, y compris au niveau tactique. Ces capacités sont nécessaires pour détecter la désinformation et aider à prévenir ou limiter son impact, ce qui passe notamment par une meilleure compréhension du facteur humain, des réseaux, des informations en ligne et des discours véhiculés. Parallèlement, l'OTAN et les Alliés doivent mettre en place le cadre juridique et éthique qui leur permettra d'opérer efficacement et légitimement dans ces dimensions.
 6. L'OTAN devrait périodiquement tester des options de réponse aux menaces hybrides en se fondant sur des scénarios réalistes et en coopérant le plus étroitement possible avec des acteurs représentant tous les domaines DIMEFIL (diplomatie, de l'information, militaire, économique, financier, du renseignement, juridique). Il faudrait développer ces entraînements et exercices à la fois au niveau tactique/opératif et au niveau politico-stratégique.
 7. L'OTAN doit améliorer sa capacité à financer, à recruter et à continuer de former du personnel aux techniques de cyberdéfense les plus récentes, et elle doit s'assurer constamment qu'elle dispose du cadre politique et juridique nécessaire pour traiter ces questions.

Espace extra-atmosphérique

L'espace est un milieu dynamique qui évolue rapidement et dont la sécurité est essentielle pour assurer la capacité de l'OTAN à l'emporter sur le terrain, mais aussi à protéger en permanence les communications, la navigation et le commerce. Ces dernières années, un nombre croissant d'acteurs ont fait leur entrée dans le milieu spatial, ce qui entraîne un risque accru d'accidents ou d'actions hostiles. La mise au point de nouvelles technologies militaires sophistiquées par la Russie et la Chine menace la sécurité des Alliés dans ce domaine et fait de l'espace extra-atmosphérique un nouveau théâtre de compétition géopolitique.

« L'espace extra-atmosphérique est un nouveau théâtre de compétition géopolitique ».

En réponse à ces défis, les dirigeants des pays de l'Alliance ont décidé, à leur sommet de 2018 à Bruxelles, d'élaborer une politique spatiale de l'OTAN, qui a été entérinée par les ministres de la Défense en juin 2019. À Londres, les dirigeants ont déclaré que l'espace était un milieu d'opérations, au même titre que les milieux aérien, terrestre, maritime et cyber. À terme, l'OTAN devra s'employer activement à développer et à promouvoir davantage encore cette nouvelle politique et faire en sorte que la sécurité dans l'espace demeure une priorité pour l'Alliance.

Recommandations

1. L'OTAN devrait devenir le principal forum transatlantique de consultations sur la sécurité dans l'espace. À cette fin, le secrétaire général devrait promouvoir le partage d'information, des scénarios de crise basée dans l'espace, des évaluations intégrées des menaces air-terre-mer-espace, et la présentation régulière de points de situation au Conseil sur l'interopérabilité dans l'espace. Il faudrait dès à présent commencer à intégrer davantage de compétences en rapport avec l'espace à l'échelle de l'OTAN et développer le savoir des Alliés concernant l'espace.
2. L'OTAN devrait inclure l'espace extra-atmosphérique dans la planification en matière de résilience, pour faire en sorte que les efforts de dissuasion et de défense restent efficaces au cas où des attaques ou un déni d'accès à l'espace compromettraient des infrastructures critiques (p. ex. télécommunications et réseaux électriques).
3. L'OTAN devrait garantir le libre accès à l'espace, son exploration et son utilisation à des fins pacifiques. Elle continuera de veiller à ce que toutes les activités dans l'espace soient menées conformément au droit international. NATO should review how the geographic delimitations of the NATO treaty would be interpreted for outer space security contingencies.
4. L'OTAN devrait s'employer à promouvoir le dialogue entre l'Alliance et le secteur privé pour ce qui concerne les défis et les opportunités dans l'espace aux fins d'activités communes de recherche et de développement entre Alliés.
5. L'OTAN devrait envisager de communiquer sa politique spatiale au public par tous les moyens adéquats, comme elle l'a fait avec la stratégie maritime et la stratégie en matière de puissance aérienne interarmées de l'Alliance.

Communication stratégique, diplomatie publique et lutte contre la désinformation

La communication stratégique est un outil essentiel de la dissuasion et de la défense. Une dissuasion efficace repose sur l'affirmation claire de la capacité et de la détermination à agir si cela est nécessaire. Pour certains adversaires et rivaux, l'information est devenue un terrain disputé. La mésinformation, la désinformation et la déception pratiquées par ces acteurs distordent l'environnement informationnel. Ces techniques visent la propagation d'informations manipulées, le but étant d'éroder la confiance dans les institutions démocratiques. La désinformation, la propagande et la mésinformation sont particulièrement dangereuses à une période où le progrès technologique est rapide et où les changements générationnels continuent d'altérer la perception de l'OTAN dans les opinions publiques des pays de l'Alliance.

« La désinformation et la propagande sont particulièrement dangereuses à une période où le progrès technologique est rapide ».

La progression rapide du numérique dans toutes les franges de la société est un défi qui se pose particulièrement pour la communication stratégique de l'OTAN. De plus en plus, les publics de l'Alliance et de ses pays membres reçoivent l'information via des canaux numériques et sont influencés par ces sources. Les concurrents stratégiques continuent de démontrer leur capacité et leur volonté croissantes de déployer les technologies numériques les plus récentes contre l'OTAN et les Alliés, en particulier dans l'environnement informationnel. Renforcer la résilience de la population dans les pays de l'Alliance est une responsabilité qui incombe au premier chef aux Alliés eux-mêmes. Or, de manière générale, ceux-ci n'ont pas suffisamment investi dans les ressources humaines, techniques et financières nécessaires pour pouvoir aborder de manière cohérente et suivie les questions liées à la sécurité et à la défense. Ils n'ont pas non plus donné la priorité à une communication proactive et cohérente à l'appui des buts et des objectifs de l'Alliance. Consciente de la menace émanant d'acteurs étatiques et non étatiques, qui déploient des tactiques agressives en restant sous le seuil du recours aux forces conventionnelles dans le but de remettre en question et de saper les valeurs et la cohésion de l'Alliance, l'OTAN doit s'assurer qu'elle a pris la mesure de l'enjeu et qu'elle est capable de parer à cette menace par une communication objective et factuelle.

Recommandations

1. L'OTAN devrait intensifier et accélérer la transformation de sa communication stratégique afin de permettre à l'Alliance d'être plus compétitive dans un environnement informationnel hautement concurrentiel. Cela passe notamment par des investissements en ressources humaines, financières et technologiques, et par l'intégration d'une approche de la communication stratégique axée sur les objectifs, basée sur l'étude des publics et étayée par un travail substantiel d'analyse et d'évaluation. L'un des principaux enjeux, pour

l'OTAN, sera de maintenir une image de marque forte et clairement identifiable, afin de donner cohérence et unité de but à ses nombreuses marques dérivées. Il s'agit de faire en sorte que l'Alliance soit mieux connue, reconnue et soutenue par l'opinion publique.

2. Dans le cadre du processus qu'elle a engagé pour transformer sa communication, l'OTAN devrait mettre l'accent sur le volet numérique afin de tirer parti des données permettant d'interpréter cet environnement complexe et de pouvoir communiquer de manière encore plus agile et ciblée avec ses publics prioritaires en utilisant tout l'éventail des canaux numériques.
3. Les Alliés devraient prendre des mesures proactives supplémentaires pour informer leurs populations sur les politiques, les opérations et les activités de l'Alliance et gagner leur soutien, afin de promouvoir les objectifs de l'OTAN.
4. À mesure que l'OTAN accélère la numérisation de ses fonctions de communication publique, les Alliés devraient développer les interactions directes avec des publics plus larges tout en établissant des partenariats avec des parties prenantes issues du vaste réseau de multiplicateurs de forces de l'OTAN, comme l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et l'Association du Traité de l'Atlantique.
5. L'OTAN devrait intensifier encore la coopération avec les pays partenaires, les organisations internationales, le secteur privé, les think tanks et le monde universitaire, afin de relever le défi de la désinformation. Tous les acteurs, y compris l'OTAN, ont un rôle à jouer, qu'il s'agisse des organisations internationales, des autorités locales ou nationales, des entreprises privées, ou encore de la société civile et des médias libres et indépendants.
6. L'OTAN devrait faire un usage plus rigoureux et plus stratégique des déclarations publiées à l'issue des ministérielles et des sommets et s'en servir comme outils de communication publique. Or, depuis 2011, elle a rompu avec la pratique des déclarations ministérielles, et les déclarations des sommets sont devenues tellement longues qu'elles ont perdu de leur utilité en termes de communication. L'OTAN devrait considérer ces déclarations comme autant d'occasions d'expliquer aux opinions publiques de ses pays membres ce que fait l'Alliance et de réaffirmer ses principes et engagements fondamentaux, et leur reconnaître également une fonction interne qui est de définir les futurs axes de travail de l'OTAN. Tout en utilisant, quand cela est nécessaire, le format plus long du communiqué publié à l'issue d'un sommet pour informer la communauté des experts sur la progression des axes de travail de l'OTAN, l'Alliance devrait renouer avec la pratique des déclarations ministérielles sur des thématiques spécifiques et en limiter la longueur pour favoriser leur utilisation dans les messages au public. Elle devrait recourir davantage à des déclarations et à des communiqués clairs et pertinents diffusés à certaines occasions, comme lors de l'incident de Salisbury, pour atteindre ses objectifs en matière de communication stratégique.

4.3 Renforcer la cohésion et l'unité de l'OTAN sur le plan politique

L'OTAN est à la fois le fruit et la source de la cohésion politique des Alliés. Au sein de toute alliance, l'unité politique et l'aptitude à agir adéquatement sont fonction de la volonté et de la capacité des membres de se défendre contre les menaces communes, en vertu des intérêts et des valeurs qu'ils partagent. À l'OTAN, le socle de l'unité politique et son expression ultime résident dans l'obligation solennelle qui incombe aux membres de considérer une attaque contre l'un d'entre eux comme une attaque dirigée contre tous, à laquelle il faut répondre résolument par une action collective. L'obligation de défense collective, et le privilège de son bénéficiaire, supposent la volonté de partager les charges (risques et ressources). Ce sont là les principes à la base du pacte qui fait la valeur de l'OTAN aux yeux de chacun des Alliés depuis plus de 70 ans et qui les aide à assumer la première responsabilité de tout État, à savoir protéger son territoire et sa population. Comme l'a dit le « Comité des Trois » dans son rapport, publié en 1956, « [p]our que la Communauté Atlantique soit une réalité vivante et capable de progrès », l'OTAN doit, au travers des gouvernements des États qui la composent, montrer qu'en tant qu'organisation internationale, elle apporte à ses membres quelque chose qui lui est propre et que ne leur apportent pas les Nations Unies ou « d'autres associations internationales ».

« À l'OTAN, le socle de l'unité politique réside dans l'obligation solennelle qui incombe aux membres de considérer une attaque contre l'un d'entre eux comme une attaque dirigée contre tous. »

L'autre grande caractéristique de l'OTAN est de constituer une communauté de valeurs démocratiques fondamentales. Le renforcement de la cohésion politique de l'Organisation passe donc nécessairement par celui de ces valeurs et idéaux partagés que sont la démocratie, l'état de droit et la liberté individuelle. Autrement dit, renforcer la cohésion de l'OTAN revient à servir, à promouvoir, à respecter et à préserver les intérêts et les valeurs qui sous-tendent l'existence de l'OTAN et permettent la défense collective. La cohésion de l'Alliance n'est jamais acquise. Plutôt qu'une attention intermittente, son renforcement requiert un engagement politique continu et actif qui consiste, concrètement, à donner la primauté, de façon consciente et permanente, à des approches communes des problèmes communs et, si les Alliés ne s'accordent pas sur la hiérarchisation des menaces ou les moyens de les contrer, à éviter les initiatives qui amoindrissent la capacité d'autres membres à s'attaquer aux défis qu'ils jugent les plus pressants. À l'inverse, affaiblir la cohésion consiste à méconnaître ou à discréditer les raisons qui ont présidé à la création de l'OTAN, à porter atteinte aux valeurs et aux intérêts communs, à ignorer le point de vue d'autres Alliés ou, pire encore, à menacer d'autres membres.

Pour que les défis de la prochaine décennie puissent être surmontés, tous les Alliés doivent, sans ambiguïté, faire du maintien de la cohésion une priorité politique, qui façonne leur comportement, même au prix d'éventuelles contraintes.

Recommandations

1. Les Alliés des deux rives de l'Atlantique doivent réaffirmer leur engagement en faveur de l'OTAN en tant que principale institution de défense de la zone euro-atlantique. À cet effet, ils devraient adopter un code de conduite axé sur le respect de l'esprit et de la lettre du Traité de l'Atlantique Nord. Comme ils se doivent mutuellement assistance en cas d'attaque (article 5 du Traité), ils devraient se réengager, au plus niveau :

« Les Alliés devraient adopter un code de conduite axé sur le respect de l'esprit et de la lettre du Traité de l'Atlantique Nord. »

- à défendre leurs valeurs communes, fondées sur les principes de démocratie, de liberté individuelle et d'état de droit ;
- à préserver et à renforcer leur capacité individuelle et collective à résister aux attaques armées ;
- à se consulter sur toutes les grandes questions ayant trait à la sécurité de la zone euro-atlantique, notamment avant de lancer des opérations militaires qui heurteraient les intérêts d'autres Alliés (si c'est possible du point de vue opérationnel) ou quand l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité d'un Allié est menacée ou compromise ;
- à promouvoir un ordre international ouvert et stable, fondé sur l'état de droit et le règlement pacifique des conflits ;
- à, de bonne foi, tout mettre en œuvre pour que tout différend impliquant un Allié soit réglé dans le cadre bilatéral par priorité, par des moyens pacifiques, par le dialogue et dans le respect du droit international, comme le veut la Charte des Nations Unies ;
- à s'abstenir de bloquer des dossiers pour des raisons politiques externes à l'OTAN ;
- s'ils ont avec des pays tiers, dans le cadre bilatéral, des interactions significatives qui touchent les intérêts de sécurité vitaux des Alliés, à en rendre compte comme il convient.

« Les Alliés devraient s'abstenir de bloquer des dossiers pour des raisons politiques externes à l'OTAN. »

L'adoption d'un tel code de conduite serait synonyme d'engagement renouvelé en faveur de la solidarité alors que s'ouvre une ère nouvelle, d'une dangerosité accrue. Elle permettrait d'éviter que les questions ne relevant pas de l'Alliance nuisent à l'unité des Alliés. Elle ne remplacerait pas le difficile travail de renforcement de la cohésion, qui exige que, dans les années à venir, les Alliés fassent la preuve de leur volonté de se consulter pour traiter les problèmes communs et s'abstiennent, dans la poursuite de leurs intérêts, de toute initiative susceptible d'affaiblir directement la cohésion.

2. L'Alliance atlantique devrait réaffirmer son identité fondamentale d'alliance enracinée dans les principes de la démocratie. Comme le dit le préambule du Traité de l'Atlantique Nord, sa raison d'être consiste à « sauvegarder la liberté de[s] peuples [des États parties], leur héritage commun et leur civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit ». C'est quand ses membres respectent ces principes que

la cohésion politique de l'OTAN est la plus forte. L'Organisation devrait continuer de les réaffirmer et établir une claire distinction politique et morale entre la démocratie et les formes autocratiques de gouvernement qui caractérisent les rivaux systémiques de l'Alliance.

« L'Alliance atlantique devrait réaffirmer son identité fondamentale d'alliance enracinée dans les principes de la démocratie. »

3. Les Alliés devraient maintenir et honorer les obligations auxquelles ils ont souscrit en matière de partage des charges. Ce sera le premier test de leur engagement en faveur de la sécurité collective. Le fait de maintenir en condition des capacités militaires adéquates est non seulement une nécessité pour la dissuasion et la défense mais aussi un vecteur essentiel de cohésion politique, car il est au cœur de la logique qui consiste à mutualiser les ressources et les bénéfices de l'appartenance à l'OTAN (notamment la sécurité, dont dépend la prospérité). Les Alliés progressent sur la voie de la concrétisation de l'engagement en matière d'investissements de défense qu'ils ont pris en 2014, au sommet du pays de Galles, en vertu duquel ils cherchent à consacrer, d'ici à 2024, 2 % de leur PIB

« Le fait de maintenir en condition des capacités militaires adéquates est non seulement une nécessité pour la dissuasion et la défense mais aussi un vecteur essentiel de cohésion politique. »

aux dépenses de défense et 20 % de leurs budgets de défense aux équipements majeurs. Ces quatre prochaines années, ils doivent continuer de se rapprocher de ces objectifs, car cela sera le ciment le plus solide qui soit pour l'Alliance au cours de la seconde partie de la décennie. Les capacités et les contributions aux missions sont également des piliers

fondamentaux du partage des charges, parce qu'elles sont utiles en soi et parce qu'elles témoignent de la mobilisation des Alliés. L'annulation ou la dilution de l'engagement pris au pays de Galles entamerait la crédibilité des futurs engagements politiques.

4. Les Alliés devraient envisager de créer un centre d'excellence pour la résilience démocratique, qui pourrait aider les Alliés qui le demanderaient à accroître la résilience de leurs sociétés face à l'ingérence d'acteurs hostiles dans le fonctionnement de leurs institutions et processus démocratiques. Ce centre travaillerait dans un esprit de complémentarité avec les autres organisations internationales compétentes.

« Les Alliés devraient envisager de créer un centre d'excellence pour la résilience démocratique. »

5. Les Alliés devraient se remémorer et renouveler l'engagement qu'ils ont pris les uns envers les autres aux termes de l'article 1 du Traité de l'Atlantique Nord, selon lequel ils « r[è]gle[nt] par des moyens pacifiques tous différends internationaux dans lesquels [ils] pourraient être impliqué[s] ». Toute alliance dont les membres sont en conflit les uns avec les autres risque fort de s'avérer inapte à assurer la défense collective. Il n'en va pas

« Les Alliés devraient renouveler l'engagement qu'ils ont pris les uns envers les autres aux termes de l'article 1 du Traité de l'Atlantique Nord, selon lequel ils règlent leurs différends par des moyens pacifiques. »

autrement pour l'Alliance atlantique. Aussi, bien que l'OTAN ne soit pas une instance d'arbitrage, le Groupe encourage le secrétaire général à offrir ses bons offices si nécessaire et à éventuellement associer aux travaux de médiation informelle d'autres Alliés que ceux directement concernés.

4.4 Renforcer le processus de consultation politique et de décision de l'OTAN

La consultation politique demeure le principal moyen dont l'OTAN dispose pour résoudre les désaccords, atténuer les différences dans l'évaluation des menaces et renforcer la cohésion politique. Ces dernières années, en particulier depuis 2014, les consultations politiques au sein de l'OTAN se sont intensifiées, sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs : d'une part, il fallait comprendre le comportement de la Russie et y réagir ; d'autre part, les défis liés à la maîtrise des armements, la situation dans l'Indo-Pacifique, les conséquences de la montée en puissance de la Chine et, depuis 2019, les défis stratégiques émanant du Moyen-Orient le justifiaient. Par ailleurs, eu égard à la taille de l'Alliance et à la nature de l'environnement de la menace, il importe plus que jamais que l'OTAN soit à même, en temps voulu, de prendre des décisions et de réaliser puis de maintenir consensus. Pour que l'Organisation reste en mesure de mener une action collective au cours de la décennie à venir, il est indispensable de continuer de renforcer tant le processus de consultation que le processus décisionnel.

4.4.1 Consultations politiques entre Alliés

Le Groupe préconise de renforcer systématiquement les consultations transatlantiques, qui doivent gagner en crédibilité et en vigueur. Il est d'avis que renforcer l'OTAN dans son rôle d'instance chargée des grandes questions stratégiques qui se posent aux Alliés pourrait donner lieu à des améliorations notables. Il souligne qu'il y a urgence, en cette période de rivalité systémique croissante, à faire en sorte que l'OTAN ne se contente plus de réagir aux événements mais soit davantage à la manœuvre lorsqu'il s'agit de définir l'horizon stratégique et d'en débattre. Il fait observer que les consultations politiques entre Alliés sont bénéfiques même quand l'OTAN n'est pas encore opérationnelle dans le domaine concerné.

« En cette période de rivalité systémique croissante, l'OTAN ne doit pas se contenter de réagir aux événements et doit davantage être à la manœuvre. »

Recommandations

1. Les Alliés doivent renforcer le Conseil de l'Atlantique Nord pour en faire une authentique enceinte de consultation sur les grandes questions stratégiques et politiques qui se présentent à eux. En effet, l'époque, marquée par une concurrence géostratégique accrue et par des menaces transfrontalières ou émanant d'acteurs non étatiques, exige un recours plus fréquent et plus systématique au Conseil de l'Atlantique Nord à des fins de consultation. Il est souhaitable qu'à tous les niveaux, l'OTAN cherche à susciter le débat sur les principaux défis de sécurité qui façonneront la décennie ainsi qu'à se rendre incontournable pour la tenue de ces débats. Les consultations devraient porter sur tout l'éventail des questions concernant la sécurité nationale des Alliés. Ainsi,

- tout ce qui touche la sécurité de la zone euro-atlantique ou celle d'Alliés individuels devrait donner lieu à des échanges d'informations ;
- les développements en matière de sécurité sur lesquels l'OTAN n'est pas nécessairement en première ligne mais qui mettent en jeu les intérêts d'Alliés devraient faire l'objet d'évaluations ;
- tout dossier dans lequel l'expression de la solidarité des Alliés avec des États démocratiques d'autres régions qui résistent à des agressions ou à des régimes autocratiques devrait également faire l'objet de consultations.

« Solidarité avec les États démocratiques d'autres régions qui résistent à des agressions ou à des régimes autocratiques. »

2. Les Alliés sont encouragés à informer le Conseil de l'Atlantique Nord de toute modification ou inflexion de leurs politiques qui est susceptible de compromettre significativement les intérêts des autres membres de l'Alliance. Sans préjudice de leur droit souverain et inaliénable d'assurer leur sécurité, ils devraient s'efforcer, dans la mesure du possible, de maintenir leurs politiques en conformité avec les lignes de conduite édictées au sein de l'OTAN.
3. L'OTAN devrait instaurer la pratique qui consisterait, pour les ministres des Affaires étrangères, à évaluer périodiquement la santé et l'évolution politiques de l'OTAN ainsi qu'à faire le point sur ce que devraient être les grandes orientations de l'Organisation pour les années à venir.
4. Le Conseil de l'Atlantique Nord devrait se réunir plus souvent au niveau ministériel et, s'il y a lieu, élargir le cercle des participants. Comme c'était le cas auparavant, il devrait y avoir autant de réunions des ministres des Affaires étrangères que de réunions des ministres de la Défense, et les réunions ministérielles devraient se tenir alternativement au Siège et dans des capitales de pays de l'Alliance. Quand les circonstances l'exigent, d'autres ministres pourraient être invités.
5. L'OTAN devrait établir un calendrier régulier de consultations sur des questions qui ne figurent pas à son ordre du jour traditionnel. Par exemple, les directeurs politiques ou d'autres hauts responsables des ministères des pays membres pourraient se réunir pour évoquer le Moyen-Orient, l'Afrique, l'Asie orientale, le cyber ou d'autres thèmes, selon les besoins.
6. L'OTAN devrait avoir davantage de réunions informelles. Aujourd'hui, les réunions ministérielles sont très formelles : les ministres y exposent des positions définies bien à l'avance. Bien que cela soit utile, ce *modus operandi* ne permet pas vraiment aux dirigeants d'établir des relations empreintes de cordialité et de confiance. C'est pourquoi l'OTAN devrait organiser un certain nombre de réunions informelles lors desquelles les ministres et les représentants permanents pourraient interagir et discuter plus librement. De telles

réunions devraient être l'occasion de pratiquer des formes de débat inédites et plus interactives, d'avoir des discussions et d'effectuer des projections basées sur des scénarios, de faire appel à des technologies modernes de visualisation, de modélisation et de simulation ainsi que d'avoir des échanges avec des spécialistes externes venant du secteur privé, du monde universitaire et de la société civile. L'OTAN devrait étudier la possibilité de recourir davantage à des technologies de communication sécurisées pour que les ministres et les représentants permanents puissent commencer à bâtir le consensus dès avant les réunions ministérielles.

7. L'OTAN devrait instaurer une pratique de concertation entre Alliés avant les réunions d'autres organisations internationales. Le Groupe relève que, pour les Alliés, il est précieux de parler d'une seule voix sur les affaires du monde. Il les exhorte à se concerter avant les réunions, par exemple, de l'ONU ou du G20, ou en marge de celles-ci, lorsque les domaines évoqués dans le Traité de l'Atlantique Nord sont à l'ordre du jour. En outre, il préconise de renforcer la capacité de l'OTAN à publier rapidement des communiqués ou des déclarations sur les grandes questions internationales.

4.4.2 Consultations politiques avec l'Union européenne (UE)

Lorsqu'elles unissent leurs efforts, les démocraties qui composent l'OTAN et l'UE constituent une force extraordinaire au service d'un ordre international stable et fondé sur l'ouverture. Ensemble, elles ont tout à fait les moyens d'agir pour influencer positivement sur l'environnement international. Ces dernières années, les relations entre l'OTAN et l'UE se sont considérablement développées, comme le montrent les déclarations conjointes que les hauts responsables des deux organisations ont signées en 2016 et en 2018. Toutefois, le constat, fait par un groupe d'experts en 2010, selon lequel « [l']OTAN et l'UE ont certes mis au point des mécanismes de coopération détaillés, mais ceux-ci ne fonctionnent pas toujours aussi bien qu'on pouvait l'espérer », demeure d'actualité. Les accords politiques ne trouvent pas de prolongement suffisant, si bien que certaines initiatives clés sont au point mort, et que la coopération tend à se cantonner aux services. La coopération pourrait donc encore être améliorée sur le fond. Par ailleurs, dans le cadre des efforts que l'UE déploie en vue de se doter d'une « autonomie stratégique », il convient de travailler avec 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.

« Lorsqu'elles unissent leurs efforts, les démocraties qui composent l'OTAN et l'UE constituent une force extraordinaire au service du bien. »

À l'horizon 2030, l'OTAN et l'UE devraient, tout en continuant à encourager le pluralisme politique et la concurrence commerciale entre leurs pays membres, être animées d'une vision commune dans laquelle l'unité transatlantique serait un rempart aux menaces mondiales. Dans cette perspective, il faudrait clarifier les relations entre les deux organisations et faire en sorte d'éliminer les incertitudes afin d'éviter que celles-ci ne suscitent des dissensions internes, à un moment où l'Alliance se doit d'être confiante et tournée vers l'extérieur. Qu'il s'agisse des travaux ou des capacités, les redondances sont inutiles et représentent un gaspillage de ressources ; dans un cas comme dans l'autre, complémentarité et réciprocité sont de mise.

L'OTAN et l'UE ont toutes deux beaucoup à gagner d'un renforcement de leur coopération. 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, de mieux tirer parti des arrangements existants et d'explorer davantage les domaines de coopération déjà recensés, l'objectif étant d'approfondir, sur le long terme, la coopération pratique qui s'exerce entre elles.

Recommandations

1. L'OTAN et l'UE devraient s'attacher à renforcer la confiance et la compréhension mutuelles aux plus hauts niveaux. Il serait utile qu'au prochain sommet de l'OTAN, ou dès que l'occasion se présentera, les chefs d'État et de gouvernement des pays de l'Alliance et de l'UE tiennent une réunion extraordinaire, dont les modalités auront été fixées d'un commun accord, afin de faire le point sur les relations entre les deux organisations et de réfléchir aux domaines dans lesquels la coopération pourrait être approfondie.

2. L'OTAN et l'UE devraient veiller à la bonne mise en œuvre des mécanismes et arrangements existants, tels qu'arrêtés conjointement par les deux organisations. Elles devraient réaffirmer leur attachement aux fondements sur lesquels repose leur coopération, fondements qui ont été établis il y a presque vingt ans et qui sous-tendent les principes mis en avant par les deux organisations en amont du sommet de Varsovie, en 2016, et du sommet de Bruxelles, en 2018 :
 - l'OTAN reste le cadre transatlantique pour une défense collective solide et la principale enceinte pour les consultations et la prise de décisions entre Alliés en matière de sécurité ; une défense européenne renforcée, plus performante et mieux dotée en ressources contribuera à rendre l'OTAN plus forte ; dans ce contexte, les efforts déployés actuellement en vue de développer les capacités de défense européennes doivent être salués ;
 - il est nécessaire de renforcer encore la concertation et la coopération entre l'OTAN et l'UE ainsi que la transparence dont celles-ci font preuve l'une envers l'autre, en se servant efficacement des mécanismes existants ;
 - les Alliés qui ne sont pas membres de l'UE doivent être associés le plus largement possible aux initiatives de cette dernière ; il s'agit là d'un élément essentiel pour le partenariat stratégique entre les deux organisations.
3. L'OTAN et l'UE devraient s'employer à réaliser de nouveaux progrès sur les 74 points d'intérêt commun qu'elles ont arrêtés conjointement. Les deux organisations devraient régulièrement examiner l'avancement des travaux en la matière et réfléchir aux moyens d'approfondir et d'élargir la coopération en se concentrant sur les domaines qui revêtent le plus d'importance. À cette fin, il serait par exemple envisageable de créer, au niveau des services, des groupes de travail thématiques qui poursuivraient des objectifs clairement définis, qui suivraient un calendrier établi d'un commun accord et qui rendraient compte régulièrement de façon à aider les deux organisations à mesurer les progrès accomplis et à éviter les chevauchements inutiles.
4. L'OTAN et l'UE devraient institutionnaliser les liens qu'entretiennent leurs services en mettant en place un élément de liaison politique permanent au sein du Secrétariat international de l'OTAN et du Service européen pour l'action extérieure. Il conviendrait qu'un tel arrangement soit fondé sur la réciprocité et s'accompagne de mesures visant à améliorer l'échange d'informations (par exemple la mise au point d'un dispositif permettant de transférer des données de manière sécurisée entre les systèmes d'information et de communication des deux organisations).
5. L'OTAN et l'UE devraient améliorer leur capacité de concilier les activités qu'elles mènent dans les domaines où leurs compétences sont susceptibles de se chevaucher. Au moment de faire le point sur les relations entre l'OTAN et l'UE, les dirigeants devraient chercher à déterminer comment les deux organisations s'y prennent, au quotidien, pour éviter les doubles emplois et pour ne pas se faire concurrence sur le plan politique. À cet égard, le fait que le Groupe OTAN-UE sur les capacités ne puisse pas se réunir pour le moment est problématique, et il conviendrait qu'il reprenne ses travaux. Dans l'intervalle, il faudrait envisager d'approfondir les contacts interservices.

« L'OTAN et l'UE devraient améliorer leur capacité de concilier leurs activités. »

6. L'OTAN et l'UE devraient étudier la possibilité de mener, à titre occasionnel, des activités de communication stratégique coordonnées ou parallèles sur les sujets d'intérêt ou de préoccupation qu'elles ont en commun. L'adoption de déclarations conjointes du secrétaire général de l'OTAN, du président de la Commission européenne et du président du Conseil européen, ou de déclarations conjointes du Conseil, côté OTAN, et du Comité politique et de sécurité ou du Conseil des affaires étrangères, côté UE, ainsi que l'organisation de déplacements conjoints de hauts responsables de l'UE et de l'OTAN vers des destinations présentant un intérêt pour l'une comme pour l'autre pourraient être un moyen de montrer que les deux organisations ont des priorités communes.
7. L'OTAN devrait saluer les efforts que déploie l'UE en faveur d'une capacité de défense européenne renforcée et plus performante, dès lors que ces initiatives rendent l'OTAN plus forte, qu'elles contribuent à un partage équitable des charges entre les deux rives de l'Atlantique et que les Alliés qui ne sont pas membres de l'UE y sont pleinement associés, comme convenu par les deux organisations. À une époque où les défis se multiplient et où les ressources se raréfient, le développement de capacités de défense cohérentes, complémentaires et interopérables est essentiel pour rendre la zone euro-atlantique plus sûre. Il faudrait mieux exploiter les travaux en cours à l'UE pour que la contribution des Alliés européens à la réalisation des objectifs capacitaires de l'OTAN augmente. Les deux organisations devraient veiller à ce que les capacités développées dans le cadre des initiatives de défense de l'UE restent à la disposition de l'OTAN. Elles devraient également s'attacher à mettre en place une approche cohérente et à rechercher des synergies dans le domaine de la mobilité militaire, notamment pour ce qui est des procédures se rapportant à ce domaine, lesquelles devraient s'appliquer de la même manière à tous les Alliés.
- « Il faudrait mieux exploiter les travaux menés à l'UE pour que la contribution des Alliés européens à la réalisation des objectifs capacitaires de l'OTAN augmente. »
8. L'OTAN et l'UE devraient s'efforcer d'aligner et de coordonner davantage le travail de planification qu'elles effectuent en rapport avec la résilience. Elles devraient s'employer à mieux répondre, ensemble, aux impératifs de base en matière de résilience (réduire autant que possible les dommages, rétablir rapidement la stabilité et concevoir des stratégies qui permettent de mieux faire face à des défis similaires à l'avenir).
9. L'OTAN devrait engager avec l'UE un dialogue stratégique sur l'intelligence artificielle afin de faire en sorte que l'Alliance soit mieux à même de partager des données avec l'UE et puisse plus facilement consulter celle-ci sur ces questions. Il s'agit là d'un élément fondamental pour pouvoir créer des synergies entre les activités de recherche et développement (R&D) dirigées par l'OTAN, en particulier le programme de travail collaboratif en matière de science et de technologie, et celles qui sont financées par l'UE et menées par des entités publiques ou privées au sein de ses États membres. En effet, la réglementation adoptée par l'UE a une incidence sur la capacité des Alliés d'échanger des données et de partager leurs travaux en matière de R&D.

4.4.3 Consultations politiques avec les partenaires

Les partenariats de l'OTAN sont des instruments essentiels en matière de sécurité coopérative, de partage des connaissances et des informations, de collaboration et de renforcement des capacités. L'OTAN compte de nombreux partenaires au nord, au sud, à l'est et à l'ouest, dont beaucoup partagent ses principes fondateurs que sont la démocratie, la liberté et l'état de droit, et qui contribuent largement à la paix et à la stabilité internationales. L'OTAN tire véritablement avantage du partage et de la mise en application de ces valeurs communes par les partenaires, et elle se félicite des contributions opérationnelles que ceux-ci apportent aux opérations et aux missions. Les partenariats représentent une valeur ajoutée en tant qu'outils de stabilisation pour des régions situées au-delà des frontières de l'OTAN, tout en permettant aux Alliés d'aider les partenaires à renforcer leur capacité de défense et à garantir l'interopérabilité. Le dialogue politique est crucial pour promouvoir la compréhension régionale ainsi que l'échange d'expertise. Il est également fondamental car il permet à l'OTAN et à ses partenaires de nouer une coopération pratique sur mesure, coopération qui contribue non seulement au succès des opérations, mais qui permet aussi aux partenaires de gérer les problèmes de sécurité avant qu'ils n'atteignent les frontières de l'OTAN. Ces dernières années, le fonctionnement des partenariats a été perturbé par des blocages dus à des différends bilatéraux entre partenaires et Alliés, ainsi que par un financement inadéquat et une dépendance excessive à l'égard de fonds d'affectation spéciale volontaires. Les partenariats de l'OTAN sont d'autant plus solides lorsque les partenaires prennent en compte, voire appuient, les intérêts de l'OTAN et des Alliés en matière de sécurité.

« Les partenariats de l'OTAN sont des instruments essentiels en matière de sécurité coopérative ».

La politique de la porte ouverte de l'OTAN est un principe fondateur du Traité de l'Atlantique Nord. L'attrait durable qu'exerce le statut de membre sur les pays non membres témoigne du succès de l'OTAN en tant qu'alliance. L'objectif d'une Europe libre et entière et le partage des valeurs communes que sont la démocratie, la liberté individuelle et l'état de droit restent plus que

« La porte doit rester ouverte à toutes les démocraties européennes qui aspirent à adhérer à l'OTAN ».

jamais d'actualité. La porte doit rester ouverte à toutes les démocraties européennes qui aspirent à adhérer aux structures de l'OTAN et qui sont capables d'assumer les responsabilités et les obligations liées au statut de membre et de contribuer à la sécurité de la région nord-atlantique. Le partenariat ne peut pas se substituer à l'appartenance à l'OTAN qui, seule, permet de bénéficier des avantages liés à l'article 5. À l'horizon 2030, l'OTAN devrait exploiter ses solides partenariats non seulement dans son voisinage, mais plus loin encore, dans l'Indo-Pacifique, alors même que la concurrence géostratégique et les menaces mondiales s'intensifient. Mais elle devra le faire de manière plus stratégique et résolue que dans le passé. Tout en préservant la distinction entre Alliés et partenaires ainsi que l'autonomie des Alliés en matière de prise de décision, l'OTAN doit exploiter et développer ses partenariats de manière plus délibérative et proactive, afin de façonner activement l'environnement de sécurité et de promouvoir ses objectifs à l'appui de ses tâches fondamentales et de ses missions. Quant aux partenaires qui sont sur la voie de l'adhésion, l'OTAN doit s'employer à établir avec eux des relations plus étroites et plus substantielles en vue de promouvoir la stabilité régionale.

Recommandations

1. L'OTAN devrait esquisser un schéma global précisant comment elle compte utiliser ses partenariats dans diverses régions pour servir ses intérêts stratégiques dans un contexte géopolitique plus concurrentiel. À cet effet, elle devrait revoir et redynamiser les partenariats existants et passer de l'approche actuelle dictée par la demande, selon laquelle les pays partenaires définissent l'ampleur et la teneur de leur partenariat, à une approche dictée par les intérêts, selon laquelle l'OTAN définirait elle-même les priorités de sa coopération avec les partenaires, en fonction de besoins stratégiques et de ressources limitées. « L'OTAN devrait esquisser un schéma global pour ses partenariats ».
2. L'OTAN devrait, de manière proactive, rechercher de nouveaux partenariats et développer plus avant les partenariats existants, qui, à l'évidence, l'aident grandement à répondre à ses priorités stratégiques. Elle devrait aussi établir des partenariats avec des entités autres que des États et des organisations internationales lorsque cela sert ses besoins stratégiques.
3. L'OTAN devrait s'employer à travailler plus efficacement avec les cadres de partenariat régionaux. L'OTAN et ses partenaires devraient définir plus clairement les attentes et les objectifs mutuels, et s'entendre sur les métriques à adopter pour évaluer périodiquement l'état et l'utilité des partenariats.
4. L'OTAN devrait recourir davantage à des groupes thématiques, et pas uniquement à des groupes géographiques, pour faire avancer les travaux sur des problèmes transversaux.
5. L'OTAN devrait faire régulièrement le point afin de déterminer les priorités et les besoins des partenaires dans des domaines mutuellement avantageux, notamment la lutte contre le terrorisme, de manière à orienter les efforts en la matière, en particulier le renforcement des capacités, et à contribuer à mettre en œuvre ces cadres de partenariat en fonction des priorités de l'Alliance. Par des consultations politiques avec ses partenaires, et grâce à sa connaissance de la situation et à son anticipation stratégique, l'OTAN pourrait faire varier la nature et l'ampleur du soutien qu'elle peut leur apporter.
6. Les Alliés devraient mieux tirer parti des compétences des partenaires, par une intensification des consultations et des échanges d'informations, et par des formations de haut niveau ou des ateliers conjoints. Cette base de connaissances, ancrée dans l'expérience unique que les partenaires ont acquise en luttant contre ces mêmes défis et menaces auxquels l'OTAN pourrait être confrontée dans les années 2020, est un atout qui mérite d'être exploité.
7. L'OTAN devrait envisager une affectation plus stable et plus prévisible des ressources destinées aux activités de partenariat. En effet, ces ressources sont actuellement

insuffisantes pour faire avancer le programme de partenariat existant, et a fortiori pour l'élargir. Ce programme est largement tributaire des fonds d'affectation spéciale pour ce qui est des ressources financières et des contributions nationales volontaires pour ce qui est des ressources humaines, ce qui limite la possibilité pour l'OTAN de réaffecter les ressources de manière stratégique ou en réponse à l'évolution de la situation. L'OTAN devrait se montrer plus créative dans le financement de ses activités de partenariat, au cas par cas, par exemple en recourant à des mécanismes de cofinancement et au « paiement par le bénéficiaire » pour les activités de conseil, de formation et d'entraînement. Ces mesures devraient favoriser une approche plus ciblée et orientée vers l'impact, dans l'intérêt de l'OTAN et de ses partenaires.

Partenariats au nord et à l'est

8. L'OTAN devrait s'appuyer sur - et si possible élargir - ses partenariats avec la Suède et la Finlande, et s'en servir comme modèles pour développer ses partenariats dans d'autres régions. « L'OTAN devrait renforcer ses partenariats avec les démocraties vulnérables que sont l'Ukraine et la Géorgie, qui aspirent à l'adhésion ».
9. L'OTAN devrait également s'employer à élargir et à renforcer ses partenariats avec les démocraties vulnérables que sont l'Ukraine et la Géorgie, qui aspirent à l'adhésion et qui subissent constamment des pressions internes et externes de la part de la Russie.
10. L'OTAN devrait s'employer à renforcer sa coopération avec la Bosnie-Herzégovine. Elle devrait accorder une attention particulière à la lutte contre la déstabilisation, notamment par des moyens hybrides et par la désinformation, touchant les Balkans occidentaux.
11. L'OTAN devrait maintenir et redynamiser la politique de la porte ouverte, qui est pour les partenaires un outil essentiel leur permettant de se moderniser, de s'intégrer et de se préparer en vue d'une éventuelle adhésion future. Elle devrait étendre son aide aux partenaires ayant exprimé le souhait d'adhérer à l'Alliance, de manière à les aider à mettre en place les outils et les réformes nécessaires pour remplir les critères d'adhésion, en coopération avec les structures politiques, militaires, civiles et administratives de ces pays. L'OTAN devrait réaffirmer les décisions prises en 2008 au sommet de Bucarest et porter les négociations sur l'adhésion à un niveau plus élevé.

Partenariats au sud

12. L'OTAN doit réfléchir de façon plus créative à la manière dont elle utilise ses partenariats au sud. Compte tenu de l'ampleur des défis et de la zone géographique concernée, elle ne peut pas « tout faire » à elle seule. L'OTAN doit donc se placer au centre d'un système informel d'organisations dont les activités se chevauchent et de relations

bilatérales/multilatérales, afin de répondre aux menaces et de stabiliser la région avec les autres parties prenantes. Elle devrait plus particulièrement :

- intensifier les efforts en matière de renforcement des institutions et capacités de défense (DCIB) (sur la base de l'expérience acquise avec la Tunisie et la Jordanie), au moyen de ressources et de personnels appropriés ;
- intensifier les efforts ciblés de diplomatie publique afin de mettre en valeur et d'améliorer le rôle de l'OTAN auprès des populations des partenaires méridionaux, notamment par la création de réseaux universitaires et de bourses d'étude et de recherche ;
- envisager de créer un Centre régional pour le Dialogue méditerranéen (semblable au Centre régional OTAN-ICI).

13. L'OTAN devrait dynamiser ses partenariats actuels au sud, à savoir le Dialogue méditerranéen (DM) et l'Initiative de coopération d'Istanbul (ICI), en intensifiant le dialogue politique, en renforçant durablement les capacités et en améliorant la résilience, face aux multiplicateurs de menaces tels que le changement climatique, la migration irrégulière, la pénurie de ressources et les espaces faiblement gouvernés. Elle devrait mettre en valeur son rôle et sa présence dans le sud par d'autres canaux, au niveau N+1 et avec l'Union africaine, le G5 Sahel et d'autres groupes multilatéraux et minilatéraux. Elle devrait aussi intensifier ses activités de diplomatie publique et de coopération avec la société civile, les jeunes et les futurs responsables dans le secteur de la sécurité.

Partenariats en Asie et dans l'Indo-Pacifique

14. L'OTAN devrait approfondir les consultations et la coopération avec les partenaires de l'Indo-Pacifique : l'Australie, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la République de Corée. Pour ce faire, elle pourrait utiliser la configuration OTAN+4 existante ou le conseil de Partenariat

« L'OTAN devrait approfondir les consultations et la coopération avec les partenaires de l'Indo-Pacifique ».

OTAN-Pacifique, ou tirer parti des travaux menés dans le cadre du dialogue quadrilatéral de sécurité, en incluant éventuellement d'autres États de la région, tels que l'Inde, le cas échéant. Cette configuration permettrait de développer la coordination pour gérer les incidences stratégiques et politiques de la montée en puissance de la Chine, y compris par un renforcement du partage d'informations et par l'instauration de dialogues réguliers sur la coopération technologique et la mise en commun des ressources R&D dans certains domaines.

15. L'OTAN devrait commencer de réfléchir en interne, d'une part, à la possibilité d'établir un partenariat avec l'Inde – qui est la plus grande démocratie du monde et qui partage des intérêts et des valeurs fondamentales avec l'Alliance – pour autant que ce pays soit disposé à nouer un dialogue et, d'autre part, à l'avenir de ses relations avec les pays d'Asie centrale, dont certains sont déjà ses partenaires.

« L'OTAN devrait commencer de réfléchir en interne à la possibilité d'établir un partenariat avec l'Inde. »

4.4.4 Processus de décision politique

Il y a un lien entre l'état du processus décisionnel et la cohésion politique de l'OTAN. Le consensus est l'une des pierres angulaires de l'Alliance ; il offre à tous les membres, quelle que soit leur taille, la garantie de pouvoir peser de manière décisive sur les décisions. Le Groupe de réflexion souscrit à ce principe, qui est aussi l'un des fondements de la cohésion de l'Alliance et qui est la seule bonne manière de prendre des décisions au sein d'une alliance qui, en fin de compte, peut si nécessaire envoyer des hommes et des femmes au combat.

Cependant, l'OTAN doit s'efforcer de rester à même de prendre et d'appliquer des décisions en temps voulu. Certes, elle est capable d'agir vite et elle le fait, comme elle l'a montré à la suite de

« L'OTAN doit faire en sorte de rester à même de prendre et d'appliquer des décisions en temps voulu. »

l'empoisonnement commis à Salisbury. Pourtant, ces dernières années, il est arrivé de plus en plus souvent que des pays bloquent des décisions à eux seuls. De plus, même quand un consensus politique a été trouvé au Conseil, il est susceptible d'être affaibli dans les travaux d'exécution. Ainsi donc, l'Alliance doit rester en mesure de prendre rapidement des décisions contraignantes. L'époque étant marquée par une rivalité systémique croissante et par des menaces transfrontalières, c'est indispensable pour que l'Alliance conserve sa pertinence politique et son utilité aux yeux de ses membres. En outre, à l'horizon 2030, l'OTAN devra demeurer à même de mettre en œuvre les décisions et procédures approuvées par consensus au niveau du Conseil et d'agir rapidement, en particulier en période de crise.

Recommandations

1. L'OTAN devrait renforcer les mesures visant à faire effectivement appliquer les décisions prises par consensus. Les décisions prises par le Conseil sont parfois diluées au cours des travaux d'exécution. Pour éviter cela, les Alliés devraient être le plus précis possible dans la formulation de leurs décisions (notamment en considérant la question des ressources) et donner à temps des informations précises concernant leur mise en œuvre. Si des Alliés cherchent à freiner ou à entraver l'application de politiques agréées, la présidence du comité concerné (Secrétariat international) devrait insister pour les faire prévaloir et rappeler qu'il est important qu'elles soient appliquées en temps voulu et avec cohérence. Si nécessaire, le secrétaire général pourrait renvoyer le dossier au Conseil pour que celui-ci réaffirme ses décisions de principe.
2. L'OTAN devrait envisager de renforcer le secrétaire général dans son rôle de chef en lui déléguant le pouvoir de décision sur les questions de routine et en l'encourageant à mettre les dossiers sensibles sur la table aussi tôt que possible. Le secrétaire général pourrait ainsi consacrer davantage d'attention aux questions stratégiques sans mettre à mal le principe du consensus.

3. L'OTAN devrait créer, au sein des structures existantes de l'Alliance, un mécanisme plus structuré pour la formation de coalitions. L'objectif serait que les Alliés puissent placer de nouvelles opérations sous la bannière OTAN même si tous ne souhaitaient pas participer à une éventuelle mission. Dans un tel contexte,

« Des sous-groupes d'Alliés pourraient poursuivre des objectifs spécifiques sous la bannière OTAN. »

- des sous-groupes d'Alliés pourraient poursuivre des objectifs spécifiques sous la bannière OTAN, en s'appuyant sur les structures militaires et les processus décisionnels de l'Organisation ;
- le Conseil exprimerait son consensus au travers de la directive de lancement et de la directive d'exécution ;
- les coûts éventuels seraient répartis suivant la règle très ancienne d'imputation des dépenses à leur auteur ; cela étant, nous réaffirmons l'intérêt du financement commun pour la prise en charge de certaines dépenses militaro-opérationnelles.

4. L'OTAN devrait réfléchir à l'opportunité de faire en sorte que le blocage d'un dossier par un unique pays ne soit possible qu'au niveau ministériel. La tendance que montrent certains

« L'OTAN devrait réfléchir à l'opportunité de faire en sorte que le blocage d'un dossier par un unique pays ne soit possible qu'au niveau ministériel. »

Alliés à bloquer des dossiers à eux seuls mine la crédibilité de l'Alliance. Les Alliés devraient éviter de telles pratiques dans toute la mesure du possible, et prendre un engagement politique en ce sens (voir paragraphe 4.3).

5. L'OTAN devrait fixer une limite temporelle au processus décisionnel applicable en période de crise. En effet, en cas de crise majeure, l'inaction mettrait à mal la sécurité des Alliés et la crédibilité de l'Organisation. Celle-ci devrait réfléchir à des options qui garantiraient la réalisation du consensus dans un délai de 24 heures en situation de crise. Des garde-fous devraient être prévus pour que l'accélération de la prise de décision ne puisse pas se faire au détriment de la cohésion. L'OTAN devrait faire du délai de prise de décision un indicateur clé de ses exercices.

« L'OTAN devrait fixer une limite temporelle au processus décisionnel applicable en période de crise. »

4.4.5 Structure politique, effectifs et ressources

Depuis 2014, l'OTAN a adapté avec succès ses structures militaires et sa posture de forces. Elle continue de le faire à la lumière des nouveaux défis. Le Groupe de réflexion se félicite de l'augmentation des dépenses de défense observée ces dernières années et de l'investissement dans les capacités militaires dont cette hausse témoigne. Il note avec satisfaction que la mise en œuvre des résultats de la revue des fonctions du siège et l'adaptation de la structure de commandement de l'OTAN se poursuivent.

Cependant, le bras politique de l'OTAN, qui permet au secrétaire général et à l'Organisation elle-même de s'adapter et de se positionner dans un environnement de sécurité en rapide

« L'OTAN doit avoir une forte dimension politique, qui soit à la mesure de son adaptation militaire. »

transformation, doit encore évoluer. L'OTAN doit avoir une forte dimension politique, qui soit à la mesure de son adaptation militaire. Or, pour atteindre ses objectifs politiques, l'Organisation doit être bien gérée et disposer d'effectifs et de ressources adéquats. Autrement dit, les ressources disponibles doivent être

proportionnées à la volonté et aux exigences politiques. Cependant, la solution ne consiste pas à gonfler purement et simplement les services administratifs. Au contraire, l'OTAN doit s'efforcer d'adapter sa structure organisationnelle au nouveau contexte stratégique global, de gagner en souplesse et de réduire la taille de ces services dans toute la mesure du possible.

Recommandations

1. L'OTAN devrait envisager de renforcer les pouvoirs délégués au secrétaire général, pour que celui-ci puisse prendre des décisions concrètes concernant le personnel et certaines questions budgétaires, et de l'encourager à faire pleinement usage de ses pouvoirs actuels. Le secrétaire général assume des responsabilités politiques et managériales substantielles, mais il n'a pas toute latitude pour impulser et mener à bien des changements au sein des services de l'OTAN. Les dirigeants des pays de l'Alliance devraient réexaminer la question des pouvoirs qui lui sont délégués, afin d'étendre la marge de manœuvre dont il dispose pour adapter les services de l'Organisation à de nouveaux défis ou à de nouveaux axes de travail et surtout pour renforcer la dimension politique de l'OTAN, comme ils l'ont demandé.
2. L'OTAN devrait désormais faire réaliser régulièrement des audits externes de son fonctionnement administratif. Ces audits devraient s'inscrire dans le cadre de la revue des fonctions, processus qui devrait être répété au moins tous les cinq ans.
3. L'OTAN devrait continuer d'améliorer ses méthodes d'acquisition et de fidélisation de talents. Son personnel constitue en effet son plus grand atout. Pour atteindre ses objectifs politiques, l'Organisation doit faire en sorte de pouvoir attirer et fidéliser les plus grands

« L'OTAN devrait envisager de renforcer les pouvoirs délégués au secrétaire général. »

talents à tous les niveaux et investir dans leur formation. Elle devrait redoubler d'efforts pour que la diversité des identités, des nationalités, des modes de pensée et des origines géographiques représentées au sein de ses services reflète celle des talents que possèdent les sociétés qui composent l'Alliance.

4. L'OTAN devrait accélérer la rotation de son personnel. Elle bénéficierait ainsi d'un apport régulier de nouvelles idées et de nouvelles perspectives. Elle devrait faire en sorte que les agents quittent ses services après un nombre d'années déterminé, afin d'instaurer une culture de l'adaptation et de l'ouverture au changement. Par ailleurs, il est souhaitable que les institutions des pays de l'Alliance détachent des agents plus fréquemment et en plus grand nombre au siège de l'OTAN afin de contribuer à combler le fossé entre Bruxelles et les capitales. Enfin, l'Organisation devrait déterminer quelles sont les contributions nationales volontaires qui travaillent depuis longtemps au Secrétariat international et convertir les postes concernés en postes OTAN à part entière.
5. Le siège de l'OTAN devrait renforcer son plan de continuité d'activité. Le contrôle politique qui s'exerce au sein de l'Organisation doit être visible à tout moment et préservé en toutes circonstances, que ce soit en temps de paix, en période de crise ou en cas de conflit. Il faut que des mécanismes résilients soient en place dans l'ensemble des structures de décision politiques et militaires. Les concepts de défense militaire passive, de lutte contre les agents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN) et de dispersion pourraient constituer d'utiles exemples pour l'amélioration de la résilience des structures politiques. L'OTAN devrait accélérer la numérisation (y compris dans le domaine classifié) et utiliser prioritairement de nouvelles technologies.
6. Les Alliés devraient augmenter la dotation du budget civil. Le sous-financement persistant de ce budget entraîne une dépendance excessive à l'égard des fonds d'affectation spéciale lorsqu'il s'agit de trouver des ressources pour des projets. Les Alliés dont la quote-part au budget civil est faible devraient revoir leurs contributions à la hausse. Bien qu'il ne représente qu'un pourcentage minime des dépenses de défense globales des Alliés, ce budget crée un effet de levier significatif que ne peuvent produire les contributions en nature ni les fonds d'affectation spéciale. Comme toute augmentation d'enveloppe doit être liée à des objectifs clairs dont la réalisation soit vérifiable, l'OTAN devrait également étudier ce que pourraient être les nouveaux projets qui seraient financés en commun.

« Les Alliés dont la quote-part au budget civil est faible devraient revoir leurs contributions à la hausse. »
7. L'OTAN devrait recourir à de nouveaux modèles de financement pour pouvoir adopter de nouvelles technologies à son profit et permettre aux Alliés de faire de même. Par exemple, les fonds d'affectation spéciale pourraient investir du capital-risque dans des startups. Le financement commun pourrait être utilisé pour introduire les nouvelles technologies aux échelons stratégiques, afin d'améliorer la connaissance que le Conseil a de diverses situations et de faciliter la prise de décision. L'utilisation de telles technologies pourrait être

testée lors d'exercices comme le CMX (exercice de gestion de crise) ou les discussions basées sur des scénarios. De tels investissements pourraient modifier les méthodes de travail de l'Organisation et contribuer à attirer en son sein des jeunes talents imaginatifs.

8. L'OTAN devrait créer un centre d'enseignement supérieur pour modeler de futurs talents en dehors de ses services. Le Collège de défense de l'OTAN ayant fait la preuve de sa capacité à développer les talents de l'Organisation, il devrait constituer le fondement d'une « université OTAN » qui aurait pour but d'inculquer aux jeunes qui y suivraient des cours le

« L'OTAN devrait créer un "programme de bourses Pierre Harmel" pour encourager les échanges d'étudiants entre les sociétés des pays de l'Alliance. »

sentiment d'une communauté atlantique dont les membres partagent les mêmes objectifs. En attendant que les fonds nécessaires à une telle entreprise soient disponibles, l'OTAN devrait créer un programme de bourses d'études, qui sous réserve s'appellerait « programme de bourses Pierre Harmel », pour encourager les échanges d'étudiants entre les sociétés

des pays de l'Alliance. Dans le cadre de ce programme, chaque Allié octroierait chaque année une bourse d'études à au moins un(e) ressortissant(e) d'un autre pays de l'Alliance, qui pourrait suivre un deuxième cycle universitaire dans l'une de ses meilleures institutions. Le programme devrait également financer des bourses d'études auprès de think tanks de premier plan, dans les pays de l'Alliance et dans les pays partenaires.

9. Comme le présent rapport envisage un certain nombre de rôles et d'activités nouveaux pour le Conseil, le Groupe fait observer que celui-ci devra trouver un moyen concret de déléguer des responsabilités aux comités compétents afin de pouvoir se concentrer comme il se doit sur l'élaboration et la promotion d'un nouvel agenda politique.

5 Conclusion générale

Le processus de réflexion sur l'avenir de l'OTAN à l'horizon 2030 se conclut alors que les relations internationales et euro-atlantiques sont arrivées à un point d'inflexion majeur, où le rôle futur de l'OTAN revêt une importance grandissante pour la préservation d'un ordre international stable et ouvert. La pandémie de COVID-19 fera sentir ses effets tout au long de la décennie en cours, exacerbant les tendances existantes, aiguissant potentiellement la concurrence internationale et laissant des cicatrices profondes et durables sur l'économie mondiale.

Si le passé de l'OTAN permet d'envisager avec un certain optimisme l'avenir à long terme de l'Organisation, il incite aussi à ne pas cultiver la complaisance et l'autosatisfaction.

« L'adaptation politique est dans l'ADN de l'OTAN, et c'est aussi une condition essentielle de sa survie ».

L'adaptation politique est dans l'ADN de l'OTAN, et c'est aussi une condition essentielle de sa survie. En 1949, douze pays fondaient l'Alliance, inscrivant l'Europe de l'après-guerre dans une trajectoire occidentale et scellant ainsi le lien transatlantique. Soixante-dix ans plus tard, ils sont trente pays membres, unis pour défendre la sécurité et la prospérité d'un milliard de personnes.

Pendant toutes ces années, l'OTAN a connu des phases de renouvellement et de réorientation, mais elle a toujours rempli sa mission essentielle sans jamais dévier de ses principes fondateurs. Tout au long de son histoire, l'Alliance est constamment demeurée forte et déterminée, cherchant toujours à donner le meilleur d'elle-même. Cette capacité à réagir, à s'adapter et à renouveler ses liens internes a été la spécificité de l'OTAN au cours des sept dernières décennies.

Durant nos consultations, nous avons tous eu le sentiment que l'Alliance vit aujourd'hui un de ces moments clés. Depuis 2014, grâce au travail remarquable de son secrétaire général nommé cette même année, l'OTAN a entrepris le plus important renforcement de sa défense collective depuis une génération. L'Alliance doit maintenant lancer un processus d'adaptation politique pour refléter les progrès accomplis dans le domaine militaire.

« Depuis 2014, l'OTAN a entrepris le plus important renforcement de sa défense collective depuis une génération ».

L'urgence d'une telle entreprise s'explique par l'évolution de l'environnement de sécurité, devenu plus difficile et plus complexe au cours des dernières années. Outre la Russie et la menace considérable qu'elle représente, une attention particulière doit être portée à la Chine, qui renforce son influence et sa présence. Quant au terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, il demeure une menace immédiate. Des espaces toujours plus nombreux sont physiquement disputés, alors que la distinction entre la paix et la guerre tend à s'estomper ; la désinformation et la subversion sont des défis redoutables pour nos démocraties. Face aux attaques hybrides, il convient de réfléchir à une nouvelle approche de la dissuasion et de la défense, reposant en partie sur les technologies nouvelles et émergentes. S'entendre sur une

réponse commune à ces défis a parfois été un test pour l'unité de l'OTAN, les positions adoptées par les Alliés reflétant leurs inquiétudes quant à leur avenir stratégique à long terme.

Aucun des Alliés ne peut à lui seul faire face à ces défis. Il est donc essentiel que tous les pays de l'Alliance réaffirment leur attachement à l'esprit et à la lettre du Traité de Washington ainsi que leur engagement politique mutuel, qu'ils pérennisent leur attachement aux valeurs démocratiques, et qu'ils récoltent les bénéfices de la projection de leur force collective. Comme nous l'indiquons dans notre rapport, l'OTAN doit renforcer sa capacité à répondre aux menaces existantes et aux menaces nouvelles émanant d'acteurs étatiques et non étatiques, élargir sa palette d'outils politiques pour dissuader ses adversaires et défendre l'Alliance dans l'environnement de menace contemporain. L'Alliance conservera ainsi la capacité de s'adapter en permanence pour suivre l'évolution de la situation stratégique.

Dans nos recommandations, nous avons présenté différentes réponses que l'OTAN pourrait opposer à des attaques utilisant des technologies émergentes et à des attaques hybrides, notamment par une coopération plus efficace avec les partenaires. Il faut également trouver un équilibre entre la contribution vitale que l'Amérique du Nord continue d'apporter à la sécurité de l'Europe, et la part croissante du fardeau que les Alliés européens eux-mêmes sont prêts à prendre en charge dans les années à venir. Tout cela devrait faire l'objet d'un nouveau Concept stratégique, qui prendra acte des progrès réalisés et des nouveaux défis apparus depuis 2010, et qui préparera l'Alliance à affronter les défis futurs.

Malgré les tentatives pour les diviser, les priorités divergentes, les critiques et la surveillance étroite dont ils font l'objet, les Alliés doivent rester confiants dans la pérennité et la vitalité de l'Alliance, gérer leurs différences, dépasser leurs désaccords et serrer les rangs face aux menaces auxquelles ils sont confrontés, comme ils le font depuis plus de soixante-dix ans. La paix qui règne depuis sept décennies dans la majeure partie de l'Europe est une exception historique, plutôt que la règle. C'est un bien précieux dont l'OTAN a la garde. Au moment de soumettre nos recommandations, nous ne doutons pas que l'OTAN va passer de la réflexion à l'action de manière à demeurer le pilier de la défense collective des Alliés et à préserver la paix et la sécurité pour les décennies à venir.

« La paix qui règne depuis sept décennies dans la majeure partie de l'Europe est une exception historique, et aussi un bien précieux dont l'OTAN a la garde ».

Chronologie

- 1^{er}-2 décembre 2019 : À leur réunion de Londres, les dirigeants des pays de l'OTAN conviennent qu'un processus de réflexion prospective sera mené sous les auspices du secrétaire général.
- 30 mars 2020 : Le secrétaire général met en place un groupe indépendant chargé de l'épauler dans le processus de réflexion.
- 2 avril 2020 : Le Groupe de réflexion est constitué et présenté à la réunion des ministres des Affaires étrangères.

Phase de réflexion

- 8 avril 2020 : Premier entretien du Groupe avec le secrétaire général.
- 21 avril 2020 : Le Groupe se réunit virtuellement pour adopter son programme de travail et le programme des rencontres.
- 22 avril 2020 : Première rencontre virtuelle avec le Conseil de l'Atlantique Nord.
- 5-6 mai 2020 : Séminaire virtuel de cadrage sur le paysage géopolitique et l'environnement de sécurité.
- 12-13 mai 2020 : Séminaire virtuel sur l'unité, la solidarité et la cohésion au sein de l'Alliance.
- 27-28 mai 2020 : Séminaire virtuel sur le rôle politique de l'OTAN.
- 10-11 juin 2020 : Séminaire virtuel sur les outils non militaires de l'OTAN.
- 15-16 juin 2020 : Séminaire virtuel sur la consultation et la coordination politiques.
- 6 juillet 2020 : Entretien du Groupe avec le secrétaire général.
- 9 juillet 2020 : Deuxième rencontre virtuelle avec le Conseil de l'Atlantique Nord.
- 14 juillet 2020 : Négociations au sein du Groupe.
- 15 juillet 2020 : Rencontre virtuelle avec le secrétaire général délégué et les secrétaires généraux adjoints.
- 27 juillet 2020 : Séminaire virtuel sur la prise de décision, les comités, le financement commun et les politiques en matière de personnel à l'OTAN.
- 30 juillet 2020 : Séminaire virtuel sur l'innovation, la science et la technologie.
- 5-6 août 2020 : Discussions au sein du Groupe visant à formuler des observations et conclusions préliminaires et à élaborer une ébauche du rapport.

Phase de consultation

- 31 août – 3 septembre 2020 : Négociations au sein du Groupe et rencontres virtuelles individuelles avec des représentants des gouvernements des États-Unis et du Canada, ainsi qu'avec des hauts responsables des Nations Unies, suivies d'un entretien avec des membres de think tanks américains.
- 8 septembre 2020 : Rencontre virtuelle avec des représentants des gouvernements de la Finlande et de la Suède, puis de la Géorgie et de l'Ukraine.
- 9 septembre 2020 : Troisième rencontre virtuelle avec le Conseil de l'Atlantique Nord.
- 10 septembre 2020 : Le Groupe rencontre des Alliés dans le cadre de la réunion des directeurs de la politique de sécurité des pays de l'OTAN.
- 14-18 septembre 2020 : Rencontres virtuelles individuelles avec des représentants des gouvernements de l'Albanie, de la Belgique, de la Bulgarie, de la Croatie, de la République tchèque,

du Danemark, de l’Estonie, de la Grèce, de la Hongrie, de l’Islande, de l’Italie, de la Lettonie, de la Lituanie, du Luxembourg, du Monténégro, des Pays-Bas, de la Macédoine du Nord, de la Norvège, de la Pologne, du Portugal, de la Roumanie, de la Slovaquie, de la Slovénie, de l’Espagne et de la Turquie, ainsi qu’avec des think tanks régionaux.

- 22 septembre 2020 : Rencontre virtuelle avec le président du Comité militaire, le commandant suprême des forces alliées en Europe et le commandant suprême allié Transformation.
- 23 septembre 2020 : Rencontre virtuelle avec des représentants des gouvernements de l’Australie, du Japon, de la Nouvelle-Zélande et de la Corée du Sud.
- 24 septembre 2020 : Séance de brassage d’idées.
- 28 septembre 2020 : Rencontre virtuelle avec des représentants des gouvernements des pays de l’Initiative de coopération d’Istanbul, suivie d’un séminaire avec des experts de l’Afghanistan.
- 1^{er} octobre 2020 : Rencontre virtuelle avec des représentants des gouvernements des pays du Dialogue méditerranéen, suivie d’un séminaire avec des experts de l’Iraq.
- 7 octobre 2020 : Rencontre virtuelle avec l’Assemblée parlementaire de l’OTAN.
- 8-13 octobre 2020 : Rencontres virtuelles individuelles avec des représentants des gouvernements de pays de l’Alliance (Allemagne, France et Royaume-Uni) et de certains pays partenaires (Australie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Finlande, Irlande, Israël, Suède et Suisse) ; séminaire virtuel avec des experts de la Russie ; négociations au sein du Groupe.
- 15 octobre 2020 : Le Groupe rencontre des Alliés dans le cadre de la réunion des responsables de la planification des politiques transatlantiques.
- 19 octobre 2020 : Rencontre virtuelle avec des représentants du gouvernement de la France.
- 20 octobre 2020 : Rencontre virtuelle avec l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), suivie de négociations au sein du Groupe.
- 22 octobre 2020 : Négociations au sein du Groupe, suivies d’une rencontre virtuelle avec un haut responsable de l’Union européenne (UE).

Phase de rédaction

- 28-29 octobre 2020 : Négociations au sein du Groupe sur la première version du projet de rapport.
- 4-5 novembre 2020 : Négociations au sein du Groupe sur la première version du projet de rapport.
- 10-13 novembre 2020 : Négociations au sein du Groupe sur la deuxième version du projet de rapport.
- 17 novembre 2020 : Entretien du Groupe avec le secrétaire général.
- 18 novembre 2020 : Quatrième rencontre virtuelle avec le Conseil de l’Atlantique Nord.
- 19 novembre 2020 : Le Groupe adopte le rapport final.
- 25 novembre 2020 : Les coprésidents communiquent le rapport au secrétaire général.
- 1^{er} décembre 2020 : Le Groupe rencontre les ministres des Affaires étrangères des pays de l’OTAN.
- 3 décembre 2020 : Le Groupe présente publiquement les conclusions du rapport.