

REVUE MILITAIRE CANADIENNE



Défense nationale National Defence

Canada

Lignes directrices pour la présentation des manuscrits

La Revue militaire canadienne est la publication trimestrielle phare indépendante de la profession des armes au Canada. La Revue publie des articles professionnels et scientifiques, des commentaires, des articles d'opinion, des études critiques de livres, des comptes rendus de livres, ainsi que des lettres à l'éditeur.

Les manuscrits sur des sujets d'intérêt général pour la Défense canadienne et l'Équipe de la Défense sont également bien accueillis, notamment sur la profession des armes, la politique de sécurité et de défense, la stratégie, la doctrine, les opérations, la mise sur pied de la force, l'emploi de la force et la structure de la force, la technologie, l'acquisition de matériel, l'histoire militaire, le leadership, l'instruction et l'éthique militaire, la culture institutionnelle, le recrutement, la diversité, etc. La Revue s'intéresse plus particulièrement à des articles ouverts sur l'avenir qui présentent des idées ou des concepts originaux, de nouvelles approches aux problèmes actuels ou des interprétations novatrices.

Les militaires de tous les grades peuvent présenter des articles à la Revue. Le sous-ministre et le chef d'état-major de la Défense ont délégué au rédacteur en chef de la Revue militaire canadienne le pouvoir d'autoriser la publication des manuscrits lorsque le comité de rédaction en a fait la recommandation. Les membres des Forces armées canadiennes et les employés civils du ministère de la Défense nationale n'ont donc pas besoin d'obtenir la permission de leur supérieur pour soumettre un manuscrit à la Revue.

En retour, la Revue suit un processus d'examen par les pairs en double insu rigoureux qui fait appel à l'expertise des civils et des militaires en uniforme afin de vérifier la pertinence des soumissions. Les manuscrits sont évalués en fonction de leur originalité, de la qualité de l'argumentation ou de la discussion, de la pertinence et de l'actualité du sujet, ainsi que de la qualité du style d'écriture. Sauf entente contraire, la Revue militaire canadienne insiste sur le droit de première publication de toute communication donnée. Les soumissions ne doivent pas être examinées par toute autre publication pendant le processus d'examen réalisé par la Revue.

Lignes directrices pour la soumission :

- Les auteurs doivent soumettre deux copies de leur manuscrit :
 - Première copie : Un manuscrit complet, avec un titre, le nom, la notice biographique et les coordonnées de l'auteur, un résumé, etc. Le manuscrit doit être nommé et soumis comme « Titre du manuscrit X-Nom de l'auteur-Anonymisé ».
 - Deuxième copie : Une version anonymisée dont le nom de l'auteur, les coordonnées et la notice biographique ont été retirés. Le manuscrit doit être nommé et soumis comme « Titre du manuscrit X-Anonymisé ».
- Les articles peuvent être rédigés dans l'une ou l'autre des langues officielles du Canada.
- En règle générale, les manuscrits ne doivent pas compter plus de 5 000 mots (mais ils peuvent être plus courts), notes comprises.
- Les manuscrits doivent être rédigés en format Word (.docx ou .doc) et soumis par courriel à l'adresse suivante : cmj.rmc@forces.gc.ca;
- Puisque la Revue est une publication bilingue, les manuscrits qui comportent des graphiques, des tableaux, des figures, des diagrammes ou des cartes doivent nous parvenir séparément dans un format inscriptible afin de les traduire dans l'une des langues officielles. Les formats acceptés sont Word (.docs or .doc), PowerPoint (.pptx or .ppt), Excel (.slx or .xlsx), Vector file (.ai, .eps, .pdf) ou tout autre format qui nous permet de modifier le texte. Toutes les photos qui illustrent l'article doivent nous être fournies en haute résolution (au moins 300 ppp) en format .jpg ou .tiff aux fins de qualité d'impression, et doivent être accompagnées d'une légende appropriée et de la source.
- Le style de rédaction des manuscrits doit répondre aux normes qui s'appliquent habituellement aux travaux universitaires, l'orthographe doit avoir été vérifiée à l'aide du Petit Robert ou de l'Oxford English Dictionary et les notes doivent se trouver à la fin du document plutôt qu'en bas de page.
- Les notes de fin de document doivent être intégrées et non jointes. Les renseignements bibliographiques doivent tous se trouver dans les notes de fin de document. Veuillez consulter les numéros récents de la Revue pour voir des exemples d'une présentation acceptable.
- L'emploi d'abréviations militaires devrait être limité au minimum; toutefois, lorsque leur emploi est inévitable, le terme doit être écrit au long la première fois qu'il apparaît dans le texte et être suivi de son abréviation, qui doit être placée entre parenthèses. Il faut aussi éviter d'employer le jargon militaire et des expressions familières : tous les manuscrits devraient être facilement compréhensibles par un lectorat public général bien informé.

Politique de rétraction

La Revue militaire canadienne s'engage à faire preuve d'intégrité dans ses publications. En consultation avec les comités de rédaction et de consultation, l'éditeur se réserve le droit de corriger le document en publiant une correction ou une rétraction subséquente. La rétraction repose sur les lignes directrices du Committee on Publication Ethics (COPE). Ainsi, un article peut faire l'objet d'une rétraction s'il comprend : des conclusions peu fiables (en raison d'une erreur majeure ou d'une falsification), du plagiat, une violation du droit d'auteur, des cas de publication redondante sans divulgation complète, le défaut de divulguer des intérêts concurrents ou conflictuels, des rapports étayés de recherches contraires à l'éthique ou, à la discréption de l'éditeur, s'il s'avère que le contenu contrevient aux attentes éthiques, professionnelles, scientifiques et autres de la Revue.

REVUE MILITAIRE CANADIENNE



Le NCSM Charlottetown, navire amiral du 2^e Groupe maritime permanent de l'OTAN (SNMG2), effectue des patrouilles opérationnelles dans la Méditerranée au cours de l'opération REASSURANCE, le 11 juillet 2024.

Aviateur Gregory Cole, Forces armées canadiennes



Crédits de photo p. 6.



Crédits de photo p. 77.

NOTE D'INTRODUCTION DU RÉDACTEUR INVITÉ

- 3 Partage des charges : malentendus, questions et enjeux au sein de l'Alliance atlantique
Renaud Bellais

FONDATIONS DU PARTAGE DES CHARGES

- 6 Que signifie le partage des charges dans une alliance militaire?
Renaud Bellais

PERSPECTIVES RÉGIONALES ET NATIONALES

- 14 L'OTAN et le partage des charges : un point de vue de la Belgique
Capitaine supérieur Pieter Balcaen
- 21 Italie : le partage des charges de l'OTAN, bien plus qu'un pourcentage du PIB
Alessandro Marrone
- 31 La France et l'Allemagne au sein de l'OTAN : une perspective comparative entre les visions française et allemande de l'Alliance
Delphine Deschaux-Dutard

- 39 Le Canada était-il à la traîne en ce qui concerne l'atteinte de l'objectif de partage des charges de l'OTAN? L'est-il encore aujourd'hui?
Binyam Solomon et Ugurhan G. Berkok

- 50 Histoire géostratégique de la Finlande : perspectives pour le Canada
Alexander Dalziel

- 59 Le club nommé l'OTAN et l'Amérique du Nord
Eli Berman et Ugurhan G. Berkok

COMMENTAIRE

- 68 L'OTAN et le partage des charges : un point de vue de la Pologne
Andrzej Grzyb

CRITIQUES DE LIVRES

- 77 CE QUI NOUS ATTEND - L'effet papillon des conflits mondiaux
Critique du lieutenant-général (à la retraite) J.O. Michel Maisonneuve

Revue militaire canadienne
CP 17000, succursale Forces
Kingston (Ontario)
CANADA, K7K 7B4
Courriel : cmj.rmc@forces.gc.ca



www.Canada.ca/revue-militaire-canadienne

Directeur et Rédacteur en chef

Professeur
Christian Leuprecht

Anciens rédacteurs en chef

Professeur
Michael A. Hennessy
Lieutenant-colonel (à la retraite)
John K. Marteinson†
Lieutenant-colonel (à la retraite)
David L. Bashow

Directrice de la publication

Deesha Kodai

Rédactrice numérique en chef

Alex Green

Rédacteurs adjoints

Bruno Charbonneau, Ph.D.
Matthew Kellett, Ph.D.
Paul T. Mitchell, Ph.D.

Comité de lecture

Co-présidents

Irina Goldenberg, Ph.D. et
Peter Kasurak, Ph.D.

Membres

Major (à la retraite)
Michael Boire
Vanessa Brown, Ph.D.
Stéphanie Chouinard, Ph.D.
Barbara J. Falk, Ph.D.
Major Tanya Grodzinski, Ph.D.
Michael Hennessy, Ph.D.
Hamish Ion, Ph.D.
Philippe Lagassé, Ph.D.
Lieutenant-colonel
(à la retraite) David Last, Ph.D.
Chris Madsen, Ph.D.
Paul T. Mitchell, Ph.D.
Mulry Mondélice, Ph.D.
Alan Okros, Ph.D.
Huw Osborne, Ph.D.
André Simonyi, Ph.D.
Elinor Sloan, Ph.D.
Colonel (à la retraite)
Randall Wakelam, Ph.D.
James Boutilier, Ph.D.
Gaëlle Rivard Piché, Ph.D.
Rebecca Jensen, Ph.D.
Craig Mantle, Ph.D.
Colonel (à la retraite)
Bernd Horn, Ph.D.

Colonel Max Talbot, MD, FRCSC

Margaret BK Shepherd
Grazia (Grace) Scoppio, Ph.D.
Robert Fonberg
Major-général (à la retraite)
Daniel Gosselin
Capitaine de corvette
Brent Lemon
Major-général (à la retraite)
Craig Aitchison
Lieutenant-général (à la
retraite) Al Meinzinger
Lieutenant-colonel (à la retraite)
Michael A. Rostek, Ph.D.
Karen D. Davis, Ph.D.
Lieutenant-général (à la
retraite) Michael Hood
Lieutenant-colonel
Andrew Godfrey, Ph.D.
Major-général (mgén)
(à la retraite) David Fraser
Vice-amiral (vam)
Paul A. Maddison
Lieutenant-colonel (à la retraite)
W.G. (Bill) Cummings
H. Christian Breede, Ph.D.
Lieutenaute-colonelle
(à la retraite)
Anne Reiffenstein
Lieutenant de vaisseau (ltv)
(à la retraite)
Adam P. MacDonald, Ph.D.

Comité consultatif

Président

Major-général
Jeannot Boucher, Commandant,
Académie canadienne
de la défense (ACD)

Membres

Colonel Marty Cournoyer,
représentant du Chef
d'état-major de la Force
aérienne (CEMFA)
Jill Scott, Ph.D., Recteur
Collège militaire royal (CMR)
Capitaine de vaisseau
J. Jeffrey Hutchinson,
représentant du Chef d'état-
major de la Marine (CEMM)
Général de brigade Pascal
Godbout, Commandant, Collège
militaire royal du Canada (CMR)
Major Chris Young, représentant
du Chef d'état-major –
Stratégie armée
Lieutenant-colonel Eric J. Weaver,
Directeur, Centre de droit militaire
des Forces armées canadiennes
(CDMFC), Académie canadienne
de la défense (ACD)
Hanya Soliman, représentante
du Chef du renseignement de
la Défense (CRD)

NOTE AUX LECTEURS ET LECTRICES

La Revue militaire canadienne
étant bilingue, lorsqu'une citation
originale a été traduite, le sigle
[TCO] après l'appel de note, qui
signifie "traduction de la citation
originale", indique que le lecteur
trouvera le texte original de la
citation dans la version de la Revue
rédigée dans l'autre langue officielle
du Canada. Afin de faciliter la lec-
ture, le masculin sert de genre
neutre pour désigner aussi bien
les femmes que les hommes.



Les membres du 2^e Bataillon du Royal Canadian Regiment actuellement en déploiement en Lettonie se réunissent afin de souligner le jour de Pashmul au Camp Adazi, en Lettonie, le 14 septembre 2020.

Technicien en imagerie des Affaires publiques du GT PAR, Forces armées canadiennes

Partage des charges : malentendus, questions et enjeux au sein de l'Alliance atlantique

RENAUD BELLAIS

Renaud Bellais, Ph.D., est chercheur associé en économie au Centre d'études sur la sécurité internationale et les coopérations européennes (CESICE) à l'Université Grenoble Alpes, à Grenoble, en plus d'être codirecteur de l'Observatoire de la défense à la Fondation Jean Jaurès, à Paris. Il est également économiste en chef de la défense au sein du groupe MBDA, une entreprise européenne de défense.

Depuis des dizaines d'années, le partage équitable des charges entre les alliés de l'Alliance atlantique fait sans cesse l'objet d'un débat, qui a pris une tournure dramatique avant le sommet de l'OTAN tenu à La Haye, aux Pays-Bas, en juin 2025. En effet, le président américain Donald Trump a demandé que les dépenses militaires des alliés soient augmentées massivement, c'est-à-dire qu'elles atteignent au moins 5 % de leur produit intérieur brut (PIB), comme condition *sine qua non* au maintien de la participation américaine à l'Alliance. Personne n'aurait dû être surpris étant donné que, quatre ans plus tôt, le président Trump avait déjà fait pression pour que l'objectif de dépenses de l'OTAN passe de 2 %, comme convenu pendant le sommet de 2014 à Newport, au pays de Galles, à 4 %.

Les questions et les enjeux liés au partage des charges sont susceptibles de jouer un rôle majeur dans les prochaines décisions budgétaires de nombreux pays de l'OTAN. Tous les pays se sont engagés à augmenter leurs dépenses militaires pour atteindre le nouvel objectif, et ce, au plus tard en 2035; ils ont aussi accepté que l'on s'assure du respect de cet engagement par le biais d'une évaluation qui sera menée d'ici 2029. Ainsi, les pressions internationales visant la réalisation de ce nouvel objectif resteront fortes, contrairement à l'après-sommet de 2014.

Même si les États-Unis ont raison de se plaindre que les efforts en matière de défense sont insuffisants en Europe et au Canada, une approche axée sur des contributions à la défense permet-elle vraiment de donner lieu à une alliance militaire efficace? Est-il réaliste de s'attendre à voir une relation linéaire entre le niveau des dépenses militaires de chaque allié et le niveau de sécurité internationale assurée par l'Alliance? La plupart des débats politiques et des publications universitaires sur le sujet adoptent une perspective axée sur les contributions, comme si l'intensité des efforts était le seul moyen d'évaluer l'efficacité d'une alliance militaire.

Ce facteur est particulièrement important, car les pays envisagent d'augmenter massivement leurs dépenses militaires dans les années à venir, et il faudra optimiser l'allocation de ces ressources et éviter le gaspillage de fonds publics. Le sommet de La Haye a abouti à une déclaration finale très courte, mais contenant des engagements fermes. L'engagement indéfectible envers la sécurité collective doit aller de pair avec un nouvel objectif ambitieux en matière de dépenses militaires : 5 % du PIB d'ici 2035. Il s'agit là d'un véritable bouleversement, étant donné que les dépenses militaires des alliés autres que les États-Unis viennent tout juste d'atteindre 2 % de leur PIB en 2024, soit dix ans après leur engagement à dépenser autant.

Cet engagement collectif représente un changement majeur par rapport à l'ère des dividendes de la paix que la plupart des pays de l'OTAN ont connue après la chute du mur de Berlin en 1990. Il soulève de nombreuses questions qui vont au-delà de la perspective des États-Unis concernant la production collective de la sécurité internationale. Le nouvel engagement représente un grand pas en avant. Cependant, que signifie le partage des charges, surtout dans ce contexte? Comment ce partage peut-il être réalisé? Quelles seront les contributions? Après trente ans de paix relative et de faibles dépenses en matière de défense, la mise en œuvre d'une telle transformation des efforts militaires constitue un défi majeur pour la plupart des États membres de l'Alliance atlantique.

Au-delà de l'objectif évident en matière de dépenses militaires, la mise en œuvre des efforts n'est ni évidente ni nécessairement homogène entre les alliés, et leurs efforts varient considérablement par rapport à plusieurs paramètres, questions et enjeux. Autrement dit, il n'y a aucune raison d'adopter une approche universelle, même si les alliés partagent le même

objectif : la paix et la sécurité dans le monde. Il est donc utile d'analyser les perspectives nationales pour évaluer comment chaque allié peut arriver à comprendre la sécurité collective, définir les efforts militaires correspondants et promouvoir sa propre vision du partage des charges.

L'analyse des perspectives nationales est d'autant plus pertinente aujourd'hui que le sommet de La Haye a abouti à une nouvelle définition des efforts en matière de défense, ce qui marque un bouleversement intéressant, mais difficile dans la conception des engagements nationaux au sein de l'Alliance. L'objectif mondial est de consacrer 5 % du PIB à la défense d'ici 2035. Dans ce cadre, les alliés ont convenu de fournir un effort militaire de base correspondant à 3,5 % du PIB, ce que l'état-major considère comme étant nécessaire pour atteindre les objectifs de capacité requis. Les 1,5 % restants du PIB doivent être alloués aux infrastructures, à la cybersécurité et à la résilience en tant que leviers pour les forces armées.

La première de ces deux parties (3,5 % du PIB) vise à adapter les dépenses militaires à la nouvelle réalité des relations internationales. Les forces armées doivent disposer des moyens nécessaires pour dissuader et, en fin de compte, vaincre un adversaire potentiel. La guerre en Ukraine a mis en lumière les caractéristiques des guerres d'usure, qui avaient été largement oubliées ces dernières années parce que la plupart des engagements militaires après la Guerre froide s'inscrivaient dans le cadre d'opérations de contingence. Il semble impératif de porter l'objectif collectif de 2 % à 3,5 %. Néanmoins, l'enjeu ne se limite pas à une simple augmentation homothétique des efforts. Pour dissuader un adversaire, les forces armées doivent à tout prix être crédibles et résilientes. Cela exige des dépenses efficaces et judicieuses, en fonction des besoins de défense de chaque pays, mais aussi de l'avantage comparatif des forces armées nationales au sein de l'Alliance.

La deuxième partie (1,5 % du PIB) s'ajoute, car il a été reconnu que la défense de base est nécessaire, mais insuffisante pour faire face à une guerre interétatique, telle que la définit Clausewitz. Face à une telle guerre, les pays doivent jeter les bases d'une résilience mondiale qui englobe des infrastructures civiles robustes et le soutien de la population. Si la mobilité militaire est cruciale, il est aujourd'hui essentiel d'empêcher l'affondrement de la société civile et de l'économie dans une guerre d'usure où les actions militaires peuvent aussi se dérouler loin de la ligne de front.

Cependant, il est très difficile de définir les limites de l'engagement militaire lorsque les menaces peuvent provenir de capacités de frappe en profondeur et de cyberattaques ciblant à la fois des ressources militaires et civiles. Il semble assez difficile de limiter la définition des efforts militaires, qui dépendent de l'analyse des menaces et du choix de l'organisation sociale pour y faire face. Les efforts de défense ne peuvent pas être évalués selon une dichotomie manichéenne : nous devons adopter

l'approche nuancée. Cela signifie que les efforts de défense peuvent comporter plusieurs dimensions, lesquelles doivent être analysées à la lumière de nouveaux indicateurs et d'une dynamique interactive afin de comprendre la pertinence et l'efficacité des efforts correspondants.

Après le sommet de La Haye, cette nouvelle conception des efforts militaires nous amène également à revoir les efforts que chacun des alliés a consentis au-delà de l'objectif de 2 % au cours des dernières années. En d'autres termes, il ne faudrait pas réprimander certains États pour avoir trop peu dépensé pour la défense de base si ces États ont considérablement investi dans des domaines essentiels à la mise en œuvre des opérations militaires telles que définies par la nouvelle approche de l'OTAN. Néanmoins, cette définition élargie a des limites moins nettes et ouvre la porte à des divergences sur l'interprétation de ce qui constitue ou non des efforts militaires.

Il est donc nécessaire de revisiter le concept de partage des charges et de réexaminer les perspectives nationales de chaque allié en ce qui concerne le niveau attendu de sécurité collective. Il n'y a aucune raison pour que tous les pays apportent les mêmes contributions à l'Alliance à des échelles différentes; cela n'a aucun sens sur le plan militaire. La géographie a également son importance. L'équilibre à atteindre entre les contributions à la défense de base et les efforts supplémentaires dépend de plusieurs facteurs, et cet équilibre est important afin de maximiser la contribution de tous les pays dans le cadre de la sécurité collective.

Parallèlement, le niveau d'ambition collective a changé. Contrairement à l'engagement de 2014, le nouvel engagement est obligatoire et il doit être mis en œuvre rapidement. Une forte pression continuera probablement de s'exercer sur les alliés européens et le Canada, d'autant plus qu'ils devront se soumettre à une évaluation à mi-parcours, soit en 2029. Il est donc judicieux de comprendre d'où nous partons afin de savoir si l'objectif de 2035 sera mis en œuvre et de comprendre comment il le sera. Toutefois, dépenser rapidement beaucoup d'argent n'est pas la meilleure façon d'atteindre un niveau de sécurité internationale élevé. En effet, il est nécessaire de développer des indicateurs de résultat en plus des objectifs en termes d'apport, lesquels sont toujours pertinents, notamment afin de définir ce qui constitue un juste équilibre des apports entre les alliés.

Ce numéro spécial de la *Revue militaire canadienne* brosse un portrait des enjeux et des questions concernant le partage des charges entre les alliés, en particulier entre les États-Unis d'une part, et le Canada et les alliés européens d'autre part. Même si un seul numéro de la Revue militaire canadienne ne peut pas couvrir la situation pour l'ensemble des 32 pays de l'Alliance atlantique, les articles choisis et publiés soulignent la multiplicité des perspectives nationales et résument pourquoi aucune approche universelle n'est ni disponible ni possible, malgré un objectif collectif et partagé.



Un membre des Forces armées canadiennes fournit une aide humanitaire aux réfugiés ukrainiens dans un centre d'accueil, en soutien à la Force opérationnelle déployée en Pologne, le 23 avril 2022, à Varsovie, en Pologne.

Cpl Tori Lake, Forces armées canadiennes



Des militaires canadiens et américains échangent leurs drapeaux à la 5^e Escadre Goose Bay, à Terre Neuve-et-Labrador, le 17 octobre 2016, au cours de l'exercice VIGILANT SHIELD 17.

Cplc Krista Blizzard, Affaires publiques de la 5^e Escadre

Que signifie le partage des charges dans une alliance militaire?

RENAUD BELLAIS

Renaud Bellais, Ph.D., est chercheur associé au CESICE, de l'Université Grenoble Alpes, à Grenoble, et co-responsable de l'observatoire de défense à la Fondation Jean Jaurès, à Paris. Il est également économiste en chef de la défense chez MBDA, une entreprise européenne de défense.

Qu'est-ce qui fait d'un pays un bon allié? Jusqu'à la création de l'Alliance atlantique, le critère était assez simple : est-ce que le pays respecte son engagement? Les alliances représentaient une coalition de pays disposés, généralement fondée sur des objectifs ponctuels à court terme. Un bon allié était celui qui partait en guerre au moment prévu, avec les moyens appropriés et un bon rythme. Par conséquent, la fiabilité d'une alliance n'était mise à l'épreuve que sur le champ de bataille, puisque les traités fournissaient des garanties d'engagement ex ante limitées (s'il y en avait). De plus, la plupart des alliances étaient de courte durée, surtout en Europe, en raison de l'équilibre toujours changeant entre les puissances militaires.

Même lorsque les alliances étaient crédibles et robustes, et même après le choc de la bataille, la façon moderne de faire la guerre fondée sur les avantages de l'industrialisation et de la science réduisait l'efficacité des alliances traditionnelles fondées uniquement sur des traités. Nous savons depuis au moins la Première Guerre mondiale que les alliés doivent coordonner entre eux les opérations, la planification et la mise sur pied de forces et de capacités militaires. Le déclenchement de la Deuxième Guerre mondiale a également mis en évidence la nécessité de se coordonner bien avant le début de l'engagement militaire, et ce, afin d'assurer la disponibilité opérationnelle, la capacité de déploiement et la durabilité des forces engagées.

Une alliance est donc devenue un partenariat à long terme et structurée, qui ne peut fonctionner efficacement s'il est entaché de doutes et d'incertitudes. Ainsi, chaque allié doit s'engager à assumer sa part des charges de la sécurité collective en temps voulu et de manière soutenue. Cependant, que signifie vraiment le partage des charges? Est-il possible d'obtenir une répartition équitable des efforts entre les alliés? Le présent article donne un aperçu de ces questions et des enjeux connexes pour alimenter la réflexion au-delà des déclarations politiques de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

Le débat transatlantique sur le partage des charges est engagé depuis... Eisenhower

Même si le débat sur le partage des charges a pris une tournure spectaculaire, voire traumatisante, pendant le premier mandat de Donald Trump (2017-2021), il trouve ses racines dans les années 1970, lorsque les États-Unis ont réduit leurs efforts militaires après la guerre du Vietnam. En effet, le déséquilibre des dépenses de défense entre les États-Unis et les autres pays de l'OTAN semble être un phénomène à long terme. Cependant, dès 1959, le président Eisenhower se plaignait déjà du manque d'efforts de la part des alliés européens, suggérant que les Européens étaient sur le point de « se moquer de l'Oncle Sam » [TCO], selon Justin Logan.¹

Depuis lors, se plaindre de la réticence des alliés européens (et canadiens, qui restent discrets) en matière de dépenses de défense est presque devenu un passage obligé pour les présidents des États-Unis. Les critiques sont devenues de plus en plus systématiques depuis les années 1970, lorsque les dépenses de défense des États-Unis ont diminué après la fin de la guerre du Vietnam. En 1974, l'amendement Jackson-Nunn demandait aux alliés européens de prendre en charge les coûts liés au déploiement des forces des États-Unis sur le sol européen, comme condition préalable à leur maintien sur le territoire. Le président Trump a repris la même idée en déclarant qu'il était nécessaire d'augmenter les dépenses militaires de la Bundeswehr (les forces armées de l'Allemagne) pour maintenir les bases des États-Unis en Allemagne.

Les griefs des États-Unis ne sont en effet pas sans fondement. Après la fin de la Guerre froide, la plupart des pays européens n'ont plus été confrontés à aucune menace directe majeure et,

dans l'esprit de l'ouvrage de Fukuyama intitulé *La fin de l'histoire et le dernier homme*,² ont réduit considérablement leurs efforts militaires. En 2024, Florian Dorn et ses collègues³ ont calculé que, depuis 1991, les pays européens avaient tiré un dividende⁴ de paix total de 1 800 milliards d'euros au-delà de ce qu'auraient été leurs dépenses non liées à la défense s'ils avaient maintenu leurs dépenses de défense à 2 % du produit intérieur brut (PIB). Le déficit d'investissement dans le domaine de la défense a atteint 600 milliards d'euros, ce qui a eu un effet considérable sur la capacité de déploiement et la durabilité des forces armées européennes. Il s'agit du dilemme classique « les canons ou le beurre ». Dorn et al. soulignent qu'après l'ajustement pour tenir compte de l'inflation, les dépenses sociales ont été multipliées par 2,4, tandis que le PIB n'a été multiplié que par 1,9.

Même si le déficit a été réduit de moitié au cours de la dernière décennie, de nombreux pays européens semblaient toujours incapables d'atteindre les objectifs de l'Alliance. Cependant, la guerre en Ukraine a modifié la dynamique dans une certaine mesure, comme en témoigne le nouvel engagement pris lors du Sommet de l'OTAN à La Haye en juin 2025, qui prévoit de consacrer 3,5 % du PIB à la défense de base d'ici 2035.

Cependant, la mise en œuvre de ce nouvel objectif semble déjà très difficile en raison des problèmes de budget et d'endettement dans de nombreux pays européens. Arnold Martin et al.⁵ font état d'un déficit de 56 milliards d'euros par an. Les priorités nationales demeurent toutefois différentes. Aux États-Unis, la défense a toujours été la priorité absolue. La plupart des pays européens, à l'exception de la Pologne, de la Lettonie, de la Lituanie et de l'Estonie, ne sont pas passés en mode « gestion de crise », tandis que les États-Unis ont maintenu leurs efforts militaires bien au-dessus de 3 % du PIB malgré la fin de la Guerre froide.

De plus, en raison de leur niveau élevé d'endettement et de la hausse des taux d'intérêt, de nombreux pays européens n'ont pas beaucoup de marge de manœuvre pour renforcer leurs efforts en matière de défense. Dorn et al. fournissent une analyse complète de la manière dont les pressions économiques qui pèsent sur les États européens entravent leur capacité à respecter leurs engagements envers l'OTAN.

Toutes choses égales par ailleurs, les pays européens sont devenus plus dépendants des forces armées des États-Unis pour assurer la sécurité en Europe. Les dépenses militaires des États-Unis représentaient 66 % des dépenses totales de défense au sein de l'Alliance atlantique en 2024, par rapport à seulement 61 % en 1990. Il en résulte un débat transatlantique houleux sur le partage des charges (même s'il faut garder à l'esprit que les États-Unis assumaient 74 % des dépenses de défense des alliés en 1970). La frustration face au déséquilibre des engagements des alliés est donc compréhensible. Justin Logan n'hésite pas à suggérer que « la seule façon de parvenir à un partage plus équitable des charges est de faire douter les alliés de la force de l'engagement des États-Unis »⁶ [TCO].

Comme le soulignent Martial Foucault et Frédéric Mérard,⁷ « [L]es accusations de parasitisme ont entaché les relations transatlantiques depuis la création de l'Alliance atlantique en 1949. À l'époque comme aujourd'hui, le discours sur le partage des charges a servi d'arme rhétorique utile pour blâmer ceux qui étaient considérés comme ne contribuant pas suffisamment à la cause. » [TCO] Cependant, ce débat sur le partage des charges est complexe, car tous les intervenants ne parlent pas nécessairement des mêmes enjeux ou ne les comprennent pas tous de la même manière.

Les décideurs n'utilisent pas de définitions et de paramètres clairs concernant les résultats. Ils utilisent le langage normatif de la justice, s'appuyant sur une évaluation moraliste des décisions des autres alliés. C'est particulièrement le cas lorsque Donald Trump menace de réduire la participation des États-Unis à l'OTAN et n'accepte cet engagement que « tant que les pays européens jouent franc jeu » [TCO] et ne profitent pas de la contribution des États-Unis. La confusion s'est accrue lorsqu'il a exigé, dans une entrevue accordée à la chaîne de télévision britannique GB News en mars 2024, que « les pays de l'OTAN respectent leurs obligations financières envers l'Alliance » [TCO].

Quelles sont ces obligations? En général, elles ne sont pas précisées au-delà des objectifs fixés lors du Sommet de Newport en 2014, à savoir 2 % du PIB et 20 % des dépenses militaires consacrées à l'investissement. La Déclaration de La Haye ne fournit pas plus de détails, sauf en ce qui concerne la répartition de l'objectif de 5 % en 3,5 % pour les dépenses militaires de base et 1,5 % pour les efforts connexes (infrastructures, cyberdéfense, etc.).

Même dans ce cas, peut-on considérer ces objectifs comme pertinents lorsqu'on adopte une perspective axée sur les résultats plutôt que sur les moyens mis en œuvre? Ce débat n'a pas gagné en clarté lorsque le président Trump a déclaré : « L'OTAN doit traiter les États-Unis de manière équitable, car sans les États-Unis, l'OTAN n'existerait tout simplement pas. »⁸ [TCO]

Comme le fait remarquer Justin Logan, « [L']histoire et la théorie suggèrent toutes deux qu'il est peu probable que ses alliés ne sont pas susceptibles d'apporter beaucoup de changements » [TCO]. Il explique à juste titre que, dans les relations d'alliance, il existe un compromis de facto entre le partage équitable des charges de la défense et le contrôle de la politique de l'Alliance. Malgré leurs plaintes de longue date, les États-Unis semblent accorder la priorité au contrôle de leurs alliés, se servant de la question du partage des charges pour les pousser à intensifier leurs efforts en matière de défense. Réciproquement, les pays européens sont susceptibles d'accepter le leadership des États-Unis si cette « cage dorée » va de pair avec une réduction de leurs dépenses militaires.

Ce petit jeu se joue à deux. Paul Poast⁹ définit cette interaction étrange comme « le dilemme quadrilatéral de la défense transatlantique : Les Européens craignent l'abandon des États-Unis, les Américains se plaignent du "parasitisme" des Européens, les Américains s'opposent à une défense européenne indépendante et les Européens se plaignent de l'arrogance des Américains. » [TCO]

Au-delà du fétichisme du chiffre magique

Le débat sur le partage des charges est biaisé par plusieurs malentendus sur la manière dont les pays sont censés contribuer à la sécurité collective. L'approche classique en sciences économiques et politiques consiste à évaluer le niveau des efforts de défense au sein de l'Alliance selon une approche fondée sur les intrants. Collin Meisel¹⁰ fait remarquer que « l'obsession pour le chiffre de 2 % du PIB cache une incompréhension fondamentale des capacités militaires et de la préparation nationale aux conflits. Les dépenses sont importantes, mais il existe des facteurs qui sont bien plus déterminants. » [TCO]

Les dépenses de défense sont un indicateur pertinent, mais elles sont loin d'être suffisantes, car la démarche en termes de fédéralisme budgétaire au sein de l'Alliance ne prend pas en considération deux dimensions : la première, comment considérer la production collective de la sécurité internationale, et la deuxième, comment évaluer l'efficacité des dépenses, c'est-à-dire la produit efficace par rapport à la sécurité collective attendue.

En effet, le déséquilibre apparent entre les deux côtés de l'Atlantique reflète l'hétérogénéité des préférences et des besoins des pays alliés. Une alliance demeure un effort collectif vers un objectif commun, mais cet objectif peut être l'un des nombreux objectifs qui déterminent la politique de défense des pays participants. Le constat est particulièrement vrai pour les États-Unis. L'Europe n'est qu'un théâtre d'opérations parmi d'autres pour les intérêts des États-Unis. Depuis le président Obama, le pivot vers l'Asie de l'Est amorcé en 2012 a clairement révélé la multiplicité des engagements des États-Unis.

En outre, les États-Unis et le Canada ne peuvent percevoir les enjeux et les problèmes de la même manière que leurs alliés européens en raison de leur situation géographique. La sécurité européenne est cruciale pour les Européens parce qu'ils se trouvent sur le champ de bataille potentiel et que la menace est à leurs frontières, non seulement dans l'est avec la Russie, mais aussi dans le sud-est et le sud avec un Moyen-Orient instable et dans le sud avec une Afrique de l'Ouest de plus en plus déstabilisée.

De plus, la question fondamentale devrait porter sur l'efficacité militaire d'une alliance. Sans forces militaires adéquates, une alliance n'a aucune crédibilité et ne peut dissuader un ennemi potentiel : elle n'aurait pas plus de force qu'une feuille de papier qui flotte au vent, comme l'a souligné l'historien Geoffrey Blainey dans *The Causes of War*.¹¹

Le partage des coûts entre les pays devrait être facile à définir dans le cadre de la gestion d'une guerre en cours. Dans cette configuration, en effet, les coûts doivent être partagés afin que chaque pays apporte une contribution équitable. Cependant, une telle logique ne s'applique pas nécessairement en temps de paix puisque, contrairement à la guerre, il est difficile d'évaluer le niveau de production de la sécurité internationale.

De plus, les dépenses militaires nationales résultent d'objectifs différents, comme le souligne le concept de production conjointe.

On peut distinguer trois cercles : le partage des coûts d'un effort commun; la garantie d'une sécurité collective au moyen de contributions nationales; et la mise en œuvre d'efforts liés à des enjeux extérieurs au périmètre de l'alliance. La notion d'équité dans le partage des charges de la sécurité collective doit être analysée en fonction de ces cercles complémentaires.

Efforts communs ou engagement équitable envers l'Alliance?

L'efficacité d'une alliance peut nécessiter la mise en place d'une organisation commune qui regroupe les efforts communs. Tel est le véritable sens de l'OTAN en tant qu'organisation permanente de planification et de personnel chargée de garantir la disponibilité opérationnelle des forces alliées au cas où l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord serait activé. Les États membres versent des contributions directes à l'OTAN pour financer les budgets et les programmes collectifs. Ces fonds permettent à l'OTAN de fournir des capacités et de gérer l'organisation en tant que telle et ses commandements militaires.

Dans ce cas, le partage des charges ne pose aucun problème, puisque chaque allié contribue au financement de l'OTAN selon une formule convenue de répartition des coûts, dérivée du revenu national brut des pays membres. Comme l'a déclaré l'OTAN, « c'est le mécanisme du financement commun, qui est l'illustration concrète du principe du partage des charges. »¹² Pour 2024, les États ont trouvé un juste équilibre dans lequel la contribution des États-Unis est plafonnée à 15,88 % du financement total, soit le même pourcentage que celui de l'autre plus grand fournisseur, l'Allemagne, devant le Royaume-Uni (10,96 %) et la France (10,19 %). À l'autre extrême se trouvent le Monténégro (0,03 %), l'Islande (0,06 %) et la Macédoine du Nord (0,08 %).

Néanmoins, les contributions directes des États à l'OTAN ne représentent que 0,3 % du total des dépenses de défense des alliés, soit environ 4,6 milliards d'euros pour 2024. La question fondamentale réside dans les contributions indirectes, c'est-à-dire les dépenses nationales et leur contribution à la sécurité collective.

D'une manière générale, l'OTAN n'a pas réussi à inciter les États à intensifier leurs efforts communs. La plupart des programmes de capacités de l'OTAN ont eu des résultats limités ou ont finalement été abandonnés (la plupart du temps, les programmes dits « programmes de l'OTAN » étaient en réalité des programmes multilatéraux soumis aux règles de l'OTAN). Les investissements communs représentent une très petite part des dépenses militaires des États, et ces programmes, comme la capacité alliée de surveillance terrestre (AGS) ou le Système de commandement et de contrôle aériens (ACCS), ont fait face à de nombreux problèmes et difficultés.

Le deuxième cercle correspond à l'engagement défini à l'article 3 du Traité : « Les parties, séparément et conjointement, par une entraide et une assistance mutuelles continues et efficaces, maintiendront et développeront leur capacité individuelle et collective à résister aux attaques armées. » [TCO] Il s'agit de la

mission fondamentale d'une alliance : veiller à ce que les ressources nationales soient harmonisées avec les objectifs du Traité.

Le niveau de préparation est essentiel et la solidarité dans le partage des efforts est importante, comme l'a souligné le processus OTAN de planification de défense (NDPP), qui est un processus essentiel pour coordonner les efforts militaires nationaux. Le NDPP est un mécanisme collectif qui évalue les menaces et détermine le niveau d'effort collectif requis pour garantir la capacité de dissuader les menaces, ou du moins de les contrôler, en répartissant ces objectifs collectifs entre les alliés. Ce processus vise à assurer la disponibilité opérationnelle et l'interopérabilité de l'Alliance afin de maximiser son efficacité militaire. Ainsi, un tel processus peut produire les résultats escomptés s'il existe un accord commun sur un scénario partagé en ce qui concerne une menace collective.

La coordination explicite fonctionne très bien lorsqu'elle est mise en œuvre contre un ennemi commun clairement défini qui doit être dissuadé, pour une zone géographique donnée définie par le Traité. Une alliance vise à empêcher l'adversaire d'attaquer, ou du moins à garantir que toute attaque sera contrée et qu'il y aura une forte probabilité de vaincre l'adversaire. L'Alliance atlantique a été efficace pendant la Guerre froide en raison de la menace soviétique. Après l'effondrement de l'URSS et du Pacte de Varsovie, l'identification d'un adversaire est devenue moins évidente. En fait, une alliance est moins efficace lorsqu'elle définit des moyens plutôt que des objectifs.

En effet, l'évaluation du partage des charges serait simple si et seulement si une alliance visait à produire un pur bien public de dissuasion, suivant le modèle d'Olson et Zeckhauser de 1966.¹³ Dans un tel contexte, l'hypothèse de l'exploitation est facile à évaluer car, comme l'ont fait remarquer Todd Sandler et Keith Hartley,¹⁴ « la théorie économique des alliances reposait sur la notion selon laquelle les alliés contribuent conjointement à une activité de défense qui est un pur bien public offrant des avantages non rivaux et non exclusifs » [TCO].

- Leur modèle repose sur des hypothèses très solides que Sandler et Hartley résument comme suit :
- Les alliés partagent un seul et même résultat purement public en matière de défense.
- Un acteur unique décide des dépenses de défense dans chaque pays allié.
- Les coûts de défense par unité sont identiques dans chaque pays allié.
- Toutes les décisions sont prises simultanément.
- Les efforts de défense des alliés sont parfaitement substituables.

Bien que ces hypothèses aient été tout à fait réalistes dans les années 1960, l'évolution des menaces, des objectifs militaires et des moyens militaires des États, particulièrement depuis le début du XXI^e siècle, a entraîné un changement dans la façon dont on peut évaluer la notion de partage des charges au sein d'une alliance—and surtout l'Alliance atlantique.



Un chasseur CF-188 Hornet du 433^e Escadron d'appui tactique de l'Aviation royale canadienne et un aéronef de patrouille Dash-8 de la garde côtière islandaise survolent l'Islande, le 31 mai 2017, lors d'un exercice d'interception au cours de l'opération REASSURANCE.

Caporal Gary Calvé, Technicien en imagerie, FOA-ISLANDE

Lier le partage des charges à un effort exclusif dans le cadre d'une alliance pourrait apparaître comme une exigence excessive aux yeux des pays participants. Ce fut le cas à la fin des années 1990, lorsque les pays européens ont exprimé le souhait de développer un pilier européen pour la sécurité européenne. Serait-il pertinent de considérer qu'une telle dynamique régionale pourrait nuire à l'OTAN, comme l'a souligné la secrétaire d'État des États-Unis à l'époque, Madeleine Albright?¹⁵

Le troisième cercle pose des défis dans l'évaluation de la mutualisation des efforts. Si certains pays affectent une partie de leurs dépenses de défense à des missions et opérations au-delà du périmètre de l'Alliance, comment valoriser ces efforts dans la production d'une sécurité collective? La question est d'autant plus complexe que, la plupart du temps, il s'agit d'une zone grise, car les ressources militaires peuvent servir à la fois des engagements liés à l'Alliance et à des objectifs nationaux précis.

L'article fondateur de Jack Hirshleifer sur la technologie d'agrégation¹⁶ a mis en évidence la nécessité de prendre en considération la relation entre les contributions nationales et le niveau global de sécurité collective en tant que bien public. Ce domaine de recherche souligne la difficulté croissante de traduire les intrants en extrants lorsque la sécurité collective repose de moins en moins sur la dissuasion nucléaire.

En 1967, Jacques van Ypersele de Strihou¹⁷ fait remarquer que les avantages propres à un allié peuvent être privés entre alliés, mais publics au sein d'un allié. Non seulement les résultats en matière de défense peuvent être (partiellement) exclus par le fournisseur ou concurrencer partiellement parmi les alliés, mais en plus, le fournisseur peut choisir de tels efforts de défense pour des motifs qui dépassent la portée de l'Alliance. Le modèle de produit conjoint des alliances a soulevé de nombreuses questions sur la manière d'évaluer l'équité du partage des charges, en particulier en ce qui concerne l'Alliance atlantique aujourd'hui.

Dès la création de l'Alliance atlantique, les alliés poursuivent des objectifs différents qui ne correspondent qu'en partie à sa raison d'être. L'exemple des États-Unis illustre bien ce défi. En général, les décideurs soulignent que les États-Unis fournissent 66 % des efforts collectifs au sein de l'Alliance atlantique. En effet, les dépenses de défense des États-Unis représentent les deux tiers du total des dépenses de défense effectuées par les alliés. Cependant, seule une partie de ces efforts est consacrée spécifiquement à la sécurité de l'Europe ou de la région de l'Atlantique Nord.

L'OTAN et au-delà : quelles charges pour quelles menaces?

L'évaluation du partage des charges était assez simple pendant la Guerre froide en raison de la nature de la menace et des moyens de la contrer. En fait, cette période représente une configuration géostratégique et militaire exceptionnelle qui n'est pas représentative de la dynamique des alliances avant et après la deuxième moitié du XX^e siècle. Pendant la Guerre froide, tout était aligné, et il y avait une corrélation directe et claire entre les raisons de dépen- ser pour la défense, les domaines dans lesquels concentrer les efforts et les résultats à obtenir. Au-delà de la question des biens publics purs ou impurs, les pays de l'Atlantique Nord s'étaient mis d'accord sur les charges de sorte que la définition de l'équité du partage semblait simple.

Tout en analysant les enjeux pour les 75 ans de l'OTAN, Barbara Kunz et Dan Smith résument clairement¹⁸ les divergences des enjeux stratégiques au sein de l'Alliance atlantique : « Beaucoup de choses ont changé depuis la fin de la Guerre froide. Le système international n'est plus bipolaire. Le fait que les États-Unis considèrent la Chine comme la "menace principale" et qu'ils fondent leur réflexion sur le "scénario de Taïwan" a également des conséquences pour l'Europe. » [TCO]

S'il n'y a pas d'accord sur le périmètre et le contenu de la sécurité collective, comment est-il possible de s'entendre sur des paramètres qui déterminent la valeur de ce bien public collectif et les efforts nécessaires pour atteindre un niveau optimal de production qui devrait être équitablement partagé entre alliés?

Marion Bogers et ses collègues¹⁹ ont réalisé une étude exhaustive sur la documentation relative au partage des charges. Ils identifient trois paradigmes, axés respectivement sur la répartition des charges de défense entre les États membres de l'OTAN, les déterminants du comportement de l'OTAN en matière de partage des charges et la manière dont les contributions au bien public des différents États membres se combinent pour déterminer le niveau global du bien public disponible à la consommation. Cependant, ces trois paradigmes supposent que les questions susmentionnées ont été résolues, ce qui n'est pas le cas.

Voilà les raisons pour lesquelles Bogers *et al.* concluent : « Alors que pendant la Guerre froide, les charges pouvaient être mesurées en utilisant un seul paramètre, à savoir les dépenses de défense en pourcentage du PIB, aujourd'hui, depuis l'engagement

de l'OTAN dans les opérations hors zone, il n'existe tout simplement pas d'indicateur unique et complet permettant de quantifier le caractère multiproduit et multidimensionnel des contributions distinctes des alliés aux opérations hors zone de l'OTAN. » [TCO]

Pourquoi les pays de l'OTAN dépensent-ils de l'argent pour la défense? Les motifs sont plus hétérogènes qu'on pourrait s'y attendre. Joshua Alley et Matthew Fuhrmann²⁰ estiment que le fait de prendre un engagement supplémentaire auprès d'un nouveau partenaire stratégique augmente la taille du budget de la défense des États-Unis de 11 à 21 milliards de dollars. En ce qui concerne l'Alliance atlantique, Barry Posen²¹ considère que l'engagement des États-Unis envers la sécurité européenne pourrait représenter un effort supplémentaire de 70 à 80 milliards de dollars par an par rapport à une politique de défense autonome. Même s'il s'agit d'un montant considérable, il représente moins d'un dixième de l'effort militaire total des États-Unis, alors que cet investissement garantit une présence stratégique dans une région clé pour la sécurité internationale des États-Unis.

Réciproquement, il serait juste d'estimer qu'environ 25 % des dépenses militaires des États-Unis sont consacrées à la sécurité européenne. Bien que cela représente une somme importante, le Pentagone consacre deux fois plus à la région du Pacifique, où il n'y a pas de véritable partage des charges et où il existe même une nouvelle alliance quelque peu concurrente avec l'AUKUS. Cependant, même si les États-Unis sont la seule puissance militaire mondiale, ils ne sont pas le seul allié à avoir des objectifs multiples au sein de l'Alliance atlantique.

Si la Grèce consacre aujourd'hui 3 % de son PIB (et environ 5 % historiquement), une grande partie de ces dépenses est consacrée à contrer la Turquie, qui est également un allié de l'OTAN, et non à se préparer à faire face à une autre menace extérieure. Au sein de l'Alliance atlantique, certains pays établissent leur budget de défense en fonction d'objectifs qui dépassent le périmètre géographique défini par le Traité. Tel est particulièrement le cas de la France et du Royaume-Uni, qui ont des engagements mondiaux en raison de leur passé colonial et de leur niveau actuel d'ambition en matière de relations internationales.

Bien que légitimes au regard des enjeux sécuritaires des pays, les missions hors alliance peuvent avoir une incidence sur la capacité de déploiement et la disponibilité opérationnelle des forces armées alliées. Josselin Droff et ses collègues²² ont analysé la concurrence pour les ressources militaires liées aux opérations de contingence. Leurs travaux démontrent qu'un engagement excessif dans ce type d'opérations mène à un « piège de la démilitarisation » relatif. Ces opérations épuisent le potentiel opérationnel des forces armées et entraînent un coût d'opportunité en termes de préparation pour les missions liées à l'alliance. Au mieux, il y a un compromis intertemporel. Au pire, les forces armées ne sont pas en mesure d'atteindre les objectifs collectifs en raison du manque de capacités et de formation appropriées. D'où le concept de « piège de la démilitarisation » qui peut

correspondre dans une certaine mesure à une rivalité spatiale sous forme d'un amincissement des forces.

Wukki Kim et Todd Sandler²³ remarquent que « nous ne pouvons pas attribuer les dépenses de défense d'un allié à des zones géographiques particulières, c'est-à-dire que nous ne pouvons pas séparer les dépenses de défense des États-Unis de celles qui protègent uniquement l'Europe. Dans un monde où les menaces peuvent venir de n'importe où et où le pouvoir peut être projeté à de grandes distances, il n'y a guère de raison de calculer de telles séparations. » [TCO] Ainsi, l'évaluation du partage des charges est très difficile, surtout si les objectifs de l'alliance ne sont pas clairement précisés ou flous, comme ce fut le cas pour l'Alliance atlantique après 1991.

En 2010, Jens Ringsmose²⁴ a remarqué une évolution fondamentale de l'Alliance atlantique, qui est passée d'un fournisseur de défense et de dissuasion à un exportateur de stabilité. D'une « alliance en devenir », elle est devenue une « alliance en action » avec un programme élargi et moins défini. Ce dernier contribue à atteindre un consensus entre les pays, mais soulève la question de la nature collective des résultats et des retombées qui en découlent. Quel est l'espace de sécurité commun entre, par exemple, la Pologne (qui se concentre sur la menace russe) et les États-Unis (dont la stratégie est axée sur la Chine et l'influence mondiale)? Ces pays peuvent-ils vraiment partager la même définition du bien public international que l'OTAN devrait gérer, au-delà du partage et de la promotion des valeurs démocratiques?

La défense au-delà de la défense : le périmètre approprié des efforts

Le débat sur le partage des charges ne tient pas compte des résultats des dépenses militaires en ce qui concerne l'utilisation de ces fonds. En effet, les dépenses autonomes semblent moins efficaces que les ressources mutualisées. Les alliés peuvent mettre en commun et partager leurs ressources de sorte que l'impact d'un euro investi puisse être plus élevé que s'il était dépensé dans une approche purement nationale.

Par exemple, les Pays-Bas et la Belgique ne dépensent pas autant que la Pologne en pourcentage du PIB, mais ils mettent leurs efforts en commun, par exemple dans le domaine naval ensemble ou séparément dans les forces terrestres avec l'Allemagne et la France respectivement. Ils sont ainsi en mesure d'obtenir un meilleur rendement que dans le cadre d'une approche autonome. On pourrait en dire autant du Canada et des États-Unis au sein du NORAD, comme l'ont souligné Ugurhan Berkok *et al.*²⁵

De plus, la politique de défense n'est pas mise en œuvre de manière isolée. Comme le souligne le concept nordique de défense totale, les forces armées utilisent un certain nombre de ressources civiles pour mener à bien leurs opérations. La quantité et la qualité de ces moyens civils ont un effet de levier. Cette dimension non militaire a longtemps été exclue de la définition des efforts de défense pendant une longue période, mais la Déclaration de La

Haye en 2025 a révélé son importance dans l'atteinte des objectifs militaires.

En fait, cela conduit à s'interroger sur l'exhaustivité des statistiques relatives aux efforts militaires. Il y a trois décennies, Rémy Herrera²⁶ expliquait la difficulté de constituer des données homogènes et exhaustives sur les dépenses militaires. Cependant, son analyse ne portait que sur les moyens consacrés aux missions militaires essentielles. Le concept de défense totale démontre que les efforts militaires sont nécessaires, mais non suffisants pour garantir et assurer l'efficacité militaire.

Comme Pieter Balcaen et ses collègues²⁷ le soulignent dans leur article fondateur sur les menaces hybrides, l'évaluation du partage des charges doit tenir compte des dépenses au-delà du périmètre de défense principal et évaluer les résultats des politiques dans les zones grises où se déroulent aujourd'hui les opérations militaires. Ils reprennent ainsi les propos de Todd Sandler et Keith Hartley concernant l'influence du type de guerre sur la combinaison des produits communs, mais Balcaen *et al* vont plus loin en démontrant l'aggravation de l'hétérogénéité des efforts militaires entre alliés (au-delà des enjeux politiques et géographiques). L'évolution réelle de la guerre donne une évaluation de base du partage des charges au moyen d'indicateurs simples de moins en moins précis et de moins en moins pertinents.

Si l'on essaie d'évaluer le partage des charges dans une perspective de résultats, nous devons élargir le périmètre pertinent pour inclure les dépenses et les politiques non militaires qui contribuent à accroître l'efficacité des efforts militaires. La question n'est pas excessivement originale dans le domaine de la défense. Par exemple, l'OTAN soulève la question de la mobilité militaire depuis longtemps. Même le Pentagone s'appuie fortement sur des ressources spatiales commerciales pour les communications ou l'observation de la Terre.

Est-il possible de comprendre l'efficacité des forces armées des États-Unis sans tenir compte de Starlink? Comment le système mondial de navigation par satellite Galileo aide-t-il les forces armées européennes à tenir leurs promesses? La préparation nationale contribue à la résilience intérieure qui aide les forces armées à mener à bien leurs missions. La logistique est la véritable force pour maintenir l'engagement militaire. La résilience systémique va au-delà de la portée du domaine militaire. Les engagements militaires reposent sur plusieurs leviers fournis par des ressources et des intervenants non liés à la défense.

Wukki Kim et Todd Sandler²⁸ montrent qu'une définition plus large des dépenses ou engagements en matière de sécurité (y compris les dépenses militaires, l'aide à l'étranger et les opérations de maintien de la paix par les Nations Unies) demeure conforme aux preuves manifestes du parasitisme de l'OTAN au cours de la période allant de 1991 à 2020. Cependant, ils reconnaissent que le périmètre qu'ils ont choisi doit être élargi pour couvrir tous les efforts liés à la sécurité internationale. Les politiques publiques non liées à la défense ne remplacent pas les dépenses militaires, mais elles

soutiennent indirectement la mise en œuvre des objectifs de défense. Par conséquent, ils fournissent un effet multiplicateur qui doit être conceptualisé et compris.

Dans *La richesse des nations*, Adam Smith affirmait que la sécurité d'un pays résulte de la sagesse de l'État qui le conduit à préserver l'esprit militaire parmi les civils hédonistes en imposant une division sociale du travail qui permet la mise en place d'une défense solide. De nos jours, la sagesse doit inclure les domaines autres que la défense. À cet égard, les pays européens sont bien en avance sur les États-Unis pour ce qui est de leur contribution à la stabilité, au développement économique, aux enjeux sociaux, au maintien et au rétablissement de la paix, notamment grâce au financement communautaire qui s'ajoute aux dépenses nationales de chaque pays. Nous devons mieux intégrer ces retombées de la sécurité pour comprendre le partage des charges de la sécurité internationale dans une perspective de rendement.

Ce périmètre élargi s'étend de la défense aux domaines civils, mais aussi réciproquement lorsque nous essayons de comprendre l'efficacité des capacités militaires. « Si les États-Unis dépensent des sommes extraordinaires pour les soins de santé, constate Collin Meisel, ils le font de manière inefficace, ce qui se traduit par des résultats beaucoup moins bons en matière de santé—and donc un capital humain dégradé—par rapport à plusieurs pays européens membres de l'OTAN. »²⁹ [TCO] La capacité de soutenir des opérations militaires dans une perspective à long terme, comme l'a démontré l'Ukraine, demeure le facteur clé nécessaire pour l'emporter dans tout conflit.

L'Union européenne a-t-elle un rôle à jouer dans le partage des charges?

Paradoxalement, l'augmentation des dépenses militaires n'entraîne pas nécessairement une amélioration de la sécurité. Le véritable enjeu consiste à utiliser les dépenses militaires pour maximiser les résultats obtenus, tant au niveau national que dans le cadre de l'Alliance atlantique. Par conséquent, un effort de défense accru est nécessaire, mais insuffisant. Les enjeux sont encore plus grands lorsque la sécurité internationale est considérée comme un bien collectif.

« Ce qui en découle logiquement, constatent Barbara Kunz et Dan Smith, est la centralité des perceptions et une compréhension qu'aucune stratégie ne peut jamais être élaborée sans au moins tenter de comprendre l'adversaire, ses valeurs et ses ambitions. Il s'agit également d'accepter que les perceptions ne puissent pas être dictées et que les intentions déclarées d'une partie ne convainquent jamais automatiquement l'autre. »³⁰ [TCO] La crédibilité de la défense d'un pays représente un meilleur moyen de dissuasion qu'une définition purement quantitative des efforts de défense, et la question du partage des charges doit être réévaluée dans cette perspective.

Cette crédibilité s'obtient grâce à une meilleure mise en commun des efforts. Une alliance ne peut être définie uniquement

comme la somme des efforts nationaux. Nous devons mieux coordonner nos actions afin d'améliorer le résultat collectif, plutôt que de nous concentrer principalement sur les contributions individuelles. Un effort donné doit être évalué en fonction de son utilité pour dissuader un adversaire ou contenir son agression. « Une alliance optimale, remarquent Todd Sandler et Keith Hartley, pourrait également se caractériser par une spécialisation fondée sur un avantage comparatif, principe appliqué à la fois aux forces armées et aux industries de la défense. »³¹ [TCO] Cependant, comme il est souligné précédemment, même l'OTAN—l'alliance la plus avancée de tous les temps—n'a pas été en mesure de promouvoir l'investissement commun.

Au sein de l'Alliance atlantique, les pays européens présentent une caractéristique particulière : la plupart d'entre eux sont également membres de l'Union européenne. Bien que la défense collective reste un sujet marginal, la Commission européenne a créé depuis 2016 de nouveaux mécanismes qui pourraient aider à promouvoir cette mise en commun. Le véritable défi pour le

volet européen de l'Alliance atlantique consiste à mieux dépenser plutôt que, ou avant, de dépenser beaucoup plus. Ensemble, les pays européens dépensent l'équivalent de la moitié du budget du Pentagone, mais ces dépenses sont réparties entre plus de trente pays et marchés. Une telle fragmentation, tant du côté de la demande que de l'offre, réduit considérablement le rendement de ces dépenses. Surmonter la fragmentation peut contribuer à optimiser les ressources, ce qui est particulièrement important si les dépenses militaires sont susceptibles d'augmenter de manière significative.

La Commission européenne a récemment publié une stratégie européenne pour l'industrie de la défense, et il sera intéressant d'analyser si celle-ci aidera à surmonter les limites actuelles du marché européen de la défense. Il serait utile d'évaluer si les mécanismes connexes sont en mesure d'améliorer le partage des charges au sein de l'Alliance atlantique grâce à des politiques publiques qui dépassent le cadre de l'OTAN, mais qui soutiennent pleinement ses objectifs fondamentaux.

Notes

- 1 Justin Logan, « Uncle Sucker : Why US efforts to defense burden-sharing fail », Washington D.C., Cato Institute, 2023.
- 2 Francis Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1993.
- 3 Florian Dorn, Niklas Potrafke et Marcel Schlepper, *European defence spending in 2024 and beyond: How to provide security in an economically challenging environment*, Munich, Ifo Institute, 2024.
- 4 Le « dividende de paix » est un concept politique utilisé par le président des États-Unis George H. W. Bush, ainsi que par les dirigeants occidentaux, pour souligner les avantages économiques de la réduction des dépenses de défense après la fin de la guerre froide. George Bush, discours à la nation sur la réduction des armes nucléaires américaines et soviétiques, 27 septembre 1991. À l'adresse : <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-nation-reducing-united-states-and-soviet-nuclear-weapons>. Dernière consultation le 20 août 2025.
- 5 Martin Arnold, Paola Tamma et Henry Foy, « Europe's NATO states face €56bn spending gap », *Financial Times*, 18 mars 2024.
- 6 Logan, « Uncle Sucker: Why US efforts at defense burden-sharing fail ».
- 7 Martial Foucault et Frédéric Mérard, « The challenges of burden-sharing », *International Journal* 67, n° 2 (2012), p. 423-429.
- 8 Andrew McDonald, « Donald Trump says he won't quit NATO - if Europe pays its way », *Politico*, 19 mars 2024.
- 9 Paul Poast, 15 mai 2019. À l'adresse : <https://twitter.com/ProfPaulPoast/status/1128627948721004546>. Dernière consultation le 20 mai 2024.
- 10 Collin Meisel, « There is more to NATO burden sharing than the 2% spending dogma », 2024. À l'adresse : <https://www.defensenews.com/opinion/2024/04/09/there-is-more-to-nato-burden-sharing-than-the-2%-spending-dogma/>. Dernière consultation le 20 mai 2024.
- 11 Geoffrey Blainey, *The Causes of War*, New York, The Free Press, 1973.
- 12 https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_67655.htm. Dernière consultation le 21 avril 2024.
- 13 Mancur Olson et Richard Zeckhauser, « An Economic Theory of Alliances », *Review of Economics and Statistics* 48, n° 3 (1966), p. 266-279.
- 14 Todd Sandler et Keith Hartley, « Economics of alliance: The lessons for collective action », *Journal of Economic Literature* 39, n° 3 (2001), p. 869-896.
- 15 En 1998, la secrétaire d'État américaine, Madeleine Albright, a mis en garde contre « les 3 D » : le découplage de la prise de décision européenne avec celle de l'Alliance; la duplication par les efforts de sécurité et de défense européens des efforts entrepris au sein de l'OTAN; et la discrimination de l'UE à l'égard des États membres européens en dehors de l'UE.
- 16 Jack Hirshleifer, « From the weakest-link to best-shot : The voluntary provision of public goods », *Public Choice* 41, n° 3 (1983), p. 371-386.
- 17 Jacques van Ypersel de Strihou, « Sharing the defense burden among Western allies », *Review of Economics and Statistics* 49, n° 4 (1967), p. 527-536.
- 18 Barbara Kunz et Dan Smith, « NATO : A new need for some old ideas », 2024. À l'adresse : <https://www.sipri.org/commentary/essay/2024/nato-new-need-some-old-ideas>. Dernière consultation le 20 mai 2024.
- 19 Marion Bogers, Robert Beeres et Myriam Bollen, « NATO burden-sharing research along three paradigms », *Defence and Peace Economics* 33, n° 5 (2022), p. 534-547.
- 20 Joshua Alley et Matthew Fuhrmann, « Budget Breaker? The Financial Cost of U.S. Alliances », *Security Studies* 30, n° 5 (2021), p. 661-690.
- 21 Barry Posen, « A New Transatlantic Division of Labor Could Save Billions Every Year! », *Bulletin of the Atomic Scientists* (2021). À l'adresse : <https://thebulletin.org/premium/2021-09/a-new-transatlantic-division-of-labor-could-save-billions-every-year/>. Dernière consultation le 20 mai 2024.
- 22 Josselin Droff, Julien Malizard et Maxime Menuet, « Military operations in the long run: An economic approach », *Defence and Peace Economics* 34, n° 4 (2023), p. 456-476.
- 23 Wukki Kim et Todd Sandler, « NATO at 70: Pledges, free riding, and benefit-burden concordance », *Defence and Peace Economics* 31, n° 4 (2020), p. 400-413.
- 24 Jens Ringsmose, « NATO Burden-Sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War », *Contemporary Security Policy* 31, n° 2 (2010), p. 319-338.
- 25 Ugurhan Berkok, Oana Secrieru et Kamin Peyrov Lee, « On Distinguishing Defence Inputs in an Alliance - The Case of NORAD », *Defence and Peace Economics* (2023). DOI : 10.1080/10242694.2023.2209772.
- 26 Remy Herrera, *Les données statistiques relatives aux dépenses militaires dans les pays en développement: concepts, problèmes méthodologiques et sources*, Paris, OECD, 1994.
- 27 Pieter Balcaen, Cind Du Bois et Caroline Buts, « Sharing the burden of hybrid threats: Lessons from the economics of alliances », *Defence and Peace Economics* 34, n° 2 (2023), p. 142-159.
- 28 Wukki Kim et Todd Sandler, « NATO security burden-sharing, 1991-2020 », *Defence and Peace Economics* 35, n° 3 (2024), p. 265-280.
- 29 Meisel, « There is more to NATO burden-sharing ».
- 30 Kunz et Smith, « NATO: a new need ».
- 31 Sandler et Hartley, « Economics of alliance ».



Des enfants tiennent des drapeaux canadiens et des fleurs lors d'une cérémonie du jour du Souvenir à St-Ghislain, en Belgique, le 11 novembre 2018.

Sergent Vincent Carbonneau, caméra de combat des Forces canadiennes

L'OTAN et le partage des charges : un point de vue de la Belgique

LE CAPITAINE SUPÉRIEUR PIETER BALCAEN

Le capitaine supérieur Pieter Balcaen, Ph.D., est un officier des forces armées de la Belgique qui mène des recherches dans le domaine de l'économie de la défense. Il est membre non résident de l'«Irregular Warfare Initiative 2025» et chercheur associé principal à l'Institut Egmont, à Bruxelles. Les idées exprimées dans cet article sont entièrement les siennes et ne reflètent pas les points de vue officiels des forces armées de la Belgique.

Avec la réélection de Donald Trump à la présidence des États-Unis, le débat de longue date sur le partage des charges a repris de l'importance, ce qui a relancé les discussions sur la répartition équitable des contributions à l'Alliance et le partage des responsabilités internationales. Avant même son entrée en fonction, Donald Trump avait déjà fait part de sa position ferme à l'égard des États membres de l'OTAN qui ne consacraient pas 2 % de leur PIB aux dépenses de défense, suscitant l'inquiétude de plusieurs membres (principalement européens) de l'OTAN. De plus, ces discussions sont devenues plus intenses que jamais, alimentées par une série d'événements importants sur la scène géopolitique mondiale. Tout d'abord, nous observons une évolution pessimiste du conflit entre la Russie et l'Ukraine, en partie en raison des difficultés de l'OTAN à maintenir un rythme élevé de soutien en termes de munitions et d'équipement. Au cours des derniers mois, un grand nombre de hauts responsables (notamment des responsables du renseignement, des chefs d'état-major et des ministres de la défense) ont mis en garde contre une menace russe croissante envers l'Occident, les pays baltes devenant une nouvelle cible possible dans les années à venir.¹ Puis, il existe une perception générale d'un monde de plus en plus instable et précaire, agité par des événements récents comme l'escalade de la violence au Moyen-Orient.

Le sentiment croissant d'insécurité a accru la pression en faveur d'une augmentation des dépenses de défense, non seulement aux États-Unis, mais aussi dans les pays d'Europe de l'Est les plus directement exposés à la menace potentielle que représente la Russie.² Les appels en ce sens ont trouvé écho au sein de l'OTAN, le premier ministre néerlandais Mark Rutte défendant des objectifs de dépenses plus élevés. En fin de compte, les propositions ont été adoptées lors du Sommet de l'OTAN 2025 à La Haye. Le nouvel objectif, fixé à 5 % du PIB, dont 3,5 % pour les dépenses de défense de base et 1,5 % pour les efforts de sécurité au sens large, marque un changement significatif par rapport aux 2 % précédents. Cette évolution intervient à un moment où plusieurs membres de l'OTAN n'ont pas encore atteint l'objectif de longue date de 2 % du PIB consacré aux dépenses de défense, la Belgique en étant un exemple notable. Malgré ses efforts pour augmenter ses dépenses militaires, la Belgique se classait toujours au quatrième rang des pays membres de l'OTAN dépensant le moins en 2024, avec des dépenses de défense estimées à seulement 1,3 % du PIB. L'ambition de la Belgique a encore été renforcée par le nouveau gouvernement formé au début de 2025. Bien que le nouveau gouvernement visait initialement à atteindre la cible de 2 % en 2029 (une accélération par rapport à l'objectif initialement proposé de 2035), les pressions transatlantiques croissantes l'ont amené à annoncer qu'il atteindrait la cible en 2025.³ Cependant, alors que de nombreux membres de l'OTAN considèrent le nouvel objectif de 5 % du PIB pour les dépenses de défense comme essentiel pour garantir la sécurité sur le continent européen, l'appel à une augmentation des dépenses militaires a déjà suscité un débat public. Ces préoccupations ont été mises au premier plan lors du Sommet de l'OTAN 2025, où la Belgique a annoncé qu'elle ne serait pas en mesure d'atteindre la cible plus élevée à court terme. Au lieu de cela, la Belgique maintiendra ses dépenses de défense à 2 % du PIB jusqu'en 2033 et n'envisage des augmentations qu'après cette date.⁴ Un tel décalage par rapport aux autres membres de l'OTAN est intrigant, car la Belgique est un pays assez prospère⁵ qui, d'ailleurs, accueille le siège de l'OTAN.

Cet article présente donc la Belgique comme une étude de cas et cherche à répondre à deux grandes questions : 1) Quelles sont les variables explicatives des dépenses de défense historiquement plutôt faibles de la Belgique par rapport aux autres alliés de l'OTAN, qui lui valent sa réputation de « profiteur » au sein de l'Alliance? 2) Comment la Belgique contribue-t-elle à l'Alliance (et comment sa contribution se compare-t-elle à celle des autres membres par rapport aux avantages qu'elle reçoit)? Nous apportons des réponses à ces questions en combinant les connaissances institutionnelles de l'auteur sur le pays avec la riche littérature consacrée à l'économie de la défense sur la demande de dépenses militaires et le débat sur le partage des charges. Bien que la plupart des ouvrages se concentrent sur la mesure de l'évolution et de l'étendue de la pratique du parasitisme au sein d'une alliance, peu d'études de cas explorent le point de vue de chaque pays membre à l'égard de cette alliance. Les

chercheurs traitent souvent les États membres comme des entités homogènes, négligeant les différences importantes au sein de l'OTAN, telles que les variations dans les systèmes politiques (p. ex. présidentiels ou parlementaires) et les relations civilo-militaires.⁶

Par conséquent, nous croyons que cette perspective propre à chaque pays peut contribuer à une meilleure prise de conscience des nombreux défis auxquels sont confrontés les États membres (en l'occurrence, la Belgique), ce qui permet de mieux comprendre les contributions (pas nécessairement financières) que les petits États peuvent apporter à l'Alliance.

1. Variables explicatives des dépenses militaires de la Belgique et de ses contributions à l'Alliance

Issus du modèle fondateur développé par Smith,⁷ les déterminants des dépenses de défense sont devenus l'un des principaux axes de recherche dans la littérature consacrée à l'économie de la défense. Comme le résume une étude d'Odehnal et de Neubauer,⁸ trois grandes catégories de déterminants peuvent être identifiées : les variables sécuritaires, les variables économiques et les variables politiques. L'étude de ces variables donne des indications intéressantes qui aident à expliquer la priorité accordée par la Belgique aux dépenses militaires.

1.1 La perception de la menace par la Belgique

L'incidence de l'environnement de sécurité est surtout analysée en fonction du niveau d'exposition d'un État membre aux menaces provenant de la Russie. (Cette démarche est logique, étant donné que la mission initiale de l'OTAN pendant la Guerre froide était axée sur la maîtrise de la menace posée par l'URSS.) Des études quantitatives ont traduit cette « menace russe » de plusieurs façons, par exemple par l'élaboration de variables mesurant la distance entre une base nationale et Moscou ou entre la capitale et la base militaire russe la plus proche, ou encore par le partage d'une frontière terrestre avec la Russie.⁹ Des études récentes confirment l'incidence significative de la posture russe sur les dépenses militaires d'un pays. Tim Haesebrouck estime même que la menace émanant de la Russie constitue le facteur le plus important.¹⁰ Voilà qui explique également pourquoi les dépenses de défense des pays baltes et de la Pologne ont fortement augmenté après l'invasion russe de l'Ukraine en 2022. Compte tenu de ces variables traditionnelles, la Belgique est cependant un pays moins exposé à une menace éventuelle provenant de la Russie : il n'y a jamais eu d'incursion des troupes soviétiques sur notre sol dans le passé, nous ne partageons pas de frontière avec la Russie et nous avons l'avantage géographique d'être situés loin de celle-ci (et de ses bases militaires), avec plusieurs pays comme zone tampon entre les deux. Cela fait également partie du discours public, dans lequel le conflit aux frontières orientales de l'Europe est perçu comme un problème lointain. Bien que les responsables politiques belges s'accordent largement sur la nécessité urgente pour la Belgique

d'allouer davantage de ressources à la défense, ce qui a abouti à la décision prise en 2025 de consacrer enfin 2 % du PIB à la défense, la Belgique reste l'un des pays les plus lents à réagir aux événements en Ukraine en matière d'augmentation de son budget de défense.¹¹ Cependant, deux réflexions viennent à l'esprit lorsque nous examinons des dépenses de défense relativement faibles de la Belgique d'un point de vue des menaces. Premièrement, les Pays-Bas, un autre petit pays situé à une distance similaire de la Russie, ont réagi de manière beaucoup plus décisive à la guerre entre la Russie et l'Ukraine, faisant passer ses dépenses de défense de 1,36 % du PIB en 2021 à 2,05 % du PIB en 2024. De même, le Danemark a fait passer ses dépenses de défense de 1,30 % du PIB en 2021 à 2,36 % du PIB en 2024.¹² Deuxièmement, se baser sur la distance et la présence de frontières terrestres partagées en tant que mesures de la perception de la menace d'un pays reflète une approche plutôt traditionnelle, négligeant le spectre plus large des menaces « hybrides » contemporaines (comme les cyberattaques, les campagnes de désinformation et le sabotage des infrastructures essentielles) qui peuvent cibler un pays quelle que soit sa proximité géographique. L'augmentation des attaques hybrides, conjuguée au rôle de la Belgique en tant qu'hôte de plusieurs cibles de grande valeur (y compris le siège de l'OTAN, le Grand Quartier général des puissances alliées en Europe et diverses institutions de l'Union européenne [UE]), devrait logiquement inciter le pays à renforcer considérablement ses efforts, tant en termes de budget que de capacités, afin de faire face à ces menaces. Cependant, l'importance croissante de ces menaces n'a pas encore donné lieu à un changement significatif dans les budgets alloués pour y faire face.

1.2 Variables économiques : le débat « les canons ou le beurre » en Belgique

La capacité (ainsi que la volonté) d'un pays d'augmenter ses dépenses militaires dépend évidemment aussi de sa situation économique et de sa capacité budgétaire. Alors que plusieurs études examinent l'incidence du PIB d'un pays sur ses dépenses militaires, une étude récente a révélé que la capacité budgétaire d'un pays surpassait les mesures plus classiques de la situation économique (comme les prévisions du PIB) pour expliquer les changements dans les dépenses de défense des pays européens.¹³ La capacité budgétaire est définie comme la mesure dans laquelle un gouvernement devrait ajuster (augmenter ou diminuer) le total des dépenses publiques pour atteindre un ratio dette publique/PIB de 60 % à court terme, conformément aux directives de l'UE sur les ratios dette/PIB. Ces conclusions sont liées au débat traditionnel « les canons ou le beurre ». En effet, lorsqu'un pays est confronté à des ressources limitées et à des ratios dette/PIB élevés, il doit faire des compromis budgétaires en réduisant les dépenses de sécurité (c.-à-d. les dépenses militaires) ou les dépenses sociales qui ont plus de chances d'améliorer les résultats électoraux. Des études récentes (réalisées avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie) ont démontré que les options politiques

qui incluent la réduction des dépenses militaires sont privilégiées par le public.¹⁴ L'analyse de la capacité budgétaire de la Belgique révèle un tableau sombre. Avec un *ratio dette publique/PIB* de 104,7 % en 2024, la Belgique est l'un des plus mauvais étudiants de la classe européenne. Seuls la Grèce, l'Italie, la France, l'Espagne et le Portugal enregistrent de moins bons résultats. Ce niveau d'endettement élevé n'est pas une situation exceptionnelle pouvant être imputée à la COVID et à la crise énergétique qui a suivi le conflit entre la Russie et l'Ukraine, car la dette publique de la Belgique a toujours été relativement élevée : depuis 2000, elle a généralement fluctué entre 90 % et 110 % (avec un creux de 87 % en 2007¹⁵). Une observation similaire peut être faite concernant le *déficit budgétaire du gouvernement*. En comparaison avec le déficit de la Belgique de 4,5 % du PIB en 2024 (bien au-delà de la ligne directrice de l'UE de 3 %), seuls Malte, la France et la Slovaquie s'en sortent moins bien. Sur la base des données de la dette publique des États européens, Christie (2017¹⁶) a mené une simulation intéressante, évaluant quels États membres ont la capacité d'atteindre l'objectif de 2 % à moyen terme. La Belgique a été classée dans le groupe des pays qui doivent prendre des mesures complexes et politiquement difficiles pour atteindre l'objectif de 2 %. Il s'agit notamment d'une combinaison de mesures impopulaires telles qu'une hausse des impôts et une baisse des dépenses non militaires (c.-à-d. sociales). Pour comprendre pourquoi ces interventions sont difficiles à mettre en œuvre, nous devons mieux comprendre l'appareil politique de la Belgique.

1.3 L'appareil politique de la Belgique

La Belgique est un cas intéressant d'un point de vue *politique* pour deux raisons : sa structure étatique fédérale et les changements historiques dans la composition du gouvernement fédéral au fil du temps. À la suite de plusieurs réformes étatiques, la Belgique devient un État fédéral, composé de communautés et de régions, avec plusieurs compétences et pouvoirs attribués à ces structures étatiques respectives. Les principales compétences administrées au niveau fédéral sont l'armée, le système judiciaire, la sécurité sociale (y compris les pensions et les allocations de chômage), les affaires étrangères et la santé publique. La politique économique, l'emploi, le logement et l'énergie relèvent des compétences des régions, alors que l'éducation, la culture et les langues sont du ressort des communautés. Les compétences couvertes par le gouvernement fédéral sont un reflet notable du compromis susmentionné entre « canons » (c.-à-d. dépenses militaires) et « beurre » (dans ce cas, dépenses de sécurité sociale et de santé publique). En effet, lorsqu'il s'agit de hiérarchiser les dépenses fédérales, le gouvernement belge doit trouver un équilibre entre deux types distincts de dépenses : les dépenses visant à améliorer la défense du territoire contre les menaces extérieures et les dépenses axées sur la sécurité sociale et les soins de santé, tout en tenant compte des facteurs électoraux. Pour mieux comprendre les types de dépenses auxquels le gouvernement fédéral accorde la priorité, nous pouvons nous référer aux données de la classification des fonctions gouvernementales, dans laquelle

les dépenses publiques sont classées en fonction de l'objectif pour lequel les fonds sont utilisés. L'étude des groupes fonctionnels de la défense, de la protection sociale et de la santé fournit des informations intéressantes. En termes de dépenses de défense, la Belgique se classe en bas du tableau par rapport aux autres États européens, en dessous de la moyenne de l'UE. Dans les catégories de la protection sociale et de la santé (mesurée en % du PIB), le résultat est inversé : cette fois-ci, la Belgique se situe non seulement au-dessus de la moyenne de l'UE, mais aussi en tête du classement.¹⁷

Outre la structure étatique spécifique de la Belgique et les compétences réparties entre les différents niveaux, il convient également d'examiner si l'évolution de la composition du gouvernement joue un rôle dans la priorité plutôt faible accordée aux dépenses militaires. Une première conclusion tirée de la littérature montre que les systèmes parlementaires (comme celui de la Belgique) ont en moyenne des niveaux de dépenses militaires inférieurs à ceux des démocraties présidentielles (comme les États-Unis¹⁸). De plus, la composition du gouvernement, en termes d'idéologie des partis politiques, devrait également jouer un rôle. Bien que la littérature concernant l'effet de l'idéologie sur les dépenses militaires ne soit pas concluante, certaines études confirment que l'idéologie influe sur les dépenses militaires, les gouvernements de droite dépensant davantage pour la défense.¹⁹ Nous étudions la composition des six derniers gouvernements (depuis 2003) et comparons cette analyse qualitative avec les résultats du Comparative Political Data Set, qui fournit des informations sur les types de gouvernement pour 36 pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et/ou de l'UE.²⁰ Cette analyse montre que les gouvernements de coalition de la Belgique des 20 dernières années étaient composés de quatre à sept partis, avec une présence dominante de partis du centre. Ces « coalitions centristes » composées de multiples partis contribuent à expliquer pourquoi la Belgique ne parvient pas à apporter des changements substantiels dans un certain nombre de domaines importants, notamment la réduction de la dette publique élevée, le système fiscal, le grand nombre de personnes inactives sur le marché du travail, et aussi, évidemment, ses faibles dépenses militaires par rapport à celles des autres membres de l'OTAN.

2. Que représente l'Alliance atlantique?

Les déterminants des dépenses militaires dont il a été question ci-dessus, qui proviennent de la littérature, permettent de comprendre la volonté politique et publique historiquement assez faible de donner la priorité aux dépenses militaires. Bien que cela ne brosse pas un tableau très réjouissant, cela ne signifie en aucun cas que la Belgique ne s'intéresse pas à l'Alliance. En effet, il ne fait aucun doute que la Belgique possède une culture stratégique atlantiste. Un exemple sans équivoque de cette culture atlantiste est l'accueil du centre politique et administratif de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Plus important encore, nous pouvons affirmer que la Belgique a dépassé le creux de la vague en matière de dépenses militaires. L'ancienne ministre

de la Défense de la Belgique a présenté son ambitieux « plan STAR » (Sécurité/Service, Technologie, Ambition, Résilience) au début de 2022, reflétant la vision stratégique à l'horizon 2030. Le plan comprend la décision d'augmenter de nouveau le nombre de militaires (à 29 000 d'ici 2030, comparativement à un peu plus de 25 000 au début de 2023). Cet objectif doit être atteint en rendant la profession militaire plus attrayante, grâce à une augmentation des salaires, à la création de casernes plus proches du domicile et à l'importance accrue accordée à la diversité au sein des forces armées. Parmi les autres développements clés, citons l'acquisition de nouveaux équipements d'une valeur de plus de 10 milliards d'euros, l'accent étant mis sur les capacités doubles pouvant être déployées à l'étranger et lors de crises nationales ainsi que l'importance croissante des collaborations avec les pays partenaires.

L'aggravation constatée de la situation sur le front ukraino-russe et la crainte associée que la Russie puisse étendre ses ambitions révisionnistes aux États baltes ont placé la sécurité au premier plan du débat politique et public belge. Comme il est mentionné dans l'introduction, cela a conduit le nouveau gouvernement à accélérer considérablement ses efforts pour atteindre l'objectif de dépenses de 2 % du PIB en 2025, au lieu de la cible initiale fixée à 2035. Ces grandes ambitions ont été officialisées dans la nouvelle Vision stratégique 2026-2034, dévoilée par le ministre de la Défense en juin 2025. Le plan vise à renforcer davantage les capacités militaires de la Belgique grâce à des mesures telles que l'acquisition de nouveaux chasseurs F-35, d'une troisième frégate, de systèmes de défense aérienne et de nouveaux véhicules pour remplacer entièrement la flotte vieillissante de la brigade motorisée belge. Bien qu'il soit encourageant que la Belgique augmente ses dépenses militaires, il est tout aussi important d'examiner comment l'armée belge cherche à optimiser ses contributions à l'Alliance dans les limites des budgets déterminés par la politique. Cette question est approfondie dans le paragraphe suivant.

3. Partage des charges : les contributions de la Belgique à l'OTAN au-delà des 2 %

Comme il a été souligné dans les paragraphes précédents, la Belgique fait l'objet de vives critiques pour ne pas avoir atteint, historiquement, le seuil de 2 % du PIB consacré aux dépenses de défense. Ce seuil de 2 % a cependant fait l'objet de critiques. Par exemple, il ne tient pas compte des capacités militaires dont dispose déjà un pays. De plus, comme il s'agit d'un pourcentage du PIB d'un pays, l'évolution des efforts d'un pays n'est pas seulement influencée par ses dépenses militaires, mais aussi par sa situation économique. Une période de récession peut donner l'impression que les charges de la défense augmentent, même si un pays n'augmente pas ses dépenses militaires.²¹ Par conséquent, plutôt que d'examiner cette mesure des intrants, il est plus important d'examiner les résultats de sécurité d'un pays, c'est-à-dire les deux autres « C » du partage des charges : les capacités et les contributions. Nous présentons ici un aperçu de certaines des mesures

prises par la Belgique pour accroître sa contribution à l'Alliance, qui ne sont pas directement observables en se basant uniquement sur les dépenses militaires en pourcentage du PIB : 1) l'examen des contributions en termes d'effectifs militaires; 2) la démonstration de la coopération multilatérale avec ses pays voisins dans le but de réaliser des économies d'échelle; et 3) l'accent mis sur l'importance géographique de la Belgique pour l'Alliance.

3.1 Les contributions de la Belgique en termes d'effectifs militaires aux opérations militaires

L'indicateur de résultat « contributions en termes d'effectifs militaires » est souvent utilisé dans la littérature pour faire passer le débat d'une perspective d'intrants à une perspective de résultats. Alors que la Belgique se classe au dernier rang de l'Alliance en termes de dépenses de défense, elle obtient de meilleurs résultats pour ce qui est de sa participation à des déploiements opérationnels. Elle figure dans le deuxième quartile des États participant à la mission de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan pour la période 2002-2005 et dans le troisième quartile de la FIAS (jusqu'en 2014) et aux missions subséquentes Resolute Support (depuis 2015) en Afghanistan. Elle se classe dans le deuxième quartile pour sa contribution aux missions de l'OTAN au Kosovo au cours de la période 2002-2017, pour sa participation aux missions de maintien de la paix des Nations unies au cours de la période 2002-2017 et pour sa participation à la coalition mondiale contre l'État islamique (EI) [2016].²² Plus précisément, en ce qui concerne la menace provenant de la Russie, Bogers et Beeres (2024) ont analysé le partage des charges des membres de l'OTAN après 2014 en examinant les contributions à la présence avancée renforcée (PAR) et à la police aérienne dans les pays baltes (PAB).²³ Ils ont constaté que la Belgique se classait au huitième rang pour les contributions relatives des troupes (calculées en divisant la contribution de la PAR par le nombre de soldats actifs du pays concerné) à la PAR sur la période 2017-2021. En 2022, elle se classait même au troisième rang pour les contributions relatives des troupes à la PAR. Les contributions à la PAB révèlent une découverte encore plus surprenante : avec ses huit rotations exécutées sur la période 2014-2021, la Belgique se classe au premier rang.²⁴

Alors que la plupart des publications utilisent des indicateurs quantitatifs pour mesurer la contribution d'un pays (comme le nombre de soldats déployés), il existe peu d'exemples de contributions qualitatives. En tant que pays qui investit massivement dans la formation de son personnel militaire, la Belgique s'efforce régulièrement d'apporter une contribution importante en occupant des postes clés de direction. Parmi les exemples récents, citons les commandants de la Mission de formation de l'Union européenne au Mali (EUTM), le général Peter De Vogelaere (2016-2017) et le général Bart Laurent (2017-2018); le commandant de la mission MINUSMA de l'ONU au Mali (2017-2018); et, plus récemment, la mission européenne de surveillance maritime dans le détroit d'Hormuz dans le but de protéger les flux maritimes (l'amiral Tanguy Botman [2022], l'amiral

Renaud Flamant [2023], l'amiral Hans Huygens [2023-2024] et l'amiral Gilles Colmant [2024]).

Bien que ces indicateurs ne soient pas parfaits (étant donné que les déploiements et les missions peuvent varier en termes de risque et de difficulté), ils montrent que l'armée belge s'efforce de compenser ses lacunes en matière de « comptant » en fournissant des troupes. Bien que nous n'ayons utilisé que quelques exemples pour illustrer le rendement opérationnel de la Belgique, ces cas reflètent concrètement certaines conclusions récentes de Becker et de ses collègues.²⁵ Ils soulignent que les alliés pourraient profiter de manière sélective en reportant les investissements à long terme dans l'équipement tout en cherchant à maintenir un rythme opérationnel plus élevé pour soutenir les opérations hors zone des principaux alliés (par exemple, en Afghanistan).

3.2 Des économies d'échelle grâce à la collaboration avec les pays partenaires

Lorsque les dépenses militaires sont limitées, une armée peut accroître ses capacités en réalisant des économies d'échelle grâce à la collaboration avec d'autres États partenaires. La Belgique le fait dans de nombreux domaines : l'achat de nouveaux équipements; la formation des troupes; la recherche et le développement; les collaborations opérationnelles (p. ex. en formant des unités conjointes); enfin, en accueillant un centre d'excellence de l'OTAN.

Premièrement, la Belgique s'efforce d'allouer les fonds de manière plus synchronisée et efficace en participant à des projets dans le cadre de la coopération structurée permanente (CSP). La CSP constitue l'un des éléments constitutifs de la politique de défense de l'UE, permettant une meilleure coopération dans le domaine de la défense et de la sécurité entre les États membres de l'UE. Ce cadre permet aux États membres de l'UE, entre autres choses, de développer et de financer conjointement le développement des capacités. La Belgique participe à plusieurs projets (dans les domaines terrestre, maritime, cyberspace et spatial²⁶) et joue un rôle de premier plan dans le projet « Systèmes maritimes autonomes pour la lutte contre les mines ». En plus de la CSP, la Belgique contribue également à des projets dans le cadre du Fonds européen de défense, qui est conçu pour cofinancer des projets de recherche et développement. Au cours de la période 2017-2022, 162 projets d'une valeur totale de 2,448 milliards d'euros ont été sélectionnés pour un cofinancement de l'UE. L'industrie belge de la défense a été un partenaire actif des Fonds européens de développement (FDE), participant à 65 des 162 projets retenus. Étant donné la complexité de ces mécanismes de coopération de l'UE (qui pourraient faire l'objet d'un article à part entière), le reste de la section se concentre sur des exemples concrets de coopération bilatérale et multilatérale de la Belgique.

Pour 2026, l'armée belge subira une transformation profonde en procédant à un rééquipement total de ses forces terrestres, résultant de l'accord stratégique qu'elle a signé en 2018 avec la France : le projet de capacité motorisée (CaMo). Ce projet comprend l'organisation de formation mutuelle, l'élaboration d'une doctrine commune, la

volonté partagée de mener des opérations conjointes et l'utilisation d'équipements presque identiques par la Belgique et la France. Ce dernier sera réalisé par l'acquisition de 382 véhicules blindés polyvalents Griffon et de 60 véhicules blindés de reconnaissance et de combat Jaguar, pour un investissement total de 1,5 milliard d'euros. Les premières livraisons devraient débuter en 2025.²⁷

En plus de collaborer avec la France, la Belgique a également signé un nouvel accord de coopération en 2023 avec le Luxembourg, prévoyant notamment la création d'un bataillon de reconnaissance Belgique-Luxembourg d'ici 2030.²⁸ La coopération entre la Belgique et le Luxembourg n'est pas nouvelle, car les deux pays partagent des expériences dans le domaine de la formation (les officiers du Luxembourg sont formés à l'Académie militaire royale, et les officiers et sous-officiers du Luxembourg suivent leur formation sur le terrain en Belgique) et dans l'achat conjoint et l'utilisation opérationnelle de nouveaux avions-cargos (c.-à-d. l'A400M).

Des programmes de coopération similaires sont en cours avec les Pays-Bas, pays voisin au nord de la Belgique. La Belgique et les Pays-Bas contrôlent et surveillent à tour de rôle l'espace aérien au-dessus de la région du Benelux. Les deux pays ont deux F-16 en attente pour assurer à leur tour la surveillance aérienne sur leur territoire et celui du Luxembourg. La coopération entre les forces navales belges et néerlandaises (appelée « BeNeSam ») est également très avancée. Les deux pays partagent un quartier général binational (le Quartier général maritime du Benelux) à Den Helder. De plus, les deux pays visent à réaliser des économies d'échelle grâce à des programmes conjoints d'acquisition navale. La Belgique dirigera l'acquisition de nouvelles frégates, tandis que les Pays-Bas superviseront l'acquisition de nouveaux chasseurs de mines.²⁹

La Belgique coopère également avec le Royaume-Uni en devenant le premier participant international au programme de coopération internationale sur le drone MQ-9B Reaper. Les deux pays ont signé une lettre d'intention en 2020 et envisagent de collaborer dans les domaines de la formation, de la maintenance, du soutien logistique et de l'amélioration des capacités. Six autres pays (le Canada, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, la Lituanie et la Norvège) joueront le rôle d'observateur dans le cadre du programme.³⁰

Un dernier exemple des ambitions de la Belgique en matière de coopération multilatérale est l'accueil d'un centre d'excellence (CE) de l'OTAN, le CE pour la lutte contre les mines navales. Le rôle des CE de l'OTAN est de se spécialiser dans un domaine précis afin de devenir des experts en la matière. Les connaissances sont distribuées au moyen de l'analyse et des leçons retenues, de l'éducation et de la formation, de l'élaboration de concepts, de l'expérimentation et de l'élaboration de doctrines. Les CE ne sont pas financés par l'OTAN, mais sont parrainés à l'échelle nationale ou multinationale. Par conséquent, comme leur fonctionnement est calculé dans les budgets nationaux et exclu de la négociation des charges de l'OTAN, les CE facilitent le partage des charges au-delà des budgets civils et militaires.³¹ La Belgique est fière d'accueillir l'un des 28 CE officiels, accrédité en 2006.

3.3 La situation géographique unique de la Belgique au sein de l'Alliance

Bien que la Belgique soit considérée comme un petit partenaire de l'Alliance (tant en termes de contributions financières que de taille de ses forces armées), il convient de souligner le rôle important qu'elle joue dans l'Alliance en raison de sa situation géographique. Le pays sert de plaque tournante logistique importante, abritant de grands ports maritimes de débarquement (Zeebrugge et Anvers). En effet, en cas de crise, la Belgique assumerait le rôle d'artère logistique, accueillant l'arrivée et le passage d'équipements et de personnel militaires à travers le continent afin de prépositionner des troupes (à titre dissuasif) ou de répondre à une agression. Cette responsabilité est définie à l'article 3 du Traité de l'Atlantique Nord, qui met l'accent sur la résilience et la préparation civile. La septième exigence de base en matière de résilience nationale souligne l'importance d'assurer des systèmes de transport résilients pour garantir un transit rapide des forces de l'OTAN sur le territoire de l'Alliance.³² Une façon d'évaluer la résilience de la mobilité militaire de la Belgique consiste à analyser les données des forces armées des États-Unis en Europe,³³ qui utilisent des couleurs pour classer la mobilité des pays européens dans plusieurs catégories. La Belgique obtient la note la plus élevée (vert) pour les indicateurs « Port maritime de débarquement », « Réseau routier » et « Tête de ligne ferroviaire ». Elle n'a qu'à améliorer son classement en matière de mobilité militaire dans le domaine aérien, pour lequel elle obtient actuellement une note « grise ». Cette dernière indique que le processus administratif d'obtention des autorisations de survol et d'atterrissement est plutôt lent.

L'importance géographique de la Belgique ne se limite pas à son rôle dans le domaine de la mobilité militaire. La Belgique abrite également plusieurs centres de commandement et contrôle d'une importance vitale pour l'Alliance, notamment le siège de l'OTAN, à Bruxelles, le Grand Quartier général des puissances alliées en Europe, à Mons, ainsi que plusieurs institutions de l'UE et le centre de données Google près de Mons. Ces institutions apportent indéniablement des avantages économiques à la Belgique, mais nous devons garder à l'esprit que la présence de ces cibles de grande valeur augmente également la probabilité que des cyberattaques ou des activités de sabotage soient perpétrées contre elles par des adversaires de l'OTAN. Les conséquences économiques potentielles associées à cette exposition sont souvent écartées du débat et ne sont pas prises en compte dans les indicateurs traditionnels de partage des charges, comme les dépenses militaires en pourcentage du PIB.³⁴

Conclusion

Bien que la Belgique ait récemment déployé des efforts considérables pour atteindre l'objectif de dépenses de défense de 2 % d'ici 2025, bien avant son objectif initial de 2035, elle a toujours été considérée comme l'un des principaux « profiteurs » de l'OTAN. Cet article a fourni des explications possibles pour ce degré historiquement plutôt faible de dépenses militaires en analysant

les déterminants des dépenses militaires identifiés par des recherches antérieures du point de vue de la Belgique. La capacité budgétaire de la Belgique ainsi que sa perception des menaces et son architecture institutionnelle politique, servent de variables explicatives pour comprendre la volonté politique et publique relativement faible d'engager des dépenses militaires élevées. Bien que la Belgique ne soit pas le pays le plus performant en termes de dépenses de défense, elle reste une fervente partisane de la culture stratégique atlantiste. Après des années de négligence,

la tendance à la baisse des dépenses militaires a finalement été inversée, dans le cadre de la nouvelle vision stratégique pour 2026-2034. Sans nier qu'il reste encore beaucoup d'efforts à déployer sur le plan budgétaire, cet article souligne l'importance de tenir compte également de paramètres axés davantage sur les résultats lors de l'évaluation des contributions d'un pays. Les exemples susmentionnés d'autres types de résultats et de collaborations visant à réaliser des économies d'échelle démontrent la loyauté de la Belgique envers l'Alliance.

Notes

- 1 Henry Foy, Guy Chazan, John Rathbone et Richard Milne, « Why NATO members are sounding the alarm on Russia's aggressive posture », *Financial Times*, 16 février 2024. À l'adresse : <https://www.ft.com/content/83f8a7e9-dd41-4976-be39-cfd2c9b3a899>. Nicolas Calmut, « Putin could attack NATO in '5 to 8 years,' German defense minister warns », *Politico*, 19 janvier 2024. À l'adresse : <https://www.politico.eu/article/vladimir-putin-russia-germany-boris-pistorius-nato/>.
- 2 Michèle Haas et Tim Haesebrouck, « Quitter le club des profitiers : Leçons de la Belgique », Réseau d'analyse stratégique, 30 mai 2025. À l'adresse : <https://ras-psa.ca/fr/abandonner-le-club-des-profitiers-lecons-de-la-belgique/>.
- 3 Nikolaus J. Kurmayer, « Belgium will hit 2% NATO defence spending target this year, says minister », *Euractiv*, 27 avril 2025. À l'adresse : <https://www.euractiv.com/section/defence/news/belgium-will-hit-2-nato-defence-spending-rowget-this-year-says-minister/>.
- 4 Belga News Agency, « Belgium heads to NATO summit with 34bn euro defence plan », 24 juin 2025. À l'adresse : <https://www.belganewsagency.eu/belgian-government-reaches-agreement-on-strategic-vision-for-defence>.
- 5 Dans le premier quartile en termes de PIB par habitant NATO, « Defense expenditures of NATO countries (2014-2023) », OTAN, 7 juillet 2023. À l'adresse : <https://www.nato.int/en/news-and-events/articles/news/2024/03/14/defense-expenditure-of-nato-countries-2014-2023>.
- 6 Anessa L. Kimball, *Beyond 2% - NATO partners, institutions & burden management*, Cham, Palgrave Macmillan, 2023.
- 7 Ron Smith, « Models of military expenditure », *Journal of Applied Econometrics* 4, n° 4 (1989), p. 345-359.
- 8 Jakub Odehnal et Jirí Neubauer, « Economic, Security, and Political Determinants of Military Spending in NATO Countries », *Defense and Peace Economics* 31, n° 4 (2020), p. 517-531.
- 9 Edward Hunter Christie, « The demand for military expenditures in Europe : the role of fiscal space in the context of a resurgent Russia », *Defense and Peace Economics* 30, n° 1 (2017), p. 72-84.
- 10 Tim Haesebrouck, « NATO burden sharing after the Wales summit : a generalized set qualitative analysis », *Defense and Peace Economics*, vol. 33, n° 6 (2022), p. 637-654.
- 11 La Belgique a fait passer ses dépenses de défense de 1,18 % du PIB en 2022 à seulement 1,3 % du PIB en 2024 (OTAN, 2024).
- 12 OTAN, « Dépenses de défense et règle OTAN des 2 % », 2024. À l'adresse : https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm. Dernière consultation le 20 janvier 2025.
- 13 Edward Hunter Christie, « The demand for military expenditure in Europe : The role of fiscal space in the context of a resurgent Russia », *Defense and Peace Economics* 30, n° 1 (2019), p. 72-84.
- 14 Kirk Bansak, Michael M. Bechtel et Yotam Margalit, « Why austerity? The mass politics of a contested policy », *American Political Science Review* 115, no 2 (2021), p. 486-505. Evelyn Huebscher, Thomas Sattler et Zbigniew Truchlewski, « Three worlds of austerity : voter congruence over fiscal trade-offs in Germany, Spain and the UK », *Socio-Economic Review* 21, n° 2 (2021), p. 959-983.
- 15 Agence Fédérale de la Dette, « Evolution du taux d'endettement », Agence fédérale de la dette, 31 janvier 2024. À l'adresse : <https://www.debtagency.be/fr/chiffre/ensemble-des-pouvoirs-publics/datagovernmentdebtdebtratio>.
- 16 Edward Hunter Christie, « The demand for military expenditure in Europe : the role of fiscal space in the context of a resurgent Russia », *Defense and Peace Economics*, vol. 30, n° 1 (2019), p. 72-84.
- 17 Eurostat, « Dépenses des administrations publiques par fonction », 8 mars 2024. À l'adresse : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp/default/table?lang=fr.
- 18 Daniel Albalate, Germà Bel et Ferran Elias, « Institutional determinants of military spending », *Journal of Comparative Economics* 40, n° 2 (2012), p. 279-290.
- 19 Par exemple, Vincenzo Bove, Georgios Efthymoulou et Antonio Navas, « Political cycles in public expenditure : butter vs guns », *Journal of Comparative Economics* 45, n° 3 (2017), p. 582-604.
- 20 Klaus Armingeon, Sarah Engler, Lucas Leemann et David Weisstanner, *Supplement to the Comparative Political Data Set - Government Composition 1960-2021*, Zurich/Lueneburg/Lucerne, Université de Zurich, Université Leuphana de Lueneburg et Université de Lucerne, 2023.
- 21 Cind Du Bois, « Military spending and the burden sharing debate », dans Anders Mcd Sookrød, *Handbook of Military Sciences*, New York, en cours de révision - publication en 2025.
- 22 Kathleen Hicks, Jeffrey Rathke, Seamus Daniels, Michael Matlaga, Laura Daniels et Andrew Linder, *Countering dollars or measuring value*, Washington DC, Centre d'études stratégiques et internationales, 2018.
- 23 Une mission qui consiste à protéger l'espace aérien des États baltes contre les intrus.
- 24 Marion Bogers et Robert Beeres, « NATO Members' Burden Sharing Behaviour in the Aftermath of Russia's Annexation of Crimea 2014-2021 », dans M. Rothman, L. Peperkamp et S. Rietjens (sous la dir. de), *Reflections on the Russia-Ukraine War*, Leyde, Harvard University Press, 2024, p. 293-318.
- 25 Jordan Becker, Seth Benson, Paul Dunne et Edmund Malesky, « Disaggregating defence spending : introduction to data », *Journal of Peace Research* 62, n° 3 (2024). À l'adresse : <https://doi.org/10.1177/00223433231215785>.
- 26 La Belgique contribue aux projets de la CSP suivants : la radio logicielle sécurisée européenne (Cyber-C4ISR), le commandement médical européen (conjoint), le réseau de hubs logistiques en Europe (conjoint), la mobilité militaire (conjoint), la fonction opérationnelle énergétique (conjoint), les capacités de guerre collaborative de l'UE (conjoint), les systèmes terrestres intégrés sans pilote (terrestre) et les systèmes de missiles terrestres au-delà de la ligne de visée de l'UE (terrestre).
- 27 Belgian Defense, « CaMo: stand van zaken en vooruitzichten », 26 mars 2024. À l'adresse : <https://beldefnews.mil.be/camo-stand-van-zaken-en-vooruitzichten/>.
- 28 Belgian Defense, « België en Luxemburg naar een gezamenlijk verkenningsbataljon », 26 mars 2024. À l'adresse : <https://beldefnews.mil.be/belgië-en-luxemburg-naar-een-gezamenlijk-verkenningsbataljon/>.
- 29 Belgian Defense, « Nieuwe mijnenbestrijdingsvaartuigen voor Belgische en Nederlandse Marine », 26 mars 2024. À l'adresse : <https://www.mil.be/nl/evolutie-van-defensie/nieuwe-mijnenbestrijdingsvaartuigen-voor-belgische-en-nederlandse-marine/>.
- 30 Tony Osborne, « Belgium Joins MQ-9B Operators Club », Aviation Week Network, 26 mars 2024. À l'adresse : <https://aviationweek.com/defense-space/budget-policy-operations/belgium-joins-mq-9b-operators-club>.
- 31 Anessa L. Kimball, *Beyond 2% : Partenaires, institutions et gestion du fardeau de l'OTAN*, Cham, Palgrave Macmillan, 2023.
- 32 OTAN, « Résilience, préparation du secteur civil et article 3 », 15 mars 2024. À l'adresse : <https://www.nato.int/fr/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3>.
- 33 Kathleen Hicks, Jeffrey Rathke, Seamus Daniels, Michael Matlaga, Laura Daniels et Andrew Linder, *Countering dollars or measuring value*, Washington, DC, Center for Strategic and International Studies, 2018.
- 34 Pour un débat plus large, voir Pieter Balcaen, Cind Du Bois et Caroline Buts, « Sharing the burden of hybrid threats », *Defense and Peace Economics*, vol. 34, n° 2 (2023), p. 142-159.



Le NCSM Charlottetown célèbre la fête nationale d'Espagne aux côtés de l'ESPS Cantabria et de l'ESPS Cristóbal Colón lors d'une escale à Catane, en Italie, au cours de l'opération REASSURANCE, le 12 octobre 2024.

Aviateur Gregory Cole, Forces armées canadiennes

Italie : le partage des charges de l'OTAN, bien plus qu'un pourcentage du PIB

PAR ALESSANDRO MARRONE

Alessandro Marrone, Ph.D., est responsable du programme de défense, de sécurité et d'espace à l'*Institut des affaires internationales (Istituto Affari Internazionali [IAI])*, à Rome. Il travaille à l'IAI depuis 2007 et gère actuellement des projets de recherche et des publications liées à la sécurité européenne et transatlantique ainsi qu'à la politique de défense de l'Italie. Depuis 2018, il est également professeur à l'*Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze* du ministère de la Défense de l'Italie.

Le présent article traite de la manière dont la question du partage des charges au sein de l'OTAN est discutée et comprise en Italie. Premièrement, il décrit l'évaluation des menaces, les objectifs et les niveaux d'ambition de l'Italie en matière de sécurité nationale et de politique de défense nationale. Il donne également un aperçu du personnel, du budget et des déploiements opérationnels des forces armées italiennes. Deuxièmement, il traite des attentes de l'Italie à l'égard de l'OTAN et des priorités de Rome concernant le programme de l'Alliance transatlantique. Troisièmement, l'article analyse le débat national sur les questions de défense, l'OTAN et le partage des charges. Enfin, il décrit comment les autorités italiennes encadrent ce partage des charges et ce qu'il signifie pour la politique de défense du pays.

1. Motifs de la politique de défense nationale

1.1 Évaluation de la menace et besoins

Au cours des dix dernières années, l'évaluation de la menace en Italie a dû tenir compte de deux fronts principaux : le sud et l'est. D'une part, les défis en matière de sécurité découlant de la « Méditerranée élargie », qui englobe l'Europe continentale, l'Afrique du Nord, le Sahel, la Corne de l'Afrique et le Moyen-Orient,¹ constituent un front prioritaire. Ces défis comprennent l'instabilité, le terrorisme, le trafic de migrants et les menaces pesant sur les voies de communication maritimes et l'approvisionnement en énergie. Les institutions et gouvernements de l'Italie ont conçu la sécurité et les intérêts nationaux du pays principalement en relation avec cette région, d'autant plus après les effets déstabilisateurs des troubles qui ont secoué les pays arabes à partir de 2011. Le retrait des États-Unis de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, qui a culminé avec le retrait de l'OTAN de l'Afghanistan en 2021, a ouvert la porte à des actions plus agressives par un certain nombre de pays de la région ainsi que par de puissances extérieures, dont la Russie. L'Italie se sent profondément menacée par la prolifération des tensions, des crises et des conflits dans la Méditerranée élargie et les répercussions négatives de ceux-ci sur ses intérêts nationaux.

D'autre part, il y a le flanc est de l'OTAN et l'agressivité de la Russie. Notamment, pour diverses raisons historiques, géographiques, économiques et culturelles, l'Italie n'a pas considéré la Russie comme une menace directe et importante après l'annexion illégale de la Crimée en 2014. Les institutions et gouvernements de l'Italie ont fait le point sur les tensions sur le flanc est et se sont engagés à prendre des mesures d'assurance et de dissuasion de l'OTAN, d'abord avec la présence avancée renforcée rehaussée en déployant quelque 250 soldats en Lettonie,² mais l'accent est resté principalement sur la Méditerranée élargie. De plus, de 2014 à 2021, l'opinion publique et l'électorat en Italie ont eu une vision plutôt mitigée de la Russie et de l'Ukraine, avec des perceptions et des idées fausses différentes sur ce qui s'est passé dans le Donbass et en Crimée et les raisons de ces événements.

L'évaluation établie de la menace a quelque peu changé après l'invasion à grande échelle de l'Ukraine en 2022, en particulier au sein des institutions et des milieux politiques de l'Italie. L'Italie est beaucoup plus consciente de la menace que représente la Russie ainsi que du risque d'escalade de la violence et de participation directe des pays européens au conflit. Néanmoins, un tel changement est toujours en cours et actuellement, une pluralité de points de vue sur l'ampleur et le niveau de la menace russe coexistent dans les institutions, dans tout le spectre politique et dans l'opinion publique, et le processus de détermination des implications stratégiques de la guerre pour l'Italie se poursuit.³ Dans ce contexte, l'OTAN représente un cadre important pour sensibiliser les institutions et les parties prenantes italiennes

à la menace posée par la Russie, notamment grâce au partage d'informations et à une consultation politico-militaire constante, et constitue la pierre angulaire de la contribution de l'Italie à la dissuasion et à la défense collectives de l'Europe.

Si l'évaluation de la menace russe s'est nettement aggravée depuis février 2022 parmi les décideurs politiques et plus encore dans l'opinion publique, la protection et la promotion des intérêts nationaux dans la région de la Méditerranée élargie restent une priorité absolue, qui continue d'être la principale orientation de la politique étrangère et de défense italienne.⁴ Par conséquent, la politique de défense et les forces armées de l'Italie doivent maintenir la capacité d'exécuter un continuum de tâches, allant des opérations de stabilisation à la gestion des crises, en passant par la dissuasion et la défense collectives, et les forces ont également pour mandat de rester en activité en Europe, en Afrique et au Moyen-Orient. Notamment, de 2022 à 2025, l'Italie a déployé 900 militaires supplémentaires sur le flanc est de l'OTAN, à savoir en Bulgarie en tant que pays chef de file des activités de vigilance rehaussée de l'OTAN, mais elle ne s'est retirée d'aucune de ses 34 opérations militaires à l'étranger et a même lancé de nouvelles missions en Afrique.⁵ En 2024, l'Italie a pris le commandement tactique de l'opération navale ASPIDES de l'UE en mer Rouge pour contrer les attaques de l'organisation houthi contre le transport maritime commercial, et elle continue à déployer des ressources navales dans cette mission en 2025. Dans l'ensemble, cela signifie que l'armée italienne doit faire plus qu'au cours de la décennie précédente en termes de qualité et de quantité. Elle a donc besoin d'investissements robustes et à long terme et de modernisation de ses capacités afin de maintenir des forces armées équilibrées et efficaces. Malgré ce militantisme accrue et une certaine couverture médiatique des opérations à l'étranger comme ASPIDES, la défense a continué à occuper une place plutôt faible parmi les priorités budgétaires nationales et encore plus faible dans l'opinion publique au sens large par rapport à d'autres politiques, jusqu'en 2024. Cela n'a pas empêché le gouvernement italien de poursuivre un niveau d'ambition assez élevé.

Il convient de noter qu'en 2025, trois facteurs ont amené les médias et les citoyens italiens à s'engager davantage dans des discussions sur la sécurité internationale et les dépenses militaires. Premièrement, l'administration Trump a eu un impact médiatique énorme avec ses annonces ou ses décisions concernant l'Ukraine, la Russie, Gaza et l'Iran, ce qui a alimenté diverses réactions, y compris des préoccupations croissantes au sujet de la prévisibilité et de la fiabilité des États-Unis. Deuxièmement, l'initiative de l'UE sur les dépenses en matière de défense a attiré beaucoup d'attention de la part des politiciens et du grand public, notamment en ce qui concerne la possibilité d'activer la « clause dérogatoire » dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance de l'UE pour un maximum de 1,5 % des dépenses en matière de défense, ainsi que l'instrument SAFE pour prêter 150 milliards d'euros aux États membres. Enfin, les nouveaux objectifs de

l'OTAN convenus au Sommet de La Haye ont eu un énorme écho en raison de leur incidence attendue sur le budget national et les industries italiennes de l'aérospatiale et de la défense. Ces trois éléments ont à leur tour augmenté le niveau d'ambition de l'Italie en termes de dépenses de défense et de capacités militaires.

1.2 Ambitions et objectifs

L'Italie poursuit traditionnellement sa politique étrangère et de défense dans trois cercles qui se chevauchent : le cercle transatlantique, qui comprend à la fois les relations bilatérales de l'OTAN et de l'Italie avec les États-Unis; le cercle européen, qui englobe les récentes initiatives de défense de l'UE, mais aussi le partenariat traditionnel avec le Royaume-Uni et les partenariats récemment renforcés avec la France et l'Allemagne;⁶ et le cercle méditerranéen élargi, dans le cadre duquel Rome s'engage de plus en plus bilatéralement avec ses partenaires dans la région et s'efforce d'amener l'OTAN et l'UE à assumer une plus grande responsabilité pour la sécurité et la stabilité de la zone.⁷

En conséquence, l'Italie vise la cohésion de l'OTAN et l'intégration de l'UE en matière de défense comme approche gagnant-gagnant.⁸ Le gouvernement italien considère l'OTAN comme une alliance politico-militaire au service des intérêts nationaux et collectifs, qui adopte une approche à 360 degrés face aux menaces et aux défis de sécurité, et comme le meilleur moyen de maintenir l'engagement des États-Unis en Europe.⁹ En même temps, l'UE est le cadre permettant d'atteindre une plus grande « intégration des ressources et des capacités¹⁰ » [TCO] en termes de développement des capacités, d'approvisionnement, d'industrie et de technologie, ce qui bénéficierait aux pays européens membres de l'Union et de l'Alliance. Ainsi, l'Italie soutient un niveau approprié d'autonomie stratégique européenne, en complémentarité et synergie avec l'OTAN, et poursuit fermement le partenariat stratégique OTAN-UE. En particulier, les gouvernements de l'Italie, ainsi que les Italiens occupant des postes d'élaboration de politiques au sein des institutions de l'UE, ont souvent mis de l'avant la devise « L'autonomie stratégique non pas par rapport à quelqu'un, mais pour accomplir quelque chose¹¹ » [TCO]. Cela signifie préserver l'OTAN comme pierre angulaire de la défense collective de l'Europe, tout en renforçant les capacités européennes à agir là où l'Alliance atlantique ne veut pas ou est incapable de le faire, par exemple, en termes d'opérations de stabilité en Afrique et au Moyen-Orient et, plus généralement, l'élaboration d'un programme positif pour une autonomie stratégique durable au niveau transatlantique.¹² La démarche va de pair avec le soutien traditionnel de l'Italie en faveur d'un « pilier européen fort » de l'OTAN,¹³ au profit de l'ensemble de l'Alliance, réaffirmé par la première ministre Giorgia Meloni lors du Sommet de La Haye.¹⁴

Comme il est mentionné précédemment, la Méditerranée élargie était déjà devenue une priorité pour l'Italie après les révoltes de 2011 dans les pays arabes, et elle le reste malgré

l'invasion russe de l'Ukraine. L'engagement militaire de l'Italie en Afrique et au Moyen-Orient s'est accru parallèlement au retrait de l'OTAN de l'Afghanistan.¹⁵ Depuis 2022, le gouvernement Meloni accorde une importance politique renouvelée à cette région, où l'Italie veut jouer un rôle de premier plan. Cela va de pair avec le « Plan Mattei pour l'Afrique » [TCO] du gouvernement, une initiative à long terme visant à établir des partenariats diversifiés et équitables avec les pays africains en matière de commerce, d'infrastructure, d'énergie, de migration et de stabilité.¹⁶ Un organe de coordination a été mis en place pour assurer une approche pangouvernementale et la participation du secteur privé et de la société civile. En 2024, le premier sommet Italie-Afrique a eu lieu,¹⁷ suivi d'un second en 2025.

Le gouvernement Meloni est relativement stable dans le paysage institutionnel italien, ayant été au pouvoir depuis 2022. Sa politique de défense affiche une continuité remarquable avec celle des précédents premiers ministres, même si elle comporte une touche conservatrice qui souligne l'importance de l'Alliance atlantique et d'une action plus autonome dans la Méditerranée élargie. De façon générale, le chef d'État (qui est également le commandant suprême des forces armées) et l'appareil diplomatique, militaire et du renseignement sont très proches des bases susmentionnées de la politique de défense italienne en termes d'ambitions et d'objectifs. De plus, au cours de la période de l'après-Guerre froide, un consensus bipartite a soutenu les missions italiennes à l'étranger, comme en témoigne le bilan des votes parlementaires, quelle que soit la composition de la majorité au pouvoir,¹⁸ renforçant ainsi la stabilité et la continuité de la position de l'Italie en matière de défense. Fait intéressant, selon différents sondages, à la fin des années 2010, une majorité d'Italiens ont approuvé des opérations militaires à l'étranger sous l'égide de l'OTAN, de l'ONU ou de l'UE, tout en préférant les missions non liées au combat.¹⁹ Une telle attitude crée un contexte politique favorable à la poursuite des objectifs de la politique étrangère et de défense.

À l'avenir, l'évaluation de la menace de l'Italie, le niveau d'ambition et les objectifs des trois cercles susmentionnés—européen, transatlantique et méditerranéen élargi—sont assez stables. L'agressivité de la Chine dans la région indo-pacifique, dans les domaines cyber et spatial ainsi que dans les politiques commerciales et technologiques, combinée à son soutien à la guerre russe en Ukraine, ont conduit les États-Unis, l'OTAN et, dans une moindre mesure, l'UE à changer leur position par rapport à Beijing. Ce changement géopolitique élargi a également eu des répercussions sur l'Italie. En 2023, le gouvernement Meloni a décidé de quitter le programme « Une ceinture, une route » menée par la Chine afin de s'aligner pleinement sur le camp occidental. En 2022, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni ont lancé le *Global Combat Air Programme* (GCAP), un partenariat militaire, technologique et industriel visant à développer et à produire un chasseur de prochaine génération qui reliera les trois pays pour

les décennies à venir. Le GCAP reliera Rome à l'Indo-Pacifique grâce à une relation plus forte avec Tokyo et familiarisera les décideurs italiens avec l'évaluation de la menace du Japon sur la Chine.²⁰ Cela dit, ni la Chine ni l'Indo-Pacifique ne deviendront probablement aussi importants pour l'Italie que les trois cercles susmentionnés. D'autres facteurs, tels que le changement climatique, ne vont pas modifier les perspectives de l'Italie à court et moyen terme, bien que les changements climatiques soient reconnus comme un multiplicateur de l'instabilité en Afrique.

1.3 Niveau d'effort actuel

En 2024, les forces armées italiennes comptent environ 166 000 militaires professionnels.²¹ Fait intéressant, en 2011, l'Italie avait prévu de réduire la taille des forces armées de 190 000 à 150 000 militaires, mais après le début de la guerre en Ukraine en 2022, une nouvelle loi a porté la cible à 160 000.²² Depuis 2022, à la lumière du conflit aux frontières de l'OTAN, un débat s'est déroulé sur la taille appropriée des forces armées italiennes, y compris l'établissement possible d'une force de réserve. De nos jours, la question est de savoir comment et dans quelle mesure augmenter le niveau actuel des ressources humaines, ainsi que comment abaisser l'âge moyen des effectifs militaires en vue de tâches de combat de haute intensité. En 2024, le chef de la défense de l'époque, Giuseppe Cavo Dragone, a soutenu lors d'une audience parlementaire que 170 000 militaires constituaient le seuil minimal à atteindre.²³

Le budget de la défense de 2024 a atteint 1,51 % du PIB,²⁴ avec une légère augmentation par rapport à 2023. Au printemps 2025, Meloni et le ministre des Affaires étrangères, Antonio Tajani, ont annoncé que l'Italie avait atteint 2 % du PIB, sur la base d'une comptabilisation plus précise des dépenses de défense qui n'avaient pas été prises en compte auparavant dans ce panier.²⁵ Par contre, comme le ministère de la Défense n'a pas encore publié son document de programmation pluriannuelle comportant les affectations budgétaires au moment de la rédaction du présent document, il n'est pas possible d'évaluer les détails et les répercussions de ces annonces. Rome égale, et depuis la fin des années 2010, a dépassé, un autre point de référence allié : plus de 20 % du budget de défense alloué à l'équipement. Par exemple, en 2023, il s'élevait à 23 %.²⁶ En même temps, trop peu de fonds sont alloués aux coûts opérationnels, tels que l'entraînement, les exercices ainsi que l'entretien, la réparation et la modernisation de l'équipement, car environ 60 % du budget de la défense est consacré au personnel. Un tel déséquilibre entrave la disponibilité opérationnelle des capacités militaires, particulièrement en ce qui concerne les scénarios à grande échelle et de haute intensité.

En 2025, environ 7 600 soldats italiens sont déployés dans le cadre d'opérations militaires à l'étranger, et un maximum de 14 500 est prévu²⁷ (2 000 de plus qu'en 2024), afin de tenir compte également des forces à haut niveau de préparation qui seront déployées éventuellement dans le cadre du nouveau modèle de forces de l'OTAN. Les déploiements militaires actuels

à l'étranger comprennent des opérations de maintien de la paix au Kosovo et au Liban, le renforcement des capacités de défense en Irak et en Afrique, une opération dans la mer Rouge,²⁸ la police aérienne de l'OTAN en Europe et la défense avancée sur le flanc est de l'Alliance, de la Lettonie à la Bulgarie.

En particulier, comme il a été mentionné précédemment, l'Italie est le pays-cadre du bataillon multinational allié qui se trouve en Bulgarie dans le cadre de l'activité de vigilance rehaussée de l'OTAN sur le flanc est.²⁹ L'Italie commande également la force de l'OTAN au Kosovo et la mission d'entraînement de l'UE en Somalie. Dans les opérations navales, Rome détient le commandement stratégique de l'EUNAVFOR MED IRINI dans la mer Méditerranée, ainsi que les commandements tactiques de la mission européenne AGENOR dans le détroit d'Hormuz et de l'opération européenne susmentionnée ASPIDES dans la mer Rouge. Des opérations bilatérales majeures sont menées au Niger et en Libye. En outre, environ 5 000 soldats italiens sont régulièrement employés sur le territoire national à des fins de sécurité intérieure.

Dans ce contexte, de février 2022 à décembre 2023, l'Italie a donné environ 2,2 milliards d'euros en équipement militaire à l'Ukraine.³⁰ Bien que les données sur le type, la quantité et la qualité des fournitures soient classifiées, il est juste de dire que les stocks italiens d'artillerie, de véhicules blindés, de contre-drones et de systèmes de défense antimissile, avec les munitions et les pièces de rechange connexes, ont été gravement épousés au cours des deux dernières années. et peu d'argent a été investi pour les reconstituer.

2. Que représente l'Alliance atlantique?

2.1 Attentes en matière de sécurité nationale

Les attentes de l'Italie à l'égard du rôle de l'OTAN dans la sécurité nationale se concentrent sur la Russie, mais encore plus sur la Méditerranée élargie. Sur le flanc est, jusqu'en 2021, l'Alliance était perçue par Rome comme une « police d'assurance » utile contre les pressions militaires russes ou les agressions hybrides contre l'Europe.³¹ Après février 2022, le bouclier de l'OTAN contre la menace russe a évidemment pris beaucoup plus d'importance sur le plan politique. Le concept stratégique du chef d'état-major de la défense de 2022 confirme clairement que l'OTAN est « l'alliance pour la dissuasion et la défense collectives³² » [TCO]. De plus, dans le cadre de l'« approche à deux voies » des alliés à l'égard de la Russie, Rome a mis l'accent sur le dialogue au sujet de la défense depuis la première invasion russe de la Crimée et du Donbass en 2014.³³ Dans ce contexte, l'Alliance fournit un cadre multilatéral précieux pour le dialogue avec la Fédération de Russie grâce à des mesures de transparence et de confiance, même en période de confrontation géopolitique extrême, et ce, afin d'éviter des incidents et une escalade involontaire de la violence au-delà de la guerre qui se déroule déjà en Ukraine.

Ces attentes concernant le rôle de l'OTAN en tant que pierre angulaire de la défense collective, de la sécurité et de la stabilité stratégique de l'Europe ont survécu aux tensions transatlantiques créées par la présidence de Donald Trump de 2017 à 2020, période durant laquelle l'Italie a soutenu une coopération et une intégration accrues au sein de l'UE dans le domaine de la défense, mais toujours en synergie avec l'Alliance atlantique. Au cours de la première moitié de 2025, le gouvernement de Meloni a continué d'accorder la priorité à l'OTAN comme cadre pour assurer la dissuasion et la défense collectives de l'Europe face à la menace russe et a travaillé pour convaincre les États-Unis de maintenir la cohésion de l'Occident également incarnée par l'OTAN.³⁴

Dans l'après-Guerre froide, l'Italie nourrit des attentes très fortes, élevées et profondément enracinées à l'égard de l'OTAN en ce qui concerne son rôle sur le flanc sud du pays et, comme il est mentionné précédemment, Rome a constamment cherché à obtenir une plus grande participation de l'Alliance dans la région : d'abord, avec la mise en place de partenariats de l'OTAN tels que le Dialogue méditerranéen (1994) et l'Initiative de coopération d'Istanbul (2004), puis au moyen des opérations de gestion de crise et de stabilisation, depuis les Balkans occidentaux dans les années 1990 jusqu'à la Libye en 2011 et l'Irak jusqu'à aujourd'hui, ainsi que de missions maritimes telles qu'OCEAN SHIELD ou SEA GUARDIAN, actuellement en cours. Dans les années 2010, Rome a été le principal soutien de l'approche à 360 degrés de l'OTAN face à tous les défis de sécurité des flancs est et sud de l'OTAN, du programme Projection de la stabilité³⁵ et des initiatives de l'OTAN telles que le cadre pour le Sud, le paquet pour le Sud et le Pôle pour l'axe stratégique Sud établi à Naples en 2016. Depuis 2015, l'Italie agit également comme pays-cadre de l'OTAN pour la gestion des crises et les opérations de stabilité en vue de déploiements dans la Méditerranée élargie en dirigeant un groupe de sept autres alliés,³⁶ tandis que l'Allemagne le fait pour la défense collective et le Royaume-Uni pour les forces expéditionnaires de haute intensité. Après la déstabilisation de plusieurs pays arabes en 2011, les dirigeants politiques du Parlement italien de tous les horizons n'ont cessé d'appeler l'OTAN à « faire plus » dans le Sud. Pourtant, l'Italie a trouvé difficile de transformer cet objectif politique en recommandations politiques concrètes et viables, sans parler d'actions.³⁷ Depuis 2022, l'OTAN a déclassé l'ordre de priorité du flanc sud en raison de la menace russe renouvelée à l'est, comme elle est incarnée par le concept stratégique actuel, qui ne mentionne même pas le Dialogue méditerranéen ou l'Initiative de coopération d'Istanbul.³⁸

Le communiqué de La Haye ne mentionne même pas les mots-clés « flanc sud », « terrorisme » ou « partenariat » que l'Italie avait préconisés lors des sommets précédents.³⁹ Pourtant, l'Italie a continué d'essayer de mettre la Méditerranée élargie au programme de l'OTAN. Par exemple, elle a soutenu la préparation d'un rapport sur le voisinage méridional de l'OTAN par le groupe d'experts nommé par le secrétaire général en 2023 et a accueilli

avec satisfaction les résultats obtenus en vue de la nomination d'un envoyé spécial de l'OTAN pour le flanc sud. Parallèlement, à partir de 2021, des personnalités italiennes de haut niveau, dont le ministre de la Défense de l'époque, Lorenzo Guerini, et le chef d'état-major de la défense, Enzo Vecciarelli, ont exploré explicitement d'autres voies de coopération internationale dans la région de la Méditerranée élargie. Ce n'est pas par hasard que l'Italie s'est attaquée à la menace posée par les attaques de Houthis sur la voie de communication maritime dans la mer Rouge en faisant la promotion de l'opération ASPIDES de l'UE. Depuis 2022, le ministre de la Défense, Guido Crosetto, a renouvelé les efforts bilatéraux de coopération en matière de défense en Afrique et au Moyen-Orient, conformément au Plan Mattei pour l'Afrique, tout en maintenant l'engagement envers la mission de la FINUL II malgré l'escalade de violence entre le Hezbollah et Israël au Liban.

Dans l'ensemble, une réflexion semble avoir commencé sur les implications stratégiques de la guerre russe en Ukraine pour l'OTAN et l'Italie. Deux points de vue différents semblent avoir émergé. D'une part, l'idée traditionnelle, défendue par la majorité, selon laquelle l'OTAN devrait adopter une approche à 360 degrés et consacrer davantage d'attention et de ressources à son flanc sud a également été avancée par le ministre des Affaires étrangères Antonio Tajani lors de la réunion ministérielle de l'OTAN en avril 2024,⁴⁰ ainsi que par la première ministre Meloni lors du Sommet de Washington qui a suivi et lors du Sommet de La Haye en juin 2025.⁴¹ Ce point de vue est profondément ancré dans les milieux dirigeants de l'Italie, en particulier au sein du ministère des Affaires étrangères, et il résonne largement dans le débat public. Fait intéressant, le communiqué officiel du gouvernement Meloni pour célébrer le 75^e anniversaire du Traité de Washington, le 4 avril 2024, affirme fièrement « la contribution décisive de l'Italie aux missions et aux opérations de l'Alliance, de même que son adaptation aux nouveaux défis en matière de sécurité, y compris les menaces sur son flanc sud et la Méditerranée⁴² » [TCO]; il n'est pas du tout question de la défense collective de l'Europe. D'un autre côté, une vision minoritaire alternative fait prendre conscience du point tournant représenté par la guerre en Ukraine et le fait que l'OTAN se concentre et se concentrera presque entièrement sur la menace russe. Par conséquent, l'Italie devrait poursuivre son intérêt national en ce qui concerne le programme de l'OTAN tel qu'il est—la Russie et, dans une moindre mesure, la Chine, l'espace, la cybersécurité, etc.—et s'occuper de la Méditerranée élargie principalement au moyen de relations bilatérales ou d'autres cadres latéraux et multilatéraux, y compris l'UE.⁴³

2.2 Débat national sur le partage des charges de l'OTAN

Le débat national sur le partage des charges de l'OTAN a principalement porté sur les dépenses militaires. Dans une moindre mesure, il a également tenu compte de l'équilibre entre la contribution de l'Italie à l'Alliance et les avantages de l'OTAN pour la

sécurité nationale. Un autre élément particulier est la participation de l'Italie aux accords de partage nucléaire des alliés, ce qui est plutôt marginal dans le débat public. Tous ces éléments ont été touchés à partir de 2022 par l'invasion russe de l'Ukraine.

Quatre considérations de fond sont particulièrement importantes concernant le débat plus large sur la politique et les dépenses de défense. Premièrement, l'énorme dette publique—environ 135 % du PIB de l'Italie à la fin de 2024—and les impôts élevés limitent fortement la marge de manœuvre pour augmenter le budget militaire en forçant les gouvernements à éventuellement transférer des fonds d'autres domaines politiques, ce qui suscite l'opposition des circonscriptions concernées.

Deuxièmement, il y a une minorité très bruyante dans la société italienne qui s'oppose aux dépenses de défense, une opposition qui repose sur un pacifisme profondément enraciné à la fois dans l'électorat de gauche et catholique et qui est capable de façonner le débat public. Le pacifisme de gauche remonte à la Guerre froide, alors qu'un parti communiste italien fort préconisait le pacifisme comme solution de rechange à l'alignement à l'OTAN.⁴⁴ Il est actuellement adopté par le Mouvement des cinq étoiles. Le pacifisme catholique a été ravivé par les déclarations publiques du défunt pape François sur la guerre en Ukraine. En outre, une sorte de pacifisme populiste de droite est apparu au cours de la dernière décennie, qui est d'une certaine manière cultivée par la Ligue. La guerre israélienne à Gaza, bien qu'elle ne soit pas directement liée à l'OTAN ni à la politique de défense italienne, a relancé les groupes industriels anti-militaires et anti-défense dans les universités italiennes, qui ont organisé un certain nombre de rassemblements en 2024.

De plus, jusqu'en 2021, les forces armées, les institutions et les partis politiques traditionnels étaient très réticents à plaider la cause des dépenses militaires dans le débat public.⁴⁵ Enfin, avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022, le débat italien sur les questions de défense était plutôt sporadique, superficiel et limité à une infime partie de l'opinion publique, ce qui rendait plus difficile d'expliquer les besoins des forces armées. Tous ces facteurs ont conduit à une situation où, jusqu'en 2024, il n'y avait pas de consensus majoritaire sur l'augmentation des dépenses de défense vers l'objectif de 2 % promis par l'Italie au Sommet de l'OTAN de 2014.

Cette situation n'a pas empêché les gouvernements italiens subséquents de poursuivre une augmentation progressive de ces dépenses au cours des dix dernières années, passant d'environ 1 % du PIB à la suite de la crise de la dette de 2011 à 1,51 % du PIB en 2024—soit une hausse de 33,8 % en 13 ans. Pourtant, il n'y a pas eu de changement fondamental en 2022-2024, contrairement au mouvement allemand *Zeitenwende* ou à ce qui s'est passé en France, en Pologne et en Espagne. Les décideurs politiques ont trouvé un juste équilibre entre les intérêts de la sécurité nationale, les besoins en matière de défense et les opinions des électeurs d'une manière pragmatique, surmontant d'une

certaine façon une opposition généralisée sans la contrer dans le discours public. L'une des rares exceptions a été le premier ministre Mario Draghi, qui a déclaré clairement en 2022 que « l'Italie devrait consacrer plus d'argent à la défense⁴⁶ » [TCO]. En novembre 2022, le parlement italien a adopté une motion—non juridiquement contraignante—qui engageait le gouvernement à atteindre le seuil de 2 % d'ici 2028.⁴⁷ L'Italie, contrairement à la France, n'a pas de loi de programmation militaire pluriannuelle, et le budget de la défense est négocié au sein du gouvernement, ainsi que la loi budgétaire de l'État, qui est discutée et approuvée par le Parlement sur une base annuelle. Cela rend les dépenses militaires de l'Italie plus dépendantes de l'évolution des circonstances politiques et moins prévisibles à moyen terme. Dans ce contexte, la pression exercée par Trump après sa réélection a eu un impact significatif sur l'Italie, conduisant le gouvernement Meloni à annoncer l'atteinte de 2 % des dépenses du PIB en matière de défense en 2025, comme il est mentionné ci-dessus. La même pression des États-Unis, conjuguée aux préoccupations croissantes concernant la guerre en cours en Ukraine et le risque d'une future attaque russe contre un membre de l'OTAN, a poussé l'Italie à convenir de l'objectif de 3,5 % pour les dépenses de défense adopté à La Haye, qui sera atteint d'ici 2035. Certes, le pourcentage du PIB alloué aux forces armées demeurera un paramètre clé du partage des charges pour Washington, et donc pour Bruxelles, et représentera ainsi un défi auquel Rome devra faire face pour mettre en œuvre l'engagement pris.

Au-delà des dépenses militaires, le débat sur un partage plus large des charges s'est limité encore davantage aux praticiens, aux experts et à une très petite partie du milieu universitaire, de la société civile et des médias spécialisés. Il reflétait l'évaluation de la menace susmentionnée sur la Russie et la Méditerranée élargie. La couverture médiatique a augmenté en raison de la réélection de Donald Trump et des décisions ou des annonces que son gouvernement a faites en 2025. Cependant, en ce qui concerne l'évaluation des menaces et le flanc est, depuis 2014, la contribution militaire italienne aux mesures d'assurance et de dissuasion n'a pas été largement promue par les institutions, face à une opinion publique peu encline à considérer Moscou comme une réelle menace immédiate et importante et était plus préoccupé par les risques d'escalade de la violence. Cela a contribué à empêcher un débat systématique et approfondi sur le partage transatlantique des charges, bien que la contribution militaire de l'Italie à cet égard ait été importante par rapport à l'ensemble des opérations à l'étranger et aux autres grands pays européens. Parallèlement, le débat public a surtout porté sur le rôle de l'OTAN dans la Méditerranée élargie; le programme Projection de la stabilité, y compris les activités telles que l'assistance des forces de sécurité; les partenariats et le dialogue avec les pays de la région; ainsi que le potentiel d'initiatives telles que le pour l'axe stratégique Sud de l'OTAN à Naples.

Le Pôle a été la seule infrastructure de l'OTAN en Italie qui a reçu une certaine attention positive dans le débat public, du moins au moment de sa création et de sa mise en œuvre. La même chose ne s'appliquait pas aux 12 autres bases, centres d'excellence ou installations importants de l'OTAN situés en Italie. La plupart des gens ne connaissent pas ces bases, mais déjà depuis le début des années 2000, il y a eu des manifestations de communautés locales et d'activistes contre certaines de ces installations militaires.⁴⁸ Les manifestations ont été motivées en partie par l'impact environnemental perçu des installations, c'est-à-dire en termes d'ondes radio, et en partie par une position idéologique pacifiste et anti-États-Unis au sein de la gauche radicale.

Il existe un modèle similaire pour l'engagement de l'Italie envers le partage nucléaire de l'OTAN, car cet élément n'a pas été présenté comme faisant partie du partage des charges dans le débat public. L'électorat pacifiste plaide à maintes reprises contre la participation de l'Italie à l'accord sur le partage des ressources nucléaires, contre le dépôt d'armes nucléaires des États-Unis en Italie et contre l'acquisition d'avions à double capacité, comme le F-35, tandis que les médias grand public et les institutions nationales évitent largement cette question. Même le Livre blanc italien de 2015 sur la sécurité et la défense internationales, l'un des documents les plus francs et ambitieux sur la politique de défense italienne,⁴⁹ marginalise la dimension nucléaire.

Cette situation a changé quelque peu après février 2022. L'invasion de l'Ukraine par la Russie a générée une couverture médiatique sans précédent du conflit par un éventail de médias grand public, qui ne couvrent généralement pas du tout la sécurité internationale. Par conséquent, une grande majorité de la population italienne s'est familiarisée avec cinq éléments principaux : (i) la présence d'une guerre sanglante à grande échelle, de haute intensité et prolongée en Europe; (ii) la réalisation d'un scénario où la Russie envahirait un pays voisin; (iii) le fait que le pays envahi se bat contre la Fédération de Russie pendant plus de trois ans et qu'il demande l'aide des alliés occidentaux; (iv) la fourniture à grande échelle et prolongée d'équipement militaire par la plupart des membres de l'OTAN, y compris l'Italie; et v) la nécessité d'investir davantage dans la défense, tant pour soutenir l'Ukraine que pour reconstituer les stocks de l'armée italienne. En d'autres termes, l'opinion publique a été, dans une certaine mesure, informée des fondements de la dissuasion de l'OTAN et de la politique de défense italienne à un niveau jamais vu depuis la fin de la Guerre froide.

Cette situation, à son tour, a eu une incidence significative sur le débat sur le partage transatlantique des charges de trois manières. Premièrement, il a précisé que la menace russe est réelle. Deuxièmement, il a rendu plus évidente la raison d'être de l'OTAN en tant qu'organisation de défense collective, comme en témoignent les décisions de la Finlande et de la Suède de devenir membres précisément à cause de la guerre. Troisièmement, elle a rendu plus légitime et compréhensible le débat sur les montants

à allouer aux forces armées et ce qu'il faut en faire—c'est-à-dire s'engager pour l'OTAN ou pour une défense européenne. Toutefois, une telle incidence ne devrait pas être surestimée. Une minorité de l'opinion publique italienne demeure quelque peu sceptique quant au rôle de l'OTAN avant et après l'invasion massive de l'Ukraine par la Russie. Une autre partie importante de l'électorat souhaite la paix à tout prix, même si cela implique la capitulation de Kiev, et estime qu'une fois que Moscou aura occupé l'ensemble du territoire ukrainien, elle sera satisfaite et ne menacera plus l'OTAN. Ce dernier point de vue a été renforcé par la promesse de Trump de mettre fin à la guerre en Ukraine en cherchant un accord de paix avec la Russie. Parallèlement, la combinaison susmentionnée entre la pression exercée par le gouvernement Trump, les initiatives de défense de l'UE et l'engagement de l'OTAN à augmenter les dépenses nationales de défense a encore polarisé le débat en Italie, entre ceux qui reconnaissent la nouvelle réalité et ses implications et ceux qui s'y opposent fermement.

En conclusion, le débat public sur l'importance de l'Alliance atlantique et, par conséquent, sur le partage des charges qui en découle, reste marqué par une pluralité d'opinions, et tout gouvernement italien doit tenir compte de l'orientation générale de l'électorat.

3. Compréhension du partage des charges

L'Italie a évidemment souscrit à l'engagement en matière de défense de 2014, y compris l'objectif d'atteindre le seuil de 2 % du PIB, ainsi que les déclarations ultérieures de l'OTAN qui ont réaffirmé cet engagement, jusqu'au Sommet de 2023 et celui de 2024, où 2 % sont devenus un minimum plutôt qu'un maximum. Cependant, Rome a négocié au sein de l'OTAN pour introduire une certaine souplesse dans sa mise en œuvre, car l'Italie a toujours considéré qu'il s'agissait d'un engagement politique et non juridiquement contraignant. À ce titre, elle était et est assujettie à la décision du gouvernement en fonction d'un certain nombre de variables, comme la situation économique, la gestion de la dette souveraine nationale, le résultat des élections ou la priorité attachée aux urgences telles que la pandémie de COVID-19. En d'autres termes, l'Italie n'est pas à l'aise avec l'approche transactionnelle mise de l'avant par le gouvernement Trump en 2016-2019, selon laquelle les 2 % du PIB étaient considérés comme des frais à payer pour bénéficier de la couverture de sécurité des États-Unis.

Cependant, l'Italie et d'autres pays européens ont dû faire face à la même approche transactionnelle de la part du deuxième gouvernement Trump, compte tenu d'un environnement de sécurité internationale bien pire que dans les années 2010 en raison de l'invasion russe de l'Ukraine. L'Italie a donc souscrit à l'objectif de 3,5 % en devançant la date limite pour l'atteindre à 2025, plutôt qu'à 2030-2032 comme le proposaient d'autres alliés. Elle a également insisté pour que l'autre engagement de 1,5 %

sur les dépenses liées à la défense inclue le budget consacré aux infrastructures critiques.

Pourtant, l'Italie considère que les dépenses de défense ne devraient pas être le seul paramètre utilisé pour mesurer la contribution d'un seul allié à la sécurité collective. L'OTAN, en tant qu'alliance de 33 pays souverains ayant plus de 75 ans d'expérience positive dans les sphères politique, géopolitique, institutionnelle, militaire et diplomatique, est plus qu'une interprétation aussi étroite du partage des charges. Jusqu'en 2021, la contribution des alliés aux activités de l'OTAN a été résumée par le secrétaire général Jens Stoltenberg comme étant les paramètres des « 3 C » : comptant, capacités et contributions.⁵⁰ Le « comptant » représente évidemment le paramètre de 2 % du PIB du budget de la défense. Les « capacités » renvoient à un autre élément de l'engagement d'investissement en matière de défense de 2014, qui consiste à allouer au moins 20 % du budget de la défense à l'acquisition d'équipement. Enfin et surtout, les « contributions » signifient si, comment et dans quelle mesure les forces armées de chaque État membre contribuent aux opérations de l'OTAN, y compris les opérations hors zone et les activités de dissuasion et de défense collectives.

Dans ce contexte, l'Italie affiche une présence constante dans les opérations de l'OTAN, souvent à un niveau relativement élevé, se présentant ainsi comme un producteur de sécurité plutôt que comme un consommateur de sécurité. Au cours de la dernière décennie, elle a été le deuxième plus grand contributeur aux missions de l'OTAN, après les États-Unis. La présence de l'Italie en Afghanistan a été particulièrement importante, atteignant 5 000 soldats au plus fort de la FIAS en 2009 et près de 900 membres de la mission RESOLUTE SUPPORT en 2021. Elle comprenait également la responsabilité du Commandement régional (Ouest). L'Italie a détenu le commandement de la KFOR 13 fois depuis 1999, y compris à partir de 2022, et en date de 2024, elle y déploie plus de 850 soldats.⁵¹ En ce qui concerne la dissuasion et la défense, l'armée italienne a déployé environ 250 soldats et 57 véhicules en Lettonie dans le cadre de la présence avancée rehaussée, tandis que la force aérienne a été à plusieurs reprises responsable de la police aérienne des pays baltes, de la Pologne, de l'Islande et des pays des Balkans. L'Italie a également dirigé la Force opérationnelle interarmées très rapide de l'OTAN—le fer de lance de la Force d'intervention de l'OTAN—en 2018. Enfin, Rome a déployé des systèmes de défense antimissile SAMP/T en Turquie de 2018 à 2019 dans le cadre de la mission ACTIVE FENCE⁵² de l'OTAN, puis en Slovaquie en 2023 et 2024. Ces nouveaux déploiements militaires sur le flanc est de l'Alliance, combinés aux exigences du nouveau modèle des forces de l'OTAN, mettent l'armée italienne sous pression en termes de disponibilité opérationnelle et de masse de combat,⁵³ particulièrement en ce qui concerne les ressources terrestres pour les opérations à grande échelle et de haute intensité, et la guerre prolongée, comme le char de combat principal, la défense aérienne à courte portée, l'artillerie, les munitions

et tout l'équipement lié aux brigades lourdes, avec la logistique connexe. Par conséquent, le maintien de l'engagement de l'Italie envers la dissuasion et la défense collectives de l'OTAN nécessitera des investissements robustes et à long terme dans ces capacités, plus coûteux que ceux liés aux décennies précédentes d'opérations de maintien de la paix, de contre-insurrection et de stabilité. En d'autres termes, les « contributions » ne remplacent plus le « comptant », mais exigent plus de « comptant » à elles seules.

Tableau 1 : Contribution de l'Italie (nombre de troupes ou de ressources aériennes) aux opérations et activités de l'OTAN jusqu'en 2023⁵⁴

Opération	Contribution maximale
Opération ALLIED FORCE, Serbie-Kosovo, 1999	22 Tornado; 6 AMX; 6 Tornado IDS; 4 Tornado ECR/IDS, 4 F-104 ASA 6 AV-8B
Opération JOINT ENTERPRISE (KFOR)	638
Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), Afghanistan	4 250
Opération RESOLUTE SUPPORT (RS), Afghanistan	950
Opération UNIFIED PROTECTOR, Libye, 2011.	F-16, Eurofighter, AV-8B Tornade, AMX
Opération ACTIVE ENDEAVOUR (OAE), mer Méditerranée	600
Opération SEA GUARDIAN, mer Méditerranée	240
Opération OCEAN SHIELD, golfe d'Aden	497
Opération ACTIVE FENCE	130
Mission de l'OTAN en Iraq (NMI)	280
Présence avancée rehaussée, groupement tactique en Lettonie	238
Police de l'air de l'OTAN, États baltes	260
Groupe maritimes de l'OTAN, mer Méditerranée	235

Malheureusement, la performance de l'Italie en matière de « comptant » est beaucoup moins favorable qu'en ce qui concerne les « contributions » ou les « capacités », ce qui expose le pays à des critiques concernant le partage des charges. Comme il a été mentionné précédemment, en 2024, le budget de la défense de l'Italie représentait 1,51 % du PIB, se classant au 24^e rang sur 31 alliés.⁵⁵ En revanche, sur le paramètre de l'OTAN concernant la part du budget de défense consacrée à l'équipement, l'Italie

obtient 23 % par rapport à l'objectif de 20 % de l'OTAN.⁵⁶ Fait intéressant, au cours de la dernière décennie, les investissements dans l'équipement ont augmenté plus régulièrement que le budget militaire global.

Au-delà des paramètres des « 3 C », l'Italie joue un rôle central—aux côtés de l'Allemagne—en termes d'infrastructure militaire de l'OTAN et d'accueil des troupes américaines en Europe. En effet, 13 installations alliées sont situées en sol italien : le Commandement des forces interarmées (Naples), le Corps de déploiement rapide (Solbiate Olona), le Centre de commandement et contrôle aérien déployable (Poggio Renatico), la Surveillance aérienne au sol (Sigonella), le système de télécommunications spatiales par satellite Mobile User Objective System (Caltanissetta), le Collège de défense de l'OTAN (Rome), le Centre d'excellence (CE) pour la police de stabilisation (Vicence), le CE pour la recherche et l'expérimentation maritimes (La Spezia), le CE pour l'assistance aux forces de sécurité (Cesano), le Centre de modélisation et de simulation (Rome), le Pôle pour l'axe stratégique Sud (Naples), le Centre de coopération civilo-militaire (Trévise) et la Division multinationale sud nouvellement créée (Florence et Tarente). En conséquence, l'Italie supporte une partie du coût direct et indirect de ces infrastructures sur les plans économique, logistique et environnemental. Certains d'entre eux représentent également des cibles de grande valeur pour la guerre hybride ou conventionnelle, par exemple le Commandement de la force interarmées de Naples ou l'installation de surveillance aérienne au sol à Sigonella.

Dernier point, mais non le moindre, l'Italie est l'un des cinq pays alliés à accueillir des armes nucléaires tactiques des États-Unis. Depuis les années 1980, elle se procure des aéronefs à capacité double comme le Tornado, l'Eurofighter et le F-35, et participe au groupe de planification nucléaire des alliés. Il s'agit d'un élément clé du partage des charges, des risques et des coûts liés à la défense collective, dans la mesure où le premier repose sur un continuum de capacités conventionnelles, de missiles et de capacités nucléaires, comme l'a réaffirmé le concept stratégique de 2022. En particulier, l'Italie a participé au développement et à la production du F-35 depuis la fin des années 1990, devrait acquérir plus de 90 aéronefs et est le seul pays européen à s'être joint au Royaume-Uni pour exploiter des F-35 dans le cadre d'une force aéronavale d'attaque.

Notes

- 1 « La Strategia di Sicurezza e Difesa per il Mediterraneo », ministère de la Défense de l'Italie, 2022.
- 2 « Contributo nazionale », ministère de la Défense de l'Italie, 2024. À l'adresse : <<https://www.difesa.it/operazioni-militari/op-intern-corso/lettonia-operazione-enhanced-forward-presence-baltic-guardian/contributo-nazionale/27761.html>>. Dernière consultation le 28 décembre 2024.

- 3 Voir Alessandro Marrone (sous la dir. de), *Russia-Ukraine War's Strategic Implications*, Rome, Istituto Affari Internazionali, 2024.
- 4 Fabrizio Coticchia et Matteo Mazzotti di Celso, « Still on the Same Path? Italian Foreign and Defence Policy in the Enlarged Mediterranean », *Mediterranean Politics* 30, n° 3 (2024), p. 1-10, <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629395.2023.2294252>>.

- 5 Nicolò Murgia, « Priorità e Obiettivi della Difesa nel Documento Programmatico 2024-2026 », 2024. À l'adresse : <<https://www.affarinternazionali.it/priorita-e-obiettivi-della-difesa-nel-documento-programmatico-2024-2026/>>.
- 6 Ministère de la Défense de l'Italie, « The Chief of Defence Strategic Concept », 2022, p. 3.
- 7 Alessandro Marrone, *Security Policy in the Southern Neighbourhood*, Berlin, Frederich Erbert Stiftung, 2020, p. 6-7.

Conclusion

En conclusion, la compréhension du partage des charges en Italie englobe, d'abord et avant tout, les paramètres des « 3 C », selon lesquels les dépenses de défense doivent être prises en compte avec le pourcentage consacré à l'approvisionnement et la contribution militaire active aux opérations de l'OTAN, ainsi que les activités de dissuasion et de défense. En outre, les coûts associés à l'accueil de 13 installations militaires alliées en sol italien devraient être pris en compte. Enfin, le rôle de l'Italie dans le partage nucléaire de l'OTAN est une contribution extrêmement précieuse en termes d'investissements, de capacités, d'infrastructures et de risques.

Enfin, en ce qui concerne les objectifs de dépenses convenus par les alliés au Sommet de La Haye, le paramètre de 1,5 % est important pour indiquer clairement que l'Italie et d'autres pays européens investissent déjà dans les infrastructures essentielles et la résilience civile, ce qui est un élément important pour garantir que l'Europe puisse résister à une éventuelle escalade de la violence de la part de la Russie en établissant et en maintenant des mesures de dissuasion crédibles. Dans l'ensemble, une alliance politico-militaire comme l'OTAN devrait adopter une approche plus holistique, équilibrée et nuancée du partage des efforts pour assurer la dissuasion, la défense et la sécurité collectives.

Malheureusement, pour diverses raisons, le débat italien sur les questions de défense, l'OTAN et les dépenses militaires ne contribue pas à façonner correctement la compréhension du partage des charges, ni au niveau national ni au niveau international. Pourtant le niveau d'ambition, d'effort et d'engagement de l'Italie dans l'Alliance atlantique a en fait été assez élevé à la lumière des normes européennes pendant la période de l'après-Guerre froide. Comme l'a rappelé la première ministre Meloni au sommet de l'OTAN à Vilnius : « Ce n'est pas seulement une question d'à quel point vous dépensez, c'est aussi une question d'à quel point vous gardez les efforts que vous déployez avec votre personnel, votre énergie, votre professionnalisme, votre centralité, votre disponibilité⁵⁷ » [TCO]

- 8 Ministère de la Défense de l'Italie, *Libro bianco per la Sicurezza Internazionale e la Difesa*, 2015. À l'adresse : <https://lbanquifes.org/wp-content/uploads/2015/05/Libro-Bianco-30.04.2015-5a-versione-def-sul-sito-MD.pdf>. Dernière consultation le 28 décembre 2024.
- 9 Voir Alessandro Marrone, « Italy », dans Thierry Tardy (sous la dir. de), *The Nations of NATO*, Oxford, Harvard University Press, 2022, p. 165-186.
- 10 Ministère de la Défense de l'Italie, « The Chief of Defence Strategic Concept », 2022, p. 3.
- 11 Aline Burni et al., *Progressive Pathways to European Strategic Autonomy*, Berlin, Frederick Erbert Stiftung, 2023.
- 12 Dario Cristiani, « Italy Positions Itself as the Driver of 'Transatlantically Sustainable' European Strategic Autonomy », 2021. À l'adresse : <<https://www.gmfus.org/news/italy-positions-itself-driver-transatlantically-sustainable-european-strategic-autonomy>>.
- 13 Governo italiano, « President Meloni's press statement following the meeting with NATO Secretary General Stoltenberg », 2022. À l'adresse : <https://www.governo.it/it/node/20988>.
- 14 ANSA, « 'EU defence? We're in NATO, we decide where to be' - Meloni », 2025. À l'adresse : https://www.ansa.it/english/news/world/2025/06/25/eu-defence-were-in-nato-we-decide-where-to-be-meloni_fee64e6b-92ea-45cc-932f-24680b4204b0.html.
- 15 Fabrizio Coticchia et Andrea Ruggeri, *An International Peacekeeper : The Evolution of Italian Foreign and Defence Policy*, Rome, Istituto Affari Internazionali, 2022, p. 10.
- 16 Voir, entre autres, Leo Goretti et Filippo Simonelli, *Italy's Foreign Policy in 2023: Challenges and Perspectives*, Rome, Istituto Affari Internazionali, 2024.
- 17 Filippo Simonelli, Maria Luisa Fantappiè et Leo Goretti, *The Italy-Africa Summit 2024 and the Maltei Plan: Towards Cooperation between Equals?*, Rome, Istituto Affari Internazionali, 2024.
- 18 Sur la politique partisane concernant les opérations militaires de l'Italie, voir Fabrizio Coticchia, « Italian Political Parties and Military Operations: An Empirical Analysis on Voting Patterns », *Government and Opposition* 55, n° 3 (2020), p. 456-473.
- 19 Karolina Muti et Alessandro Marrone, « How Italians View Their Defence? Active, Security-oriented, Cooperative and Cheap », Rome, Istituto Affari Internazionali, 2019, p. 1.
- 20 Voir Alessandro Marrone (sous la dir. de), *The New Partnership between Italy, Japan and the UK on the Global Combat Air Programme*, 2025. À l'adresse : <https://www.iai.it/en/publicazioni/c04/new-partnership-among-italy-japan-and-uk-global-combat-air-programme-gcap>.
- 21 Ce nombre englobe le personnel de l'Armée, de la Marine et de la Force aérienne. Il ne comprend pas les carabiniers, car ils servent principalement de force de police pour la sécurité intérieure, bien qu'ils soient officiellement une force armée.
- 22 Tom Kington, « Italian leaders scramble to reverse military workforce shrinkage », 2024. Defence News.
- 23 *Ibid.*
- 24 Nicolò Murgia, « Priorità e obiettivi della Difesa nel Documento Programmatico 2024-2026 », 2024. À l'adresse : <https://www.affarinternazionali.it/priorita-e-obiettivi-della-difesa-nel-documento-programmatico-2024-2026>.
- 25 Agenzia Nova, « Tajani confirme l'atteinte de 2 pour cent du PIB dans la Défense : «Travailler pour 5 pour cent» », 2025. À l'adresse : <https://www.agenzianova.com/fr/news/tajani-conferma-il-raggiungimento-del-2-per-cento-del-pil-in-difesa-al-lavoro-per-il-5-per-cento>.
- 26 « Les dépenses de défense des pays de l'OTAN (2014-2023) », 2023. Communiqué de presse de l'OTAN.
- 27 Ministère della Difesa, « Military Operations », 2025. À l'adresse : <https://www.difesa.it/operazionimilitari/index/26771.html>.
- 28 ANSA, « Italian destroyer takes out Houthi drone in Red Sea », 2024. À l'adresse : <https://ansabrasil.com.br/english/news/politics/2024/03/03/italian-destroyer-takes-out-houthi-drone-in-red-sea_c5267073-1ff5-400f-blcd-489ce9db1293.html>.
- 29 Armée italienne, « Bulgaria - Opération 'ENHANCED VIGILANCE ACTIVITY (Eva) : Contributo Nazionale ». À l'adresse : https://www.esercito.difesa.it/operazioni/operazioni_oltremare/Pagine/BULGARIA-contributo-nazionale.aspx. Dernière consultation le 28 décembre 2024.
- 30 Senato della Repubblica, « Legislatura 19a - Dossier n. 75 DE », 2024. À l'adresse : https://www.senato.it/app/bgt/showdoc/print/19/DOSSIER/0/1411285/dossier_dossier1. Dernière consultation le 28 décembre 2024.
- 31 Alessandro Marrone, « Italy », op. cit., p. 165-186.
- 32 « The Chief of Defence Strategic Concept », ministère de la Défense de l'Italie, op. cit., p. 3.
- 33 Alessandro Marrone et Karolina Muti, *NATO's Future: Euro-Atlantic Alliance in a Peacetime War*, Rome, Istituto Affari Internazionali, 2020, p. 14.
- 34 Voir Governo Italiano, « President's address at U.S. Independence Day celebrations at Villa Taverna in Rome », 2025. À l'adresse : <https://www.governo.it/it/node/29167>.
- 35 Voir à cet égard, entre autres, Sonia Lucarelli et al. (sous la dir. de), « Approaches to Regional Stability and the Outlook for NATO », *Istituto Affari Internazionali*, 2019.
- 36 « Delegazione NATO Italian Framework Nations Concept (ITA-FNC) in visita in Italia », ministère de la Défense de l'Italie, 2022. Dernière consultation le 28 décembre 2024. À l'adresse : <https://www.difesa.it/primapiano/delegazione-iniziativa-nato-italian-framework-nations-concept-visita-reparti-militari-pugliesi/35909.html#:~:text=L'Italia%2C%20nazione%20di%20riferimento,poi%20sviluppatisi%20in%20senso%20interforze>
- 37 Alessandro Marrone, « Italy », dans *The Nations of NATO*, op. cit.
- 38 OTAN, « Concept stratégique 2022 de l'OTAN », 2022.
- 39 OTAN, « Déclaration du Sommet de La Haye », 2025. <https://www.nato.int/fr/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2025/06/25/the-hague-summit-declaration>.
- 40 ANSA, « Tajani, ho chiesto che il Fronte sud diventi priorità Nato », 2024. À l'adresse : https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2024/04/03/tajani-ho-chiesto-che-il-fronte-sud-diventi-priorita-nato_d4ccf00b-5fbdf731-939f-10c863eb4554.html.
- 41 Governo italiano, « President Meloni's press point at the NATO Summit », 2025. À l'adresse : <https://www.governo.it/en/articolo/president-meloni-s-press-point-nato-summit/29123>.
- 42 Governo italiano, « Anniversario dell'istituzione della NATO, la nota di Palazzo Chigi » (2024). À l'adresse : <https://www.governo.it/it/articolo/anniversario-dell-istituzione-della-nato-la-nota-di-palazzo-chigi/25383>. Dernière consultation le 28 décembre 2024.
- 43 Alessandro Marrone, « La NATO verso Vilnius e la difficile posizione dell'Italia », 2023. À l'adresse : <<https://www.affarinternazionali.it/a-nato-verso-vilnius-e-la-difficile-posizione-dellitalia/>>.
- 44 À cet égard, entre autres, voir Enrico Calossi et al., « Peace and war in political discourse of Italian marxist and Post-marxist parties », *Contemporary Italian Politics* 5, n° 3 (2013), p. 309-324.
- 45 Au sujet de la réticence à parler explicitement des conflits armés et des besoins militaires connexes, voir Piero Ignazi et al., *Italian Military Operations Abroad : Just Don't Call It War*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.
- 46 Otto Lanzavecchia, « Italy Must Raise Defense Spending to Historic Levels, Draghi Says », 2022. À l'adresse : <<https://cepa.org/article/italy-must-raise-defense-spending-to-historic-levels-draghi-says/>>.
- 47 « Italian MPs support arming Ukraine, upping defence spending », 2022. À l'adresse : <<https://decode39.com/5047/italy-parliament-vote-weapons-ukraine-defense-spending/>>.
- 48 Natalino Ronzitti, « Le Basi americane in Italia : problemi aperti », *Servizio Studi Senator della Repubblica*, n. 70, 2007.
- 49 Ministère de la Défense de l'Italie, « Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa », op. cit.
- 50 « Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the North Atlantic Council at the level of Defence Minister », 2007. À l'adresse : https://www.nato.int/cps/fr/natohq/opinions_145385.htm. Dernière consultation le 28 décembre 2024.
- 51 Ministère de la Défense de l'Italie, « Contributo Nazionale », 2024, à l'adresse : <https://www.difesa.it/operazionimilitari/op-intern-corso/areva/contributonazionale/27705.html>. Dernière consultation le 28 décembre 2024.
- 52 Alessandro Marrone et Karolina Muti, *Europe's Missile Defence and Italy: Capabilities and Cooperation*, Rome, Istituto Affari Internazionali, 2021, p. 57.
- 53 Alessandro Marrone et Gaia Ravazzolo, *NATO and Italy in the 75th Anniversary of the Alliance: Perspectives beyond the Washington Summit*, Rome, Istituto Affari Internazionali, 2024, p. 12.
- 54 Alessandro Marrone, « Italy », dans *The Nations of NATO*, op. cit.
- 55 Parmi les 32 membres de l'OTAN, seule l'Islande n'a pas de forces armées ou de dépenses militaires.
- 56 Communiqué de presse de l'OTAN, « Les dépenses de défense des pays de l'OTAN (2014-2023) », op. cit.
- 57 « Defence spending: Roma's path towards the 2% target », Decode39.

La France et l'Allemagne au sein de l'OTAN : une perspective comparative entre les visions française et allemande de l'Alliance

DELPHINE DESCHAUX-DUTARD

Delphine Deschaux-Dutard, Ph.D., est professeure agrégée de sciences politiques à l'Université Grenoble Alpes (UGA) et chercheuse au CESICE (UGA).

À l'occasion du récent sommet de l'OTAN tenu à La Haye en juin 2025, et dans le contexte stratégique découlant du déclenchement de la guerre en Ukraine et du retour au pouvoir de Donald Trump en janvier 2025, il est intéressant d'examiner comment les deux plus grandes puissances militaires de l'Union européenne (UE), soit la France et l'Allemagne, perçoivent l'OTAN et contribuent au partage des charges en son sein. Le choix de comparer la France et l'Allemagne est d'autant plus intéressant que les deux pays sont liés par une coopération militaire fortement institutionnalisée depuis la fin des années 1980, après la signature du Traité sur la coopération franco-allemande (Traité de l'Élysée) en janvier 1963, qui a été complété par le Traité d'Aix-la-Chapelle en 2019. En effet, ces deux pays appliquent des stratégies de sécurité qui accordent une grande place à la sécurité collective, bien qu'il y ait des différences entre leurs stratégies respectives. Dans cet article, leurs approches envers l'OTAN dans le cadre mondial de la sécurité européenne et collective sont résumées. Les données utilisées pour cet article proviennent de déclarations stratégiques prononcées par les chefs d'État et les ministres de la Défense de la France et de l'Allemagne ainsi que de documents publiés depuis 2022 (en particulier, la France a mis à jour sa Revue nationale stratégique 2022 et sa Loi de programmation militaire de 2023, tandis que l'Allemagne a publié sa première stratégie de sécurité nationale en juin 2023). Ces sources ont été complétées par une vingtaine d'entretiens semi-structurés menés en 2022 et 2023 auprès de praticiens politico-militaires français et allemands. On présentera d'abord les principales caractéristiques des politiques de défense françaises et allemandes depuis la fin de la Guerre froide, ce qui permettra aux lecteurs de comprendre la place occupée par l'OTAN dans les politiques de défense et les visions stratégiques de la France et de l'Allemagne. Ensuite, on évaluera les aspects concrets des engagements de ces pays concernant le partage des charges assuré de part et d'autre de l'Atlantique et on déterminera les principales différences entre les aspects liés à la France et ceux liés à l'Allemagne.

1. Principales caractéristiques de la politique de défense de la France et de la politique de défense de l'Allemagne

Bien que la France et l'Allemagne soient membres de l'OTAN et de l'UE et qu'elles coopèrent régulièrement avec leurs homologues européens sur les questions militaires, les politiques de défense continuent d'être principalement formulées à l'échelle nationale. Cependant, si nous examinons les documents stratégiques français et allemands les plus récents, publiés en 2022 et 2023, nous constatons qu'il existe des éléments de convergence par rapport à l'évaluation de la menace dans le contexte de la guerre en Ukraine. En tout premier lieu, mentionnons que ces deux pays croient que la fragmentation de l'ordre mondial libéral et

la remise en cause de ce dernier posent de nouveaux défis et risques, en particulier au vu de la montée des rivalités et des tendances révisionnistes de puissances mondiales et régionales dans le but de poursuivre leurs propres programmes. Par conséquent, la France et l'Allemagne prônent le multilatéralisme et la préservation de l'ordre international libéral. Ils croient fermement que la Russie est la principale menace pour la paix et la sécurité du continent européen et qu'il faut voir la Chine à la fois comme un partenaire commercial et un rival stratégique. En outre, Paris et Berlin ont toutes les deux besoin de soutenir la croissance de leurs budgets de défense et de donner à leur armée les moyens d'agir (bien que cela puisse être plus difficile à dire qu'à faire, comme je le démontre dans la dernière partie de l'article). Pourtant, malgré ces éléments de convergence, les

politiques de défense françaises et allemandes restent très différentes, non seulement sur le plan des ambitions stratégiques, mais aussi sur celui des cadres institutionnels et des moyens.

Les principales caractéristiques de la politique de défense française sont marquées par la continuité, avec toutefois quelques inflexions pragmatiques depuis le mandat du président Sarkozy (2007-2012), au cours duquel les officiers français ont réintégré les structures de commandement militaire de l'Alliance atlantique en 2009, après plus de quarante ans d'absence. La France avait en effet cessé de participer à cette alliance en 1966 sous la présidence de Charles de Gaulle. La défense repose entre les mains du pouvoir exécutif, et plus précisément, entre celles du président français, qui est à la tête des forces armées. La politique de défense de la France de l'après-Guerre froide repose sur un écart entre les ambitions stratégiques mondiales et les ressources disponibles, qui sont limitées.¹ La France possède tous les attributs d'une grande puissance, avec son siège au Conseil de sécurité des Nations Unies (ONU), sa capacité de dissuasion nucléaire, son appartenance au G8 et son réseau diplomatique et culturel, qui est le deuxième plus grand au monde. Néanmoins, ses ressources militaires et financières sont limitées dans un contexte de domination des États-Unis, auquel s'ajoute la concurrence économique de la Chine. Le défi pour la politique de défense française comporte deux volets : maintenir l'ambition mondiale de la France, qui amène Paris à s'intéresser à toutes les grandes questions internationales sur lesquelles elle peut exercer une influence, et renforcer la coopération multilatérale avec ses partenaires européens et internationaux. Ainsi, l'idée de l'Europe comme multiplicateur de puissance a façonné l'interprétation de la France concernant l'intégration européenne depuis la présidence du général de Gaulle.² Cette vision permettrait à la France de réaliser de grandes choses et d'exercer une influence supérieure par rapport à ce que son seul poids économique et démographique lui permettrait normalement.³ Plus précisément, la politique de défense de ce pays repose sur deux grands piliers qui modèlent la vision qu'elle a de sa puissance : l'indépendance, fondée sur la dissuasion nucléaire nationale et l'interventionnisme militaire, et la coopération avec les pays de l'Europe. Par conséquent, sa politique de défense est fondée sur le concept de l'autonomie stratégique; elle vise à garantir l'indépendance de la France par le développement d'une dissuasion nucléaire nationale et d'une armée capable de mener des activités dans l'ensemble du spectre, vouée à la défense territoriale et à l'intervention militaire. Cependant, les contraintes budgétaires et les difficultés de recrutement dont la France a été témoin au cours des dernières décennies ont fait en sorte que l'armée française a été qualifiée d'« armée bonzaï⁴ », car elle dispose de capacités étendues, mais limitées. L'indépendance est un élément clé du discours stratégique français : cela explique pourquoi la France a décidé de se retirer des structures militaires de l'OTAN en 1966, non tant par manque de confiance dans les

garanties de sécurité des États-Unis, mais plutôt, car elle voulait donner suite à ses ambitions mondiales, à savoir prendre sa place comme acteur indépendant dans la politique mondiale.⁵

Le deuxième pilier de sa politique de défense? La coopération militaire européenne. Pendant la Guerre froide et pendant le retrait de la France des structures militaires de l'OTAN entre 1966 et 2009, cette coopération s'inscrivait principalement dans le processus d'intégration européenne. Toutefois, la réintégration de la France dans la structure militaire de l'OTAN en 2009 a conduit à un plus grand pragmatisme dans le discours stratégique français sur l'OTAN.⁶ En effet, l'OTAN est devenue la cinquième priorité sur dix dans l'examen stratégique de 2022. Le discours stratégique français souligne l'importance de la coopération entre l'UE et l'OTAN et mise sur la notion d'un pilier européen au sein de l'OTAN—encore plus depuis 2022—ce qui aide à créer des occasions de coopération avec d'autres pays membres de l'OTAN, comme l'Allemagne.

La caractéristique la plus importante de la politique de défense allemande reste la *Bündnistradition*, c'est-à-dire l'engagement pris par l'Allemagne de n'intervenir militairement que dans le cadre d'instances multilatérales, telles que l'OTAN, l'ONU ou l'UE. L'Allemagne participe donc grandement aux activités de toutes les structures multilatérales, notamment l'OTAN, l'UE, l'ONU, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et le G8. Néanmoins, compte tenu de la nature changeante des menaces auxquelles la communauté internationale est confrontée depuis la fin de la Guerre froide, l'Allemagne a dû s'engager dans un processus de réflexion qui se poursuit encore aujourd'hui. Cette réflexion vise à redéfinir sa place sur l'échiquier mondial et à s'orienter vers une normalité politique, dans le sens où Berlin doit devenir moins dépendante de ses partenaires (notamment les États-Unis et l'OTAN) et assumer ses responsabilités internationales, ce qui va de pair avec une réflexion sur la *Bundeswehr* et son rôle depuis la fin des années 1990.⁷

Les principales caractéristiques de la politique de défense allemande, qui n'avaient à peu près pas changé jusqu'en 2022, reposaient sur les trois éléments principaux suivants : le multilatéralisme et la coopération internationale pour maintenir l'ordre libéral international; l'engagement envers l'OTAN et l'Europe; une culture de retenue héritée du passé (avec les notions de « plus jamais la guerre » et de « politique de paix »), associée à une aversion pour l'hégémonie.⁸ La première caractéristique a conduit l'Allemagne à investir dans une politique de sécurité fondée sur le principe libéral voulant que le commerce avec d'autres États contribue à la stabilité dans le monde : cela explique la stratégie de l'Allemagne envers la Russie jusqu'à ces dernières années (*Wandel durch Handel*), stratégie héritée de l'*Ostpolitik* des années 1970. Au cours des trente dernières années, l'Allemagne a donc négligé à maintes reprises d'engager des dépenses de défense afin de récolter les dividendes de la paix. Cependant, après le début du Printemps arabe en 2010, du déclenchement des guerres civiles en Syrie et en Libye et de l'annexion de la Crimée

en 2014, le « Consensus de Munich » (l'examen de la politique étrangère et de sécurité de l'Allemagne publié par le gouvernement allemand en 2014) a commencé à instituer un changement normatif concernant le rôle que l'Allemagne devait jouer dans la sécurité internationale et au sein des alliances de sécurité (leadership depuis le centre). Ce changement a été renforcé par la *Zeitenwende* depuis 2022, bien que la première stratégie de sécurité nationale allemande, publiée en juin 2023, ne définisse pas clairement les priorités stratégiques et ne propose pas de mesures concrètes pour rendre la politique étrangère et de défense allemande plus efficace. Cela s'explique par le fait que la politique de défense de l'Allemagne, contrairement à celle de la France, est définie par plusieurs acteurs, comme le ministre de la Défense (chef de l'armée), le ministre des Affaires étrangères et le ministre des Finances, le chancelier jouant un rôle de médiateur. Qui plus est, le Parlement allemand joue un rôle prépondérant dans l'examen scrupuleux de la politique de défense, non seulement en votant le budget de la défense, mais aussi en permettant ou en interdisant les interventions militaires et les exportations militaires.⁹ Étant donné que l'Allemagne, contrairement à la France ou aux États-Unis, ne dispose pas encore d'un conseil national de sécurité, les orientations de la politique de défense nécessitent des négociations intensives au sein de la coalition allemande. Toutefois, le nouveau chancelier, Friedrich Merz, élu en mai 2025, a inscrit la question d'une telle institution au programme de la coalition et a plaidé en faveur d'un investissement très important dans la politique de défense allemande et la *Bundeswehr*.

La deuxième caractéristique importante de la politique de défense allemande est son engagement envers la sécurité européenne, par le biais à la fois de l'OTAN et de l'UE. L'atlantisme reste à ce jour la pierre angulaire de la sécurité allemande, même si le chancelier Merz a plaidé en faveur d'une défense européenne beaucoup plus forte au sein de l'UE. Pourtant, la primauté de l'OTAN a été mentionnée dans tous les documents stratégiques allemands depuis la Guerre froide et est mise en évidence dans le discours de la ministre des Affaires étrangères Baerbock à l'occasion du 75^e anniversaire de l'OTAN, le 4 avril 2024, dans lequel elle parle de l'OTAN comme d'un « point d'ancrage central en matière de sécurité »¹⁰ [TCO]. Comme l'affirme Markus Kaim,¹¹ depuis l'adhésion de l'Allemagne à l'OTAN en 1955, cette organisation est l'un des deux piliers sur lesquels repose la politique étrangère et de sécurité de l'Allemagne, ainsi que l'intégration européenne. Berlin considère donc la politique de défense européenne (également appelée politique de sécurité et de défense commune [PSDC]) comme complémentaire à l'Alliance en démontrant l'engagement des Européens envers leur sécurité. L'importance de l'engagement allemand au sein de l'OTAN est particulièrement évidente dans la proposition de Berlin sur le concept de nation-cadre (CNC) en 2013, adopté lors du sommet de l'Alliance au pays de Galles en 2014. En vertu de ce concept, l'OTAN encourage les groupes multinationaux au sein de l'Alliance à développer des

capacités déployables, sous la direction d'un « pays-cadre », afin de renforcer la spécialisation régionale et la coordination mutuelle pour mieux faire face au paysage de sécurité européen. Le CNC, approuvé par l'Alliance, a été proposé par le gouvernement allemand. Ce dernier voulait non seulement intégrer la philosophie de « l'étendue avant la profondeur », ce qui signifie que la *Bundeswehr* peut retrouver sa profondeur (maintien en puissance des opérations, qui avait été perdu en raison de coupes budgétaires dans le domaine de la défense) grâce aux contributions d'autres pays tout en conservant le spectre de capacités (l'étendue), tout en démontrant sa volonté d'assumer davantage de responsabilités en matière de sécurité européenne, et en fournissant à Washington des garanties de continuité transatlantique.¹² Le chancelier Merz a également évoqué l'importance capitale de l'OTAN en tant que moyen de dissuasion contre la menace posée par la Russie.¹³

Enfin et surtout, la politique de défense allemande des trente dernières années contient une troisième caractéristique : une culture de retenue dans l'emploi de la force, soutenue par le rôle important du *Bundestag* dans les missions militaires allemandes (*Bundeswehr*). Cette culture de retenue a fait en sorte que les militaires allemands ont seulement participé à des missions militaires multinationales (dans le cadre de l'ONU, de l'OTAN ou de l'UE), et elle s'est traduite par une forte réticence à recourir aux armes nucléaires et à la dissuasion nucléaire, dont l'utilisation n'est envisagée que dans le cadre de l'OTAN.

Après avoir établi les grandes lignes de la politique de défense de la France et de l'Allemagne, examinons maintenant ce que représente l'Alliance pour Paris et Berlin.

2. Visions et françaises et allemandes et pratiques de l'OTAN

Au cours des dix dernières années, la France et l'Allemagne ont toutes deux consacré d'importantes capacités militaires à l'Alliance, et cela est encore plus vrai depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine. Paris et Berlin ont toutes deux réaffirmé l'importance de l'OTAN dans le Traité bilatéral d'Aix-la-Chapelle signé en janvier 2019¹⁴ et participent à des exercices militaires de grande envergure de l'OTAN tels que BRILLIANT JUMP et COLD RESPONSE. Cependant, les différends entre la France et l'Allemagne au sujet de l'OTAN ont été fréquents, par exemple, lors du 70^e anniversaire de l'OTAN, lorsque le président Macron a déclaré que l'Alliance était en état de mort cérébrale, tandis que la chancelière Merkel soutenait son importance. Paris et Berlin ne partagent pas exactement la même conception de l'OTAN au sein de l'architecture de sécurité européenne et ne considèrent pas exactement l'OTAN sur un pied d'égalité. Berlin la voit à la fois comme une arène militaire et politique, tandis que Paris la considère surtout comme une alliance militaire. Une analyse comparative des documents actuels sur la stratégie de sécurité nationale de la France et de l'Allemagne (la Revue nationale

stratégique de la France [2022] et la stratégie de sécurité nationale de l'Allemagne [2023] révèle à la fois des principes communs et des différences notables. Les deux pays considèrent la Russie comme étant la principale menace à leur encontre et font fréquemment référence à l'importance de l'Alliance, bien que l'accent soit un peu plus marqué dans la stratégie allemande, comme le montre le tableau ci-dessous. En revanche, le document français accorde une place importante à l'autonomie nationale et européenne, ce qui n'est pas le cas de la stratégie allemande. Il ressort clairement de ces stratégies que, bien que les deux pays reconnaissent l'importance de l'OTAN pour leur sécurité, l'Allemagne est beaucoup plus investie dans l'approche multilatérale que la France. Cette différence n'est peut-être pas surprenante compte tenu des expériences respectives qu'elles ont eu à vivre au cours du XX^e siècle, lequel a été très turbulent.

Tableau 1. Comparaison du nombre d'occurrences de mots-clés stratégiques dans les derniers documents stratégiques français et allemand¹⁵

	Examen stratégique 2022 de la France	Stratégie nationale de cybersécurité de l'Allemagne (2023)
OTAN	25	36
Pilier européen	2	4
É.-U.	7	5
Autonomie stratégique européenne	7	0
Autonomie	27	0

Un regard sur la vision française de l'OTAN révèle que la France est depuis longtemps un « atlantiste réticent » ne participant pas au CNC et élaborant à la place l'Initiative européenne d'intervention (IEI) en dehors des cadres de l'OTAN et de l'UE. L'IEI est une initiative multinationale visant à développer une culture stratégique européenne en réunissant les États participants pour former régulièrement certaines parties de leurs forces armées.¹⁶ Néanmoins, cette vision a changé au cours des dernières années, en particulier depuis 2022, la France ayant pris conscience de l'importance de l'OTAN pour la sécurité européenne et plaidé en faveur d'un pilier européen au sein de l'Alliance. La France entend donc se présenter comme un « allié exemplaire » au sein de l'Alliance atlantique, notamment en faisant la promotion de son rôle au sein de l'OTAN et en œuvrant pour une plus grande coopération OTAN-UE. Dans la Loi de programmation militaire (LPM 2024-2030) adopté par le Parlement français en juillet 2023, la France réaffirme sa volonté de construire un pilier de défense européen solide au sein de l'OTAN. Ce discours stratégique est soutenu par les ressources militaires que la France met à la disposition de l'Alliance. En effet, ces dernières années, avec une

clé de répartition de 10,39 %, soit 203 millions d'euros (2022), la France est devenue le troisième pays contributeur au budget militaire et civil de l'OTAN, après les États-Unis et l'Allemagne.¹⁷ En outre, 763 militaires et civils français sont affectés à diverses organisations de l'OTAN. En 2022, la France a pris la tête de la Force de réaction de l'OTAN (FRO), avec près de 8 000 militaires français en état d'alerte pour un déploiement rapide comme fer de lance de la FRO.¹⁸ Depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie, les forces françaises ont contribué à renforcer la posture de dissuasion et de défense de l'OTAN sur le flanc est de l'Europe, en participant aux missions de l'OTAN avec quelque 1 400 militaires, dont 300 dans les éléments de la présence avancée rehaussée (PAR) et quelque 500 dans le groupement tactique de l'OTAN en Roumanie (mission EAGLE); les forces françaises participent aussi à la mission LYNX en Estonie en renforçant le groupement tactique de l'OTAN dirigé par les Britanniques. La France participe également avec les forces navales et aériennes, par l'entremise de la mission du Groupe aéronaval du Groupe aérien embarqué de la marine française basé sur le porte-avions *Charles de Gaulle*, en Méditerranée. Ces ressources effectuent des missions de surveillance et de défense aérienne au-dessus de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Croatie, et avec l'aide de quatre avions de combat Rafale, elles participent à la mission de police aérienne rehaussée en Lituanie (2022-2023). Cet engagement fort de la France envers l'OTAN est soutenu politiquement par la plupart des partis français et par l'opinion publique dans ce pays, bien que l'extrême droite et l'extrême gauche critiquent régulièrement l'OTAN et la défense de l'Europe et tendent à prôner le retrait de la France de l'Alliance. Néanmoins, cette position reste marginale, comme en 2023, 62 % des citoyens français considéraient l'OTAN comme importante pour la sécurité française et déclaraient qu'ils choisiraient de rester dans l'OTAN s'il y avait un référendum sur la question.¹⁹

En ce qui concerne l'Allemagne, la stratégie de sécurité nationale confirme la primauté de l'OTAN pour la sécurité et la défense allemandes et européennes. L'Allemagne est favorable au développement d'un pilier européen au sein de l'OTAN afin de devenir un partenaire plus fiable et d'améliorer la coopération entre l'UE et l'OTAN sur les questions militaires ainsi que sur les questions émergentes, telles que la cybersécurité et l'intelligence artificielle. Contrairement à la France, l'Allemagne participe au parapluie nucléaire de l'OTAN et a lancé en 2022 l'Initiative d'un « bouclier du ciel européen » (ESSI) pour renforcer la coopération européenne sur cette question. La France ne prend pas part à l'initiative et a eu une surprise désagréable quand elle a appris que son lancement s'est fait sans qu'on lui demande son avis. Pour participer aux mesures de dissuasion de l'OTAN, l'Allemagne a signé un contrat en 2022 pour l'achat d'un maximum de 35 avions F-35, lesquels peuvent assurer la dissuasion nucléaire de l'Alliance en Europe. Sur le plan financier, l'Allemagne est le deuxième pays contributeur au budget militaire et civil de l'OTAN,

avec une part de 16,34 %, soit environ 424 milliards d'euros (2022). La *Bundeswehr* est également fortement investie dans les missions de l'OTAN, avec quelque 4 700 membres du personnel, dont environ 1 000 militaires du groupement tactique PAR dirigé par les Allemands en Lituanie, quelque 50 militaires de l'élément de commandement avancé de la brigade allemande pour la Lituanie, une participation au groupement tactique de l'OTAN en Slovaquie, et quelque 550 militaires encore déployés au Kosovo. En outre, une brigade allemande se consacre exclusivement au renforcement de la défense de la Lituanie en cas d'urgence, et l'Allemagne déploie un navire de soutien dans la mer Égée. En juin 2023, l'Allemagne a annoncé son intention d'augmenter le nombre de militaires en poste en permanence en Lituanie pour que ce nombre atteigne environ 5 000 d'ici la fin de 2025.²⁰ En ce qui concerne le soutien des Allemands à l'engagement de l'Allemagne envers l'OTAN, les principaux partis politiques allemands (SPD, CDU/CSU, FDP) sont fortement en faveur de cet engagement, tout comme les Verts, qui soulignent beaucoup plus l'importance de l'OTAN depuis 2022. Seuls les partis d'extrême gauche (Die Linke) et d'extrême droite (AfD) ont tendance à critiquer l'OTAN. L'opinion publique allemande y est traditionnellement favorable, et le niveau de soutien a même augmenté depuis 2022. En 2023, 74 % des citoyens allemands ont déclaré qu'ils considéraient l'OTAN comme importante pour la sécurité de l'Allemagne et 75 % ont déclaré qu'ils choisiraient de rester dans l'OTAN s'il y avait un référendum sur la question.²¹ Un sondage réalisé en 2024 révèle également que 61 % des citoyens allemands sont en faveur d'une coopération accrue entre l'OTAN et l'UE.²²

Bien que les visions française et allemande de l'OTAN aient longtemps été divergentes, le déclenchement de la guerre en Ukraine semble avoir créé un espace de convergence, du moins au niveau du discours stratégique, même s'il ne l'est pas encore au niveau des militaires déployés au sein de l'Alliance. L'investissement des deux pays dans un pilier européen au sein de l'OTAN offre d'importantes possibilités de convergence stratégique entre Paris et Berlin, ainsi qu'avec les autres pays de l'UE, surtout dans le contexte des turbulences introduites dans la relation transatlantique par le retour au pouvoir de Donald Trump à la Maison-Blanche. Toutefois, cette idée n'est pas exactement la même à Paris (qui y voit un levier pour faire progresser l'autonomie stratégique européenne) qu'à Berlin (qui y voit un moyen de démontrer la fiabilité des alliés européens en sécurisant le lien transatlantique). La question du partage des charges au sein de l'Alliance est au cœur des discussions entre les alliés européens et Washington depuis plusieurs dizaines d'années, et le contexte stratégique européen actuel et la montée de la menace russe ont mis à l'avant-scène la question des ressources militaires et financières. Comment la France et l'Allemagne envisagent-elles leur participation au partage des charges au sein de l'OTAN?

3. Participation française et allemande

au partage des charges de l'Alliance : efforts et limites

La guerre en Ukraine et le besoin critique de munitions et de capacités militaires montrent à quel point la défense est redevenue importante depuis 2022, compte tenu non seulement de la menace posée par l'affirmation violente de la Russie, mais aussi du retour de la *realpolitik* dans la sécurité internationale. Selon un récent sondage de l'OTAN, les citoyens français et allemands ont tendance à soutenir une augmentation des dépenses de défense : en 2023, 40 % des répondants en France et 55 % de ceux en Allemagne étaient favorables à ce soutien, tandis que 35 % et 23 % respectivement étaient favorables à une stabilisation du budget à son niveau actuel.²³ Les deux pays préconisent également la norme de 2 % du PIB national fixée lors du sommet de l'Alliance au pays de Galles en 2014.

Cependant, la France et l'Allemagne ont longtemps divergé sur le plan des ressources financières et humaines allouées à leurs forces militaires respectives. Ces dernières années, la France a régulièrement augmenté ses dépenses de défense. Elle a aussi largement suivi les directives de l'OTAN pour les dépenses de défense et d'équipement (20 % du budget de la défense), avec 1,9 % du PIB en 2023, soit 53,1 milliards d'euros, dont environ 25,6 milliards d'euros pour les équipements, 9,2 milliards d'euros pour les pensions militaires et 1,2 milliard d'euros pour les opérations militaires. Pour les opérations militaires, la France a également fait des investissements importants dans ses capacités militaires. De plus, la guerre en Ukraine a remodelé les perceptions des menaces européennes, incitant les pays à prioriser l'état de préparation voulu et les capacités de déploiement rapide. D'après et Malizard font ressortir à quel point les déterminants des dépenses de défense en France sont influencés par ces chocs stratégiques, soulignant la nécessité d'une analyse contextuelle des habitudes de dépenses.²⁴ En effet, en 2022-2023, ces investissements dans les capacités militaires comprennent des commandes de munitions d'une valeur de 2 milliards d'euros (octobre 2023); 5,6 milliards d'euros pour la modernisation de la force de dissuasion nucléaire française (soit environ 12 % du budget français de la défense); 5 milliards d'euros pour le maintien de l'efficacité opérationnelle, dont 57 % sont destinés aux avions et hélicoptères des trois armées, et des investissements majeurs dans les chasseurs : 1,3 milliard d'euros pour le programme du système de combat aérien du futur (SCAF) et 6,4 milliards d'euros pour les Rafale (le total des crédits de paiement déjà alloués à ces deux programmes s'élève respectivement à 1,6 milliard et 1,7 milliard d'euros). Les investissements de la France dans des capacités avancées, telles que les chasseurs suivent une approche à deux volets, poursuivant à la fois des programmes nationaux et des programmes coopératifs internationaux. Cela s'inscrit dans la stratégie de sécurité nationale

du pays, qui met l'accent à la fois sur l'autonomie nationale ainsi que sur la défense et la sécurité collectives.

En avril 2024, le ministre français de la Défense, Sébastien Lecornu, a annoncé que les dépenses de défense de la France atteindraient 2 % du PIB d'ici la fin de l'année. La LPM (2024-2030), adoptée par le Parlement français en juillet 2023, prévoit un budget de défense de 413 milliards d'euros pour la période 2024-2030. En mars 2024, le ministre n'a pas exclu la réquisition d'usines si l'industrie de l'armement ne produisait pas assez rapidement. Il a également envisagé le droit de donner la priorité aux commandes militaires aux entreprises qui produisent à la fois des biens civils et militaires. Le gouvernement français jouit d'un large soutien politique en matière de dépenses de défense de la part des principaux partis politiques, par exemple, la LPM, qui établit la trajectoire budgétaire pour la défense française au cours des sept années ultérieures, a été adoptée en juillet 2023 par 408 voix en faveur et seulement 87 oppositions. Et l'annonce du ministre concernant la possibilité de donner la priorité aux commandes militaires, voire de procéder à des réquisitions, n'a pas encore fait l'objet de questions parlementaires. En février 2025, le président Macron a même appelé à une augmentation des dépenses de défense françaises à 5 % dans les années à venir, bien avant le sommet de l'OTAN en juin 2025.

Néanmoins, la France reste confrontée à un certain nombre de contraintes et de défis, sans parler de la gravité de la dette publique française, sur laquelle je reviendrai ci-dessous. L'armée française est également souvent qualifiée d'« armée bonsaï » ou d'« armée échantillonnaire », termes utilisés par plusieurs chefs d'état-major français pour montrer que les forces armées françaises disposent d'un éventail complet de capacités militaires, mais en quantités très limitées, de sorte qu'aujourd'hui, elle aurait du mal à défendre plus de 80 km de front dans un conflit similaire à la guerre entre la Russie et l'Ukraine. Un autre élément majeur est la pratique expéditionnaire d'importance de l'armée française, qui a été gravement affectée par la guerre en Ukraine et par la situation stratégique qui en a découlé sur le continent européen, devant le renouveau de la menace russe et les développements en matière de sécurité dans le Sahel. Non seulement la France a dû réorienter sa politique de défense avec la création, en octobre 2023,²⁵ d'un commandement militaire national spécifique (au niveau de la division) spécialisé dans le théâtre européen, mais elle est également en train de repenser ses interventions militaires, car leur intensification au cours des trois dernières décennies a créé un écart important dans les capacités militaires françaises et a eu tendance à réduire la capacité de l'armée française à mettre sur pied des forces opérationnellement efficaces.²⁶ Ces limites sont importantes pour l'Alliance, car l'OTAN doit pouvoir compter sur des capacités de mise sur pied rapide de la force dans le contexte stratégique actuel de l'Europe.

Enfin, ces déficits s'ajoutent à un déficit de recrutement, une situation présente également en Allemagne. Les forces armées

françaises comptent 269 000 hommes et femmes (76,5 % des militaires, 23,5 % des civils, avec un objectif de 270 000 d'ici 2030) et 35 000 réservistes. D'ici la fin de 2024, cependant, il manquera environ 2 500 militaires par rapport aux 16 000 recrues nécessaires chaque année. Pour cette raison, la LPM comprend une clause visant non seulement à renforcer les effectifs de la réserve, mais aussi à rendre la profession militaire plus attrayante afin de mieux pourvoir les postes dans les forces armées. Dans le cas de l'Allemagne, la *Bundeswehr* se compose de 184 000 hommes et femmes (avec un objectif de 203 000 d'ici 2031) et 15 000 réservistes, et fait actuellement face à un déficit de 18 000 nouvelles recrues, soit près de 16 % du personnel militaire occupant des postes de direction (le recrutement a diminué de 7 % et le taux d'attrition est de près de 21 %). Au printemps 2024, le ministre de la Défense, Boris Pistorius, a insisté qu'il fallait rétablir la conscription, même si ce sujet tend à diviser l'élite politique et l'opinion publique en Allemagne. Ces questions suscitent des inquiétudes dans les deux pays, car M. Trump a fait des déclarations assez virulentes en 2024 au sujet de l'OTAN et du manque d'efforts perçu de la part de certains pays européens pour partager les charges de l'Alliance. La France et l'Allemagne ont tous deux plaidé en faveur d'une augmentation des dépenses de défense, et Emmanuel Macron²⁷ et Friedrich Merz ont soutenu la nouvelle norme de 3,5 % du PIB consacré aux besoins de base de défense, en plus de 1,5 % consacré aux infrastructures civiles et critiques, adopté collectivement par l'OTAN en juin 2025 à La Haye.²⁸

En effet, au cours des trente dernières années, l'Allemagne a souvent fait l'objet de critiques pour son sous-investissement dans son budget de la défense. Alors que Berlin cherche à récolter les dividendes de la paix, les dépenses militaires allemandes étaient assez faibles, bien en deçà du niveau de 2 % fixé par l'OTAN. Avant 2020, le budget de la défense allemande était d'environ 1,4 %. Cependant, l'annexion de la Crimée et le consensus de Munich ont permis une augmentation importante, et en 2023, il avait atteint 50,1 milliards d'euros, auxquels s'ajoutaient 8,5 milliards d'euros provenant du fonds spécial.²⁹ Toutefois, 54,9 % (27,78 milliards d'euros) de ce budget ont été alloués aux coûts de fonctionnement liés à la maintenance du personnel et des équipements, tandis que seuls 24,8 % (12,23 milliards d'euros) ont été consacrés à l'investissement, dont 1,66 milliard d'euros à la recherche et au développement. Le fonds spécial de 100 milliards d'euros approuvé par le *Bundestag* en juin 2022³⁰ et l'augmentation significative du budget de la défense après le tournant du siècle ont abouti à un budget de la défense représentant environ 2 % du PIB allemand en février 2024, soit 51,8 milliards d'euros plus 19,2 milliards d'euros provenant du fonds spécial, l'objectif étant de maintenir cette part de 2 % dans les mois et années à venir. En outre, l'Allemagne a continué à réaliser d'importants investissements dans les capacités militaires en 2022-2023, notamment l'approbation par le *Bundestag* (14 décembre 2022) d'un crédit de 13 milliards d'euros, dans le cadre du fonds spécial,

pour l'achat de chasseurs, d'équipements de transmission, de véhicules blindés, de fusils d'assaut et d'autres équipements; une commande de 60 hélicoptères de transport lourd CH47F Chinook auprès de Boeing pour un montant de 8 milliards d'euros (soit 2 milliards d'euros de plus que prévu); la confirmation de la commande de 35 chasseurs F-35; une commande de systèmes de défense aérienne Arrow 3 pour un montant de 3,22 milliards d'euros (dans le cadre de l'ESSI) et l'engagement de dépenser un montant global de 40 milliards d'euros à répartir sur le programme du SCAF jusqu'en 2040.

Cependant, l'Allemagne reste confrontée à un certain nombre de contraintes et de défis. La chambre basse du Parlement allemand, le Bundestag, joue un rôle prépondérant dans la politique de défense, car les déploiements militaires nécessitent l'accord préalable du parlement (*Parlementsarmee*) et tous les achats de plus de 25 millions d'euros pour la *Bundeswehr* doivent être approuvés par le *Bundestag*. La *Bundeswehr* souffre encore de 30 années de sous-investissement et, comme l'a souligné le chef d'état-major allemand en décembre 2023, elle n'est toujours pas en mesure de respecter ses engagements envers l'OTAN et dispose à peine des ressources nécessaires pour déployer une brigade en Lituanie, ce qui pourrait prendre jusqu'en 2027.³¹ En effet, comme le montre l'analyse de Droff, Malizard et Schmitt, la pénurie de personnel compromettent la pérennité des opérations, ce qui soulève un problème critique pour les missions de l'OTAN sur le flanc est.³²

Enfin, la France et l'Allemagne se heurtent à des difficultés tant au niveau de leurs perspectives budgétaires que de leur coopération industrielle. En termes de perspectives budgétaires, bien que les deux gouvernements aient annoncé des augmentations significatives des dépenses de défense en 2025, cette tendance à la hausse est fortement freinée par la situation financière actuelle de la France, qui connaît un niveau d'endettement public qui aura une incidence sur le futur budget de l'État. Le gouvernement français s'est effondré en décembre 2024, face à un parlement qui n'a pas voté sur le budget de l'État pour 2025. Le nouveau gouvernement a maintenu les dépenses de défense comme une priorité politique majeure, mais la dette française, combinée à un sous-financement important de nombreux services publics, rendra difficile l'engagement total envers le nouvel objectif de 5 % pour la prochaine décennie sans avoir à faire d'importants choix sociaux. De même, la coalition allemande s'est également effondrée en novembre 2024. La situation financière de l'Allemagne a joué un rôle important dans cette crise politique. Même si le nouveau chancelier, Friedrich Merz, a mis l'accent sur la défense et le maintien de l'augmentation des dépenses de l'Allemagne dans ce domaine, la nouvelle coalition pourrait être confrontée à un débat au Parlement allemand s'il s'agit de faire des choix difficiles (par exemple, réduire les dépenses sociales), car le *Bundestag* reste fragmenté (tout comme le Parlement français), avec de fortes voix d'opposition.

En ce qui concerne la coopération industrielle franco-allemande, les programmes du SCAF et du système principal de combat terrestre (MGCS) ont nécessité de nombreux mois de négociations et sont toujours soumis à des contraintes politiques et industrielles importantes en raison de la concurrence entre les industries françaises et allemandes impliquées dans les projets. Les défis industriels, tels que les retards dans les programmes du SCAF et du MGCS, entravent la capacité de la France et de l'Allemagne à tenir leurs engagements en matière de défense.³³ La concurrence industrielle militaire entre Paris et Berlin tend également à s'intensifier en raison de leurs visions divergentes des instruments de l'UE destinés à stimuler l'industrie de défense de l'UE, comme le Fonds européen de la défense (FED). La France et l'Allemagne participent à deux projets de chars de combat financés par le FED : l'Allemagne agit comme autorité de coordination pour le principal projet de char blindé d'Europe, tandis que la France participe au projet FMBTech. La France a plaidé en faveur de la création d'un deuxième fonds européen de défense doté de ressources financières accrues, tandis que l'Allemagne s'est montrée réticente, étant donné que Berlin est un contributeur net au FED. L'incidence de ces facteurs sur les capacités de défense des deux pays est importante. Dans le cas de l'Allemagne, cela s'ajoute à un contrôle parlementaire serré sur les dépenses, ce qui signifie que les autorisations pour mettre en œuvre des changements substantiels prennent beaucoup de temps, et que la réalisation de l'objectif de renforcement des capacités de la *Bundeswehr* sera donc un processus lent. Certains partis au *Bundestag* ont aussi régulièrement exprimé leur opposition à l'augmentation des dépenses de défense à l'objectif de l'OTAN de 2 % du PIB, malgré l'intention déclarée du gouvernement. Enfin, contrairement à la France, et malgré une évolution depuis 2022, l'opinion publique allemande reste divisée sur les questions de défense. Une enquête menée par l'Académie allemande pour la sécurité et la défense en janvier 2024 montre qu'en cas d'agression militaire contre un État membre de l'OTAN, seuls 37 % des personnes interrogées soutiendraient l'idée d'une participation de l'Allemagne à une intervention militaire pour aider le pays attaqué, tandis que 38 % soutiendraient l'idée de rester en dehors du conflit.³⁴ Ces limites et contraintes font qu'il est difficile pour l'Allemagne de partager pleinement les charges de l'OTAN.

Finalement, la réélection de Donald Trump jouera probablement un rôle important dans l'attitude de la France et de l'Allemagne envers l'OTAN. Si les deux pays sont favorables au renforcement du pilier européen de l'OTAN et à l'accroissement du rôle de l'UE sur la scène internationale, ils continuent de diverger sur la méthode et sur la question de la distance à maintenir avec les États-Unis. La déclaration du président français en mars 2024 sur la possibilité d'envoyer des troupes en Ukraine a été accueillie froidement par les autres membres de l'OTAN. Et même si le mandat de Donald Trump constitue une préoccupation majeure

pour les membres européens de l'OTAN, le potentiel de leadership de Paris et de Berlin au sein des États membres européens est affecté par les visions divergentes de la France et de l'Allemagne à l'égard de l'OTAN. Même si le chancelier Merz a fait un pas vers une défense européenne plus substantielle au sein de l'UE, l'OTAN reste le pilier de la politique de défense de l'Allemagne, davantage que dans le cas français fondé sur l'indépendance nationale. À cet égard, la France et l'Allemagne devront tous deux intensifier et solidifier le dialogue avec leurs membres de l'Europe de l'Est au sein de l'OTAN. Pourtant, au-delà de la prise de conscience au niveau européen et dans les deux pays de la nécessité de réinvestir dans des capacités militaires solides, la guerre en Ukraine semble avoir eu plus un effet centrifuge qu'un effet centripète sur le problème comme en témoigne la primauté persistante des

intérêts stratégiques, économiques et industriels nationaux sur la logique de la coopération, pourtant vitale pour l'avenir. La nécessité d'une coopération militaire franco-allemande s'accompagne de la nécessité d'une meilleure coordination avec les autres partenaires européens, à commencer par les pays de l'Europe de l'Est qui sont directement confrontés à la menace russe. À cet égard, le sommet de l'OTAN tenu à La Haye en juin 2025 a montré un potentiel de convergence au sein des États membres de l'UE : lors du sommet de l'UE qui s'est tenu le lendemain, ils ont convenu de la nécessité d'accroître collectivement leurs efforts de défense et de mieux se coordonner au niveau de l'UE.

Notes

- 1 Alice Pannier and Olivier Schmitt, *French Defence Policy Since the End of the Cold War*, (London: Routledge, 2020).
- 2 Nicole Gnesotto, *L'Europe: changer ou périr* (Paris: Tallandier, 2022).
- 3 Pernille Rieker, *French Foreign Policy in a Changing World: Practising Grandeur* (Springer, 2017).
- 4 Jean-Dominique Merchet, *Sommes-nous prêts pour la guerre?* (Paris: Robert Laffont, 2024).
- 5 Alice Pannier, « From one exceptionalism to another: France's strategic relations with the United States and the United Kingdom in the post-Cold War era », *Journal of strategic studies*, vol. 40, n° 4 (2017), p. 475-504.
- 6 Falk Ostermann, *Security, Defence Discourse and Identity in NATO and Europe: How France Changed Foreign Policy* (London: Routledge, 2018).
- 7 Kerry Longhurst, *Germany and the Use of Force: The Evolution of German Security Policy 1990-2003* (Manchester University Press, 2004); Sophia Becker, *Germany and War: Understanding Strategic Culture Under the Merkel Government* (IRSEM. Paris Papers n° 9, 2014).
- 8 Simon Bulmer and William E. Paterson, *Germany and the European Union: Europe's Reluctant Hegemon?* (Bloomsbury Publishing, 2018); Matthew David Huntley, « European defence policy at a crossroads: Germany preserving the status quo and France seeking change? », *European Politics and Society*, vol. 23, n° 2 (2022), p. 173-188.
- 9 Delphine Deschaux-Dutard, « Usage de la force militaire et contrôle démocratique: le rôle des arènes parlementaires en France et en Allemagne », *Revue internationale de politique comparée* 24, n° 3 (2017), 201-231.
- 10 <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/ausland/nato-75-jahre-baerbock-stoltenberg-merz-100.html>.
- 11 Markus Kaim, « Germany and NATO », dans Klaus Larres, Holger Moroff, et Ruth Wittlinger (éds), *The Oxford Handbook of German Politics* (Oxford Handbooks, Oxford Academic, édition en ligne, 18 août 2022). À l'adresse : <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198817307.013.33>. Consultation le 4 mars 2024.
- 12 Claudia Major et Christian Mölling, *The Framework Nations Concept: Germany's Contribution to a Capable European Defence* (N° 52/2014). SWP commentaires; Matthew David Huntley, « European defence policy at a crossroads: Germany preserving the status quo and France seeking change? » *European Politics and Society*, vol. 23, n° 2 (2022), p. 173-188.
- 13 Tiré de <https://www.sueddeutsche.de/politik/merzes-soll-bitte-niemand-wagen-die-nato-anzugreifen-li.3274874>
- 14 Delphine Deschaux-Dutard, "France, Germany and NATO: An Ambiguous Two-step Dance," *NATO Briefs Series no. 01/2021*, Fondation pour la Recherche Stratégique, 2021.
- 15 Propre tableau de l'auteur. Les chiffres montrent l'occurrence dans les deux documents des mots-clés sélectionnés ici.
- 16 Tiré de <https://archives.defense.gouv.fr/dgris/action-internationale/l-iei/l-initiative-europeenne-d-intervention.html>.
- 17 Guillaume Garnier, « La France dans l'OTAN: de l'allié difficile au contributeur essentiel », *Focus stratégique*, n° 115, Ifri, juin 2023.
- 18 https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/operations/20230215_DP_LYNX_vUK.pdf.
- 19 https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/7/pdf/2300707-pre-summit-research-2023-fr.pdf.
- 20 <https://www.bundeswehr.de/en/news/bundeswehr-lithuania>.
- 21 Tiré de https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/7/pdf/2300707-pre-summit-research-2023-fr.pdf.
- 22 <https://zms.bundeswehr.de/resource/blob/5744428/f4c19a3180e6a1e0b403d2cc5e8349e8/zmsbw-forschungsbericht-136-bevbefragung-2023-data.pdf>.
- 23 Tiré de https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/7/pdf/2300707-pre-summit-research-2023-fr.pdf.
- 24 Josselin Droff and Julien Malizard, « Determinants of defense spending: The role of strategic factors in France » *Defence and Peace Economics*, vol. 33, n° 8 (2022), p. 938-955.
- 25 <https://www.defense.gouv.fr/operations/actualites/cte-creation-dun-nouvel-etat-major-operatif-francais-dedie-aux-operations-terrestres-europe>.
- 26 Josselin Droff, Julien Malizard, and Olivier Schmitt, « When Military Interventions Decrease Military Power: Evidence from the French Case », *Defence and Peace Economics*, vol. 36, n° 1 (2023), p. 1-24.
- 27 Le président français a publié sur X le 25 juin 2025, « Ces efforts de défense, nous les devons à nous-mêmes, pour notre sécurité, pour notre souveraineté, pour notre indépendance. »
- 28 https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_236705.htm.
- 29 <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/armement-comment-l-allemagne-va-depenser-les-100-milliards-du-fonds-special-928999.html>.
- 30 Ce fonds spécial est un fonds de défense extrabudgétaire ad hoc qui existe en dehors du budget annuel de l'Allemagne voté chaque automne par le Parlement allemand. Le fonds couvrira la période 2022-2027.
- 31 <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/2412324/lithuanian-mod-dismissed-concerns-about-delays-in-german-brigade-infrastructure>.
- 32 Droff, Malizard et Schmitt, « When Military Interventions Decrease Military Power ».
- 33 Dorn et coll. analysent la façon dont ces contraintes, combinées à l'inflation croissante, compliquent les efforts de réarmement de l'Europe après l'Ukraine. Voir Florian Dorn, Niklas Potrafke, et Marcel Schlepper, *European defence spending in 2024 and beyond: How to provide security in an economically challenging environment*. EconPol Policy Report n° 45, 2024.
- 34 https://www.sicherheitsreport.net/wp-content/uploads/Sicherheitsreport_2024_Praesentation_PK.pdf.



Des membres des forces armées canadiennes, de l'Armée française et de la force aérienne roumaine ainsi que des invités de l'armée américaine assistent à une cérémonie du jour du Souvenir à la base aérienne Mihail Kogalniceanu (MK), en Roumanie, le 11 novembre 2022, au cours de l'opération REASSURANCE.

Caporal Eric Chaput, Forces armées canadiennes

Le Canada était-il à la traîne en ce qui concerne l'atteinte de l'objectif de partage des charges de l'OTAN? L'est-il encore aujourd'hui?

BINYAM SOLOMON ET UGURHAN G. BERKOK

Binyam Solomon, Ph.D., est professeur auxiliaire de recherche en économie à l'Université Carleton, à Ottawa, au Canada. Précédemment, il a rempli des fonctions au sein du ministère de la Défense nationale et de Recherche et développement pour la défense Canada (RDDC) à titre de scientifique de la défense, de scientifique en chef par intérim et d'économiste en chef.

Ugurhan G. Berkok, Ph.D., est professeur agrégé d'économie au Collège militaire royal du Canada et professeur auxiliaire à l'Université Queen's, à Kingston, au Canada.

Keith Hartley, l'un des pionniers de l'économie de défense, indique que « la tâche d'un économiste consiste à cerner les mythes et les plaidoyers spéciaux, à les soumettre à une analyse économique rigoureuse et critique, de même qu'à évaluer les éléments de preuve à l'appui »¹ [TCO].

Les débats nationaux sur le rôle du Canada au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ont souvent été obscurcis par des mythes, des émotions et des plaidoyers spéciaux, ce qui rend difficile d'en arriver à une évaluation équilibrée des contributions du pays à l'Alliance. Les débats ont souvent porté sur deux questions interdépendantes : d'abord, le rôle du Canada lié à l'appui aux objectifs stratégiques de l'OTAN par des moyens non militaires comme le Centre d'excellence pour le changement climatique et la sécurité à Montréal;² ensuite, un appel à des mesures plus complexes de partage des charges au-delà de l'objectif de 2 % du produit intérieur brut (PIB) consacré aux dépenses de défense, adopté lors du Sommet du pays de Galles en 2014. Plus précisément, le Canada a plaidé en faveur de l'intégration de mesures précises des résultats (déploiement dans le cadre de missions de l'OTAN) et de contributions régionales (comme celles dans l'Arctique) dans les calculs du partage des charges. Ces arguments ressemblant quelque peu à des excuses semblent avoir pris fin brusquement en avril 2025 au moment de l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement à Ottawa. Le gouvernement de Mark Carney a annoncé que le Canada atteindrait l'ancien objectif de 2 % en 2025. Il a également signé le nouvel objectif de 3,5 % du PIB consacré aux dépenses de défense convenu lors du récent Sommet de l'OTAN à La Haye, ainsi que l'augmentation de 1,5 % dans les domaines liés à la défense et à la sécurité. Il s'agit d'un changement radical par rapport aux politiques des deux gouvernements canadiens précédents depuis 2006.

Le présent article offre une exploration approfondie du rôle du Canada au sein de l'OTAN au moyen d'une analyse des priorités stratégiques et des budgets en évolution de ce pays, qui vise à expliquer sa réticence antérieure à atteindre l'objectif de 2 % établi au Sommet du pays de Galles, ainsi que les rappels persistants de son immense voisin sur la nécessité de renforcer les capacités de défense. L'article fournit ensuite des constatations empiriques sur les charges de la défense du Canada dans le théâtre nord-américain et sur les engagements de l'OTAN, ses tendances historiques et contemporaines en matière de dépenses de défense, ainsi que son état de préparation militaire. Pourtant, aucune nouvelle donnée sur les dépenses du Canada en matière de défense ne sera disponible avant l'automne 2025, lorsque le nouveau gouvernement déposera son budget. L'article se termine par un bref épilogue qui tente d'expliquer l'élévation très récente de la défense à un domaine politique plus prioritaire.

La politique de défense nationale du Canada

Menaces et perceptions des menaces

Publié en avril 2024, l'énoncé de la politique de défense du Canada a réitéré les priorités du pays en matière de sécurité nationale, à savoir l'intégrité territoriale du Canada, les frontières de l'Amérique du Nord et les responsabilités internationales du Canada, principalement envers et avec l'OTAN.³ Curieusement,

l'énoncé utilisait l'expression « Arctique nord-américain » plutôt que « Arctique canadien », ce qui mettait vraisemblablement l'accent sur le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) et permettait de reconnaître la menace à la sécurité des États-Unis posée par un Arctique non protégé. À cet égard, il est important de mentionner que le NORAD modernisé, grâce à la réduction des délais d'intervention et à l'augmentation de la précision des défenses antimissiles du Nord, entraînera des retombées positives pour les partenaires européens de l'OTAN en diminuant la probabilité que l'armée des États-Unis soit confinée à la défense de son territoire et incapable d'intervenir dans le théâtre européen.

Dans ce contexte, les discussions sur les dépenses de défense du Canada, en particulier sur le partage des charges au sein de l'OTAN, semblent donner lieu à des débats passionnés, à des légendes populaires et à des activités de lobbying entre les parties prenantes, tandis que les électeurs s'y intéressent moins. Comme le révèlent les sondages, les électeurs se préoccupent moins des questions liées aux armes à feu que des problèmes liés au quotidien, principalement le logement et les soins de santé. Il n'est donc pas surprenant qu'il y ait eu une « conspiration de l'abstention » dans notre sphère politique pour éviter la perception d'un discours belliqueux.

Nous proposons une discussion fondée sur l'analyse des choix publics, basée sur l'absence de toute menace ou de menace perçue et sur la faiblesse structurelle du processus d'approvisionnement en matière de défense du pays en raison d'intérêts industriels et régionaux balkanisés.

Chrystia Freeland, qui a occupé les postes éminents de vice-première ministre et de ministre des Finances au sein du gouvernement canadien de 2015 à 2024, a résumé de façon assez précise la pensée des citoyens canadiens en 2017 : « Pourquoi dépensons-nous des milliards de dollars dans la défense nationale si nous ne sommes pas directement menacés? Pour certains pays—je pense notamment à Israël et à la Lettonie—la réponse est évidente. Les pays dont l'existence même est menacée de façon claire et immédiate savent qu'ils doivent dépenser des fonds pour les forces armées et la politique étrangère, et ils savent pourquoi ils doivent le faire. Pour quelques pays chanceux, comme le Canada et les États-Unis, qui se sentent protégés par leur géographie et par leurs bons voisins, la réponse est moins évidente. En effet, il est facile d'imaginer une opinion canadienne selon laquelle nous sommes en sécurité sur notre continent et nous avons des choses à faire chez nous,⁴ donc tournons le dos au monde. Mettons le Canada en premier⁵ » [TCO].

La description exacte de M^{me} Freeland est complétée par le point de vue du Conseil canadien des affaires, qui regroupe presque toutes les entreprises du pays, selon lequel la sécurité nationale exige nécessairement une base industrielle de défense. Cependant, ce point de vue ne tient pas compte de deux qualificatifs importants. D'abord, le Canada est membre de l'OTAN et, à ce titre, il peut bénéficier de l'accès aux bases industrielles de

défense des pays membres de l'Alliance. Ensuite, l'infrastructure industrielle de défense canadienne existante a développé une expertise au cours de sept décennies d'intégration avec son homologue des États-Unis en fonction des efficacités relatives. Ces deux faits suggèrent que le Canada n'a pas à réinventer la roue en subventionnant massivement de nouveaux secteurs de la défense. Selon le Conseil, « Une solide infrastructure industrielle de défense canadienne permettra non seulement au gouvernement de protéger les Canadiens et de soutenir nos alliés, mais aussi de renforcer la sécurité et la prospérité économiques du Canada grâce à une innovation accrue et à la création d'emplois⁶ » [TCO]. Ce nationalisme économique, accentué par le régionalisme, explique pourquoi l'approvisionnement en matière de défense du Canada est si lent et inefficace pour répondre aux besoins liés à l'approvisionnement. Cependant, depuis la réélection du président Trump (étant donné son insistance manifeste sur l'augmentation des dépenses de défense au Canada), l'élection des libéraux dirigés par Mark Carney en avril 2025 et le Sommet de l'OTAN à La Haye, le paysage de la politique de défense du Canada a changé rapidement et radicalement.

Comme ces changements ne se traduiront pas par des mesures crédibles d'ici la présentation du nouveau budget fédéral en octobre 2025, nous nous concentrerons d'abord sur le passé récent. Notre analyse repose sur la divergence entre les menaces réelles et les menaces perçues d'une part, et l'effet du nationalisme économique qui perturbe l'approvisionnement efficace en équipement de défense d'autre part. Alors que les Canadiens et Canadiennes ne s'attendent pas à voir des missiles pleuvoir ou les infrastructures du pays s'effondrer de sitôt, qu'ils aient une perception erronée des menaces ou qu'ils minimisent grandement la possibilité que l'Arctique devienne un champ de bataille pour des puissances autocratiques et belliqueuses, les entreprises ont leur propre perception de la situation et voient davantage la défense comme un moyen de générer des affaires plutôt que de contrer les menaces envers notre pays. Les politiques industrielles de défense du Canada représentent une forme institutionnalisée de ce puissant groupe de pression et alourdissent le processus d'acquisition d'équipements. Face à ces perceptions, nos partis politiques de toutes allégeances ont minimisé les menaces pour éviter de perdre des voix et ont cédé aux divers groupes d'intérêt en gaspillant l'argent des contribuables pour produire de l'équipement de défense au niveau national plutôt que de l'acheter auprès d'industries efficaces de pays alliés.⁷ En ce qui concerne l'acquisition d'équipements majeurs, les industries canadiennes de la défense se sont développées principalement en tant que sous-traitants de deuxième et troisième rangs selon l'infrastructure industrielle de défense des États-Unis en raison des Accords de partage de la production de défense conclus dans les années 1950.⁸ En fait, la participation du Canada au projet d'avion d'attaque interarmées à la fin des années 1990 était évident et a entraîné l'octroi de contrats de développement et de fabrication aux industries canadiennes.

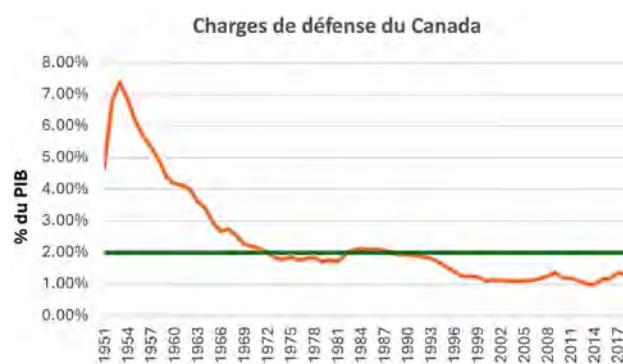
L'acquisition ultérieure de F-35 était une décision efficace sur le plan économique et, compte tenu de l'interopérabilité technologique future avec les États-Unis dans le cadre du NORAD, a peut-être facilité la décision.⁹

Objectifs, budgets et efforts actuels

L'analyse des données depuis le début des années 1990, lorsque le pays bénéficiait des dividendes de la paix, dans un contexte de douloureuse restructuration budgétaire majeure vu l'élection d'un nouveau gouvernement en 1993, révèle une courbe plane en matière de dépenses de défense.

La figure 1 montre une évolution remarquablement stable des dépenses de défense, qui a commencé par des coupes budgétaires importantes à tous les niveaux de gouvernement et dans tous les domaines d'intervention après la victoire écrasante du Parti libéral aux élections de 1993, et s'est poursuivie jusqu'en 1997, année où le budget fédéral a été équilibré pour la première fois depuis 1969. Cette période a coïncidé avec les dividendes de la paix qui ont suivi l'implosion de l'Union soviétique. Plus récemment, les dépenses canadiennes en matière de défense sont restées stables, à son plus bas de 0,9 % du PIB atteint en 2014 sous le Parti conservateur et à son plus élevé de 1,3 % en 2021, malgré deux incidents majeurs : d'abord, les missions en Afghanistan à partir de 2001, puis l'invasion initiale de l'Ukraine par la Russie en 2014. La résolution adoptée lors du Sommet de l'OTAN au pays de Galles en 2014 concernant le seuil minimum de 2 % du PIB n'a pas encore eu d'effet. Cependant, après que l'objectif de 2 % ait été élevé à 3,5 % lors du Sommet de La Haye, le nouveau gouvernement a déclaré que l'objectif de 2 % serait atteint en 2025. Le budget de l'automne 2025 mettra à rude épreuve la crédibilité de cette déclaration.

Figure 1 : Évolution des charges du Canada en matière de défense, 1951-2023



Source : SIPRI 2024;¹⁰ Calculs des auteurs.

La remarquable stabilité des dépenses de défense canadiennes grâce aux dividendes de la paix n'a été perturbée par aucune des neuf élections (tenues en 1997, 2000, 2004, 2006, 2008, 2011, 2015, 2019 et 2021, avec deux changements de parti au

pouvoir); par un déploiement de 13 ans en Afghanistan (dans le cadre de neuf opérations différentes¹¹) ou par un déploiement continu depuis 10 ans en Lettonie. La récente mise à jour de la politique de défense¹² en mai 2024 a permis de réaffirmer les priorités inchangées concernant la souveraineté canadienne, en mettant davantage l'accent sur l'Arctique,¹³ compte tenu des activités accrues de la Russie et de la Chine dans ce contexte de changement climatique; la défense de l'Amérique du Nord, avec la modernisation prochaine du NORAD qui passe au premier plan; de même que les responsabilités traditionnelles du Canada à l'échelle mondiale. Sans surprise, cependant, les élections d'avril 2025 ont bouleversé la faible inertie des dépenses de défense.

Le Canada et l'Alliance atlantique

En plus de plusieurs déploiements, dont la mission multinationale liée à la liberté de navigation en mer de Chine méridionale, le Canada envoie actuellement des forces aux côtés de ses alliés de l'OTAN pour soutenir l'Ukraine et les républiques baltes. La mission en Ukraine, soit l'opération UNIFIER, à laquelle participent 350 militaires, consiste à former les forces ukraines dans divers domaines. L'opération REASSURANCE en Lettonie représente un déploiement complet, dont les effectifs atteindront bientôt 2 200 personnes, et on peut considérer qu'il s'agit d'une force de dissuasion élargie au niveau de la brigade, en collaboration avec les forces armées d'autres pays membres de l'OTAN. Ces deux déploiements constituent des missions de sécurité collective de l'OTAN contre une Russie belliqueuse.

Si l'on examine les déploiements actuels des Forces armées canadiennes (FAC) au Canada et à l'étranger,¹⁴ on constate que le pays participe activement à des opérations importantes, mais limitées, de maintien de la paix et de la stabilité à travers le monde. Ces déploiements canadiens ne sont pas essentiels,¹⁵ dans le sens où, pour la mission donnée, la contribution supplémentaire du contingent canadien est faible, contrairement à la contribution du Canada en Lettonie dans le cadre de l'opération REASSURANCE. Malgré l'efficacité significative de ces déploiements, les dépenses de défense actuelles sont insuffisantes pour permettre une augmentation des capacités.

Les données empiriques liées au partage des charges

Questions liées aux définitions et aux mesures

Nous commençons notre analyse empirique en abordant les questions clés liées aux mesures et aux définitions qui sont au cœur de l'analyse économique du débat sur le partage des charges. Premièrement, les comparaisons entre pays nécessitent une définition cohérente des dépenses militaires. Deuxièmement, les comparaisons doivent être normalisées à l'aide d'une mesure commune, telle que des unités monétaires et un prix de base uniforme. Troisièmement, on doit garantir la validité, la fiabilité et la

comparabilité des mesures en vérifiant la cohérence des définitions, la pertinence des unités monétaires et des unités de prix, ainsi que la faisabilité de la méthodologie choisie.¹⁶ Les critiques qui s'appuient sur les définitions nationales et accroissent les dépenses de sécurité afin de gonfler la part des dépenses militaires par rapport au PIB négligent souvent ces considérations importantes.¹⁷

Bien qu'aucune méthode de mesure ne réponde pleinement à ces exigences strictes, les économistes spécialisés dans le domaine de la défense adoptent généralement la définition¹⁸ des dépenses militaires donnée par l'OTAN et utilisent le dollar américain comme unité monétaire normalisée, les prix étant ajustés en fonction de l'inflation sur la base de l'indice des prix de l'ensemble de l'économie de chaque pays. Les dépenses militaires de chaque pays membre dans ce cadre sont appelées « financement indirect de l'OTAN ». En outre, l'OTAN bénéficie de contributions directes qui financent et alimentent le budget civil (par exemple, le siège de l'OTAN), le budget militaire (par exemple, la structure de commandement de l'OTAN) et le programme d'investissement de l'OTAN en matière de sécurité (par exemple, les infrastructures et capacités militaires).

Ce dernier financement s'élève à environ 3,9 milliards d'euros et est alloué sur la base d'une échelle d'évaluation de la « capacité de paiement ». Cependant, le fait que les États membres contribuent équitablement au budget commun, soit l'équivalent de seulement 0,28 % des dépenses militaires totales de l'Alliance atlantique, ne clôture pas le débat sur le partage des charges et ne devrait pas le faire. Il est également important de noter que les dépenses militaires, en tant que mesure des ressources investies, ne reflètent pas nécessairement les résultats militaires. Néanmoins, cela fournit un indicateur raisonnable de la capacité ou de la volonté d'un pays à contribuer financièrement.

Lorsque l'OTAN a été fondée, l'organisation comptait 12 pays membres dont les doctrines militaires, les systèmes économiques et les niveaux de vie étaient relativement semblables. À l'époque, des mesures telles que la part des dépenses militaires par rapport au PIB ou au produit national brut, ou des accords informels visant à allouer une partie particulière du revenu national à la défense, étaient pertinentes. Cependant, à mesure que l'Alliance a pris de l'ampleur, passant de 12 membres à ses 32 actuels, et englobant des pays dont la taille économique, les systèmes et les doctrines sont très divers, ces mesures traditionnelles sont devenues de plus en plus difficiles à appliquer efficacement.

Comme il est indiqué précédemment, l'économie des alliances¹⁹ suggère que les déséquilibres dans le partage des charges peuvent être atténués si les petits alliés sont incités à contribuer davantage à l'Alliance, conformément à la thèse du partage des charges élaborée par Berman et Berkok.²⁰ L'adoption par l'OTAN de la doctrine de la riposte graduée à la fin des années 1960 illustre bien ce point. Cette doctrine exigeait des pays qu'ils maintiennent un éventail complet de forces, tant conventionnelles que stratégiques (nucléaires).

Étant donné que les forces conventionnelles doivent être déployées pour soutenir à la fois l'Alliance et les territoires nationaux, les pays ont été contraints d'investir dans leur propre protection. Ces investissements ont souvent procuré des avantages supplémentaires propres à chaque pays, tels que des capacités nationales de recherche et de sauvetage et un soutien aux autorités civiles. Plus un pays tire d'avantages de ses dépenses de défense, plus il est susceptible de financer ces activités, ce qui réduit la prévalence du parasitisme des petits pays.

Les approches empiriques pour mettre à l'essai l'économie de l'Alliance

Pour examiner les principales conclusions de la littérature sur les alliances militaires et l'action collective, les économistes ont généralement recours à deux approches :

1. Tests de corrélation non paramétriques²¹

Cette approche permet d'évaluer si les avantages et les coûts liés à l'adhésion à l'Alliance sont répartis équitablement. Plus précisément, elle utilise la proportion des dépenses militaires d'un pays par rapport à celles de l'Alliance comme mesure des charges ou du coût. En ce qui concerne les avantages, les indicateurs tels que le PIB, la population et les frontières exposées d'un pays membre sont calculés en moyenne.²²

2. Modèles de demande paramétrique

Cette approche modélise la demande en matière de dépenses militaires, en partant du principe que les pays agissent comme des agents unitaires cherchant à maximiser les avantages des dépenses de défense dans les limites de leurs contraintes budgétaires. Cette approche intègre des facteurs tels que les ressources financières, les environnements sécuritaires (niveaux de menace et contributions des alliances) et les contraintes politiques. À l'aide de techniques de régression avancées, ces modèles permettent d'évaluer si les contributions à l'Alliance sont optimales ou s'il existe un parasitisme généralisé.

Analyse non paramétrique

Les résultats des tests non paramétriques révèlent des preuves solides d'une évolution de la dynamique du partage des charges. Durant la période où l'OTAN a adopté la stratégie de la destruction mutuelle assurée, l'exploitation (parasitisme) était monnaie courante, tandis que celle où il a adopté la doctrine de la riposte graduée a été marquée par un partage plus équitable des charges. Cependant, le parasitisme a refait surface au cours des années 2010, en particulier après l'annexion de la Crimée par la Russie. Ces tests montrent que le Canada et certains pays membres européens sont des profiteurs chroniques, dont les avantages relatifs l'emportent largement sur leurs charges.

Des chercheurs européens et canadiens ont proposé de modifier les approches susmentionnées afin de mieux harmoniser les indicateurs de bénéfices et de charges et les contributions réelles à l'Alliance.²³ Par exemple, le Canada, qui possède le plus long littoral au monde et la deuxième plus grande superficie totale, est disproportionnellement désavantageé par l'indicateur « frontière exposée ». On a suggéré d'ajuster le système de pondération utilisé pour mesurer cet avantage. Sans l'indicateur « frontière exposée », la part relative des avantages du Canada passe de 20 % à environ 4 %, ce qui, bien qu'elle soit toujours élevée, est plus raisonnable. Le tableau 1 illustre cette incidence.

Tableau 1 : Avantages et charges relatifs, Canada

Année	Part relative des charges	Part relative des avantages				
		Économie (PIB)	Population	Frontières exposées	Moyenne	Sans frontières
1961	1,96 %	3,94 %	3,65 %	63,03 %	23,54 %	3,79 %
1970	1,39 %	4,22 %	3,88 %	63,03 %	23,71 %	4,05 %
1980	2,28 %	4,56 %	4,13 %	63,03 %	23,91 %	4,35 %
1985	1,84 %	4,43 %	3,97 %	62,42 %	23,61 %	4,20 %
1991	1,96 %	4,15 %	4,10 %	62,42 %	23,56 %	4,13 %
2000	1,85 %	4,19 %	3,89 %	61,69 %	23,25 %	4,04 %
2010	1,54 %	4,24 %	3,78 %	59,17 %	22,40 %	4,01 %
2015	1,99 %	4,31 %	3,88 %	37,55 %	15,25 %	4,10 %
2020	2,16 %	4,25 %	4,02 %	37,50 %	15,26 %	4,13 %
2021	2,15 %	4,22 %	4,04 %	37,50 %	15,25 %	4,13 %
2022	2,11 %	4,26 %	4,09 %	37,50 %	15,29 %	4,18 %
2023	2,14 %	4,21 %	4,17 %	37,41 %	15,26 %	4,19 %

Mesures élargies des charges et des avantages

Des études récentes ont affiné ces analyses en intégrant des variables supplémentaires, telles que l'exposition au terrorisme transnational à titre d'avantage ainsi que l'aide au développement à l'étranger et les contributions aux opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies (ONU) à titre d'éléments liés aux charges. Ces mesures élargies réduisent le parasitisme, mais ne l'éliminent pas. Les dépenses militaires restent nettement supérieures à ces mesures supplémentaires, ce qui nourrit le débat sur le partage des charges.²⁴

D'autres études ont notamment contribué à des initiatives internationales telles que le Programme des Nations Unies pour l'environnement et l'Organisation mondiale de la santé. Bien que ces contributions témoignent d'un comportement coopératif et réduisent le parasitisme dans les domaines non militaires, elles ne parviennent pas à résoudre le problème au sein de l'OTAN.²⁵ Dans ces cas, une intervention coopérative peut découler du lien avec le PIB ou du désir des pays riches d'égaler ou de dépasser les contributions pour des raisons de statut et de réputation. Selon les principes économiques, les avantages privés dont bénéficient les États membres individuels incitent davantage à verser de telles contributions.²⁶

Analyse paramétrique à l'aide de modèles de demande

Les éléments de preuve issus des modèles de demande sont plus ambigus pour le Canada. Le tableau 2 résume les résultats des études menées entre les années 1980 et 2022. Des études antérieures indiquent une plus grande harmonisation au niveau du partage des charges au sein de l'OTAN, y compris en ce qui concerne les contributions du Canada, mais les constatations ultérieures s'avèrent moins catégoriques. Une étude réalisée en 2005 par Solomon souligne que, de 1952 à 1970, le Canada a réagi positivement aux dépenses militaires des États-Unis. Cependant, la posture globale du Canada en matière de défense était principalement dictée par l'inertie, les budgets actuels reflétant les dépenses des années précédentes.

Tableau 2 : Études sélectionnées sur le partage des charges fondées sur des modèles de demande

Auteur et étude	Modèle théorique	Période d'échantillonnage et variables	Résultats
Murdoch et Sandler (1982)	Modèle de produit conjoint – contributions entrantes et effet de substitution	1964 à 1979. Les variables comprennent le PIB, la valeur relative, les répercussions et l'indicateur stratégique.	Le Canada est un profiteur (importance de 10 %)
Gonzalez et Mehay (1990)	Mise à l'essai du modèle de produit conjoint et du modèle d'exploitation	1974 à 1984. Les variables comprennent le revenu par habitant, la population	Aucune exploitation au sein de l'OTAN. Aucune information propre au pays
Murdoch et Sandler (1991)	Mise à l'essai du comportement de l'OTAN, c.-à-d. Lindahl ou Nash-Cournot	1955 à 1987. Les variables comprennent le PIB, les répercussions, la menace	Le Canada n'est pas un profiteur (5 %)
Murdoch <i>et al.</i> , (1991)	Mise à l'essai de l'oligarchie et du modèle de l'électeur médian	1965 à 1988. Les variables comprennent les répercussions, le revenu par habitant, le taux d'imposition	Le Canada n'est pas un profiteur (5 %)
Hansen <i>et al.</i> , (1991)	Modèle de produit conjoint : dépenses stratégiques et non stratégiques	1970 à 1985. Les variables comprennent le PIB, les répercussions conventionnelles et stratégiques – y compris le Canada	Le Canada n'est pas un profiteur (5 %)
Hilton et Vu (1991)	Modèle public pur	1960 à 1985. Les variables comprennent les dépenses de défense du Pacte de Varsovie, le PIB et la population des pays membres de l'OTAN	Contributions entrantes du Canada; réponse positive et réponse négative (menace)
Conybeare <i>et al.</i> , (1994)	Meilleur coup contre maillon faible	1961 à 1987. Les variables comprennent le PIB, les dépenses liées aux menaces et à la défense de l'allié le plus faible (le Danemark) et ceux du plus fort (les États-Unis).	Résultats non concluants, OTAN et Canada; aucun des indicateurs n'était important
Solomon 2005	Modèle de produit conjoint – contributions entrantes et effet de substitution	1952-2001	Contributions entrantes en provenance de l'Europe + pas importante pour les États-Unis
Douch et Solomon 2014	Groupe d'experts, estimation impartiale du risque selon Stein	1955-2007	PIB et États-Unis positifs
Skogstad et Compton 2022	Hybride	1990-2019	Le Canada est un profiteur (1 %)

Source : Solomon (2005)²⁷



Un char Leopard 2 canadien du Royal Canadian Dragoons participe à la compétition de tir au canon de char pour l'obtention du Trophée de l'Armée canadienne au cours de l'opération REASSURANCE, au Camp Adazi, en Lettonie, le 2 mai 2024.

Caporal Bryan Bodo, technicien en imagerie des Forces armées canadiennes

Après les années 1970, la montée des priorités non liées à la défense et la hausse des prix relatifs ont entraîné une réduction des dépenses canadiennes en matière de défense. De plus, les dépenses de défense du Canada ne présentent qu'une faible corrélation à long terme avec le PIB, ce qui souligne le soutien limité de la population à l'augmentation du financement militaire. Les dépenses canadiennes semblent réagir aux dépenses des alliés de l'OTAN, possiblement comme des signaux de menace indirects. Cela complique la distinction entre les contributions entrantes (réaction positive aux dépenses des alliés) et les réponses réactives aux menaces perçues.

Une étude réalisée en 2022 par Skogstad et Compton souligne la baisse des dépenses du Canada après la Guerre froide et fournit des preuves solides du parasitisme.²⁸

La règle des 2 %

La décision prise lors du Sommet de l'OTAN au pays de Galles consistant à augmenter les dépenses de défense au-delà d'un seuil de 2 % du PIB a peut-être permis de définir un objectif clair et réalisable, fondé sur la définition de l'Alliance concernant les dépenses de défense²⁹ des pays membres. De plus, cette cible était réalisable à court terme, puisque les deux tiers des pays membres avaient déjà atteint le seuil de 2 % en 2024. De l'aveu même du gouvernement canadien, les dépenses du Canada ne devraient pas atteindre ce niveau de sitôt.

Après qu'un rapport ayant fait l'objet d'une fuite a révélé que, le 11 juillet 2024, le premier ministre Justin Trudeau avait admis en privé aux alliés de l'OTAN que le Canada n'atteindrait pas la cible³⁰ de 2 %, le gouvernement canadien a annoncé son engagement à atteindre la cible de dépenses militaires de 2 % du PIB d'ici 2032,³¹ soit près de deux décennies après le Sommet de l'OTAN au pays de Galles en 2014.

Rappelons-nous que la figure 1 montre les charges de la défense du Canada (dépenses militaires en pourcentage du revenu [PIB]) de 1951 à 2023. Selon les données, le Canada a respecté la règle des 2 % pendant la majeure partie de la Guerre froide. Après celle-ci, les attentes démesurées du Canada en matière de dividendes de la paix, conjuguées à des contraintes budgétaires et économiques, ont entraîné une réduction réelle (ajustée en fonction de l'inflation) de 25 % des dépenses militaires. Depuis ces réductions, qui ont débuté en 1992, le Canada n'a toujours pas atteint la cible de 2 %.

Le Directeur parlementaire du budget (DPB) est sceptique quant à la capacité du Canada d'atteindre la cible de 2 % d'ici 2032.³² L'analyse du gouvernement lui-même part du principe que le PIB nominal augmentera de moins de 2 % (ce qui signifie une croissance économique réelle négative pour les trois à quatre prochaines années!) et que, par conséquent, le ratio défense/PIB atteindra 1,76 % d'ici 2029-2030. Le DPB, en tenant compte de prévisions similaires du PIB provenant d'autres sources, estime que ce ratio atteint plutôt un maigre 1,58 %. Par conséquent, on doit doubler les dépenses de défense par rapport au budget prévu pour 2024-2025, qui s'élève à 41 milliards de dollars.

Dans le tableau 3, l'analyse est reproduite et élargie à partir des données fournies par le ministère de la Défense nationale (MDN) pour la période allant de 2017-2018 à 2029-2030. Si l'on suppose que, pendant cette période, l'économie canadienne connaîtra une croissance nominale de 3,8 % (moyenne des prévisions du secteur privé utilisées par le gouvernement du Canada dans le budget de 2024), la part des dépenses de défense en pourcentage du PIB sera égale à 1,58 % en 2029-2030. On arrive donc aux mêmes conclusions que le DPB. De même, si l'on poursuit l'analyse pour l'année financière 2032-2033, année financière durant laquelle le gouvernement s'est engagé à ce que les dépenses de défense atteignent 2 %, le budget de la défense doit s'élever à 81,7 milliards de dollars. En d'autres termes, de l'année financière 2024-2025 en cours jusqu'en 2032-2033, le MDN devra dépenser en moyenne 11,45 milliards de dollars par an en plus des engagements qu'il a déjà annoncés. L'engagement récent à l'OTAN à porter l'objectif à 3,5 %, pris lors du Sommet de juin 2025 à La Haye, accentue encore les défis budgétaires.

Tableau 3 : Progrès vers la règle des 2 % : simulation

	Données actuelles	PSE 2017	NNFEL 2024	Autres forces paramilitaires*	Dépenses militaires prévues	Part projetée des charges	Cible du Sommet du pays de Galles
2017-2018	22 877	20 682		7 884	30 761	1,42 %	
2018-2019	21 616	21 428		7 409	29 025	1,29 %	
2019-2020	22 839	21 714		7 109	29 949	1,30 %	
2020-2021	26 827	24 276		4 462	31 289	1,39 %	
2021-2022	24 126	25 314		7 850	31 976	1,23 %	
2022-2023	26 930	26 048		6 777	33 707	1,19 %	
2023-2024	33 469	29 879		7 906	37 785	1,29 %	
2024-2025	31 741	43 800	7 300	41 100	1,36 %	19 529	
2025-2026	31 931	44 200	8 100	52 300	1,66 %	10 633	
2026-2027	32 673	44 600	8 600	53 200	1,63 %	12 124	
2027-2028	33 404	45 000	8 500	53 500	1,58 %	14 306	
2028-2029	31 474	46 000	8 900	54 900	1,56 %	15 483	
2029-2030	30 528	49 500	8 300	57 800	1,58 %	15 258	
2030-2031				65 584	1,73 %	10 250	
2031-2032				73 215	1,86 %	5 500	
2032-2033				81 707	2,00 %	0	

Sources : Calculs des auteurs; Notre Nord, fort et libre³³

Résumé des constatations empiriques pour le Canada

1. Concordance entre les avantages et les charges

Les analyses évaluant l'équilibre entre les avantages et les charges au sein de l'OTAN indiquent systématiquement que le Canada est un profiteur chronique et que les avantages que celui-ci retire dépassent largement les charges qu'il assume. Ces conclusions sont influencées par des paramètres de mesure des avantages qui incluent les indicateurs indirects liés aux frontières exposées, ce qui désavantage le Canada en raison de sa grande superficie.

Les efforts visant à étendre et à préciser les mesures relatives aux charges et aux avantages n'ont pas encore permis de pallier entièrement cet inconvénient. Bien que le retrait de l'indicateur lié aux frontières exposées permette d'améliorer légèrement la position du Canada, l'incidence globale reste limitée.

2. Modèles basés sur la demande

Les résultats des modèles basés sur la demande sont souvent ambigus pour le Canada, en particulier dans les études axées sur la période de la Guerre froide ou celles dont les échantillons sont fortement pondérés en faveur de cette période. Cependant, les études portant sur l'après-Guerre froide décrivent systématiquement le Canada comme un profiteur au sein de l'Alliance.

Au-delà de l'effort budgétaire : contributions en nature, infrastructure et troupes engagées

Malgré ces constatations, le Canada a participé activement à plusieurs missions parrainées ou dirigées par l'OTAN, et a souvent choisi les déploiements les plus difficiles. On peut noter l'exemple du déploiement en 2005 dans la région instable de Kandahar, en Afghanistan. Ces contributions tangibles aux missions de maintien de la paix de l'OTAN et de l'ONU sont souvent invoquées pour contester l'étiquette de « profiteur ».

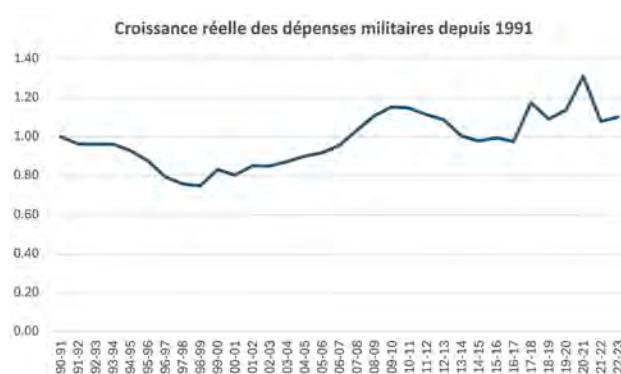
Ces mesures axées sur les résultats sont importantes, car les coûts marginaux liés au développement des capacités de défense varient d'un pays à l'autre. Le Canada pourrait profiter d'un avantage comparatif relativement au développement de capacités particulièrement précieuses pour l'Alliance. Cependant, il s'avère foncièrement difficile d'estimer les résultats ou les retombées militaires en raison du caractère abstrait d'objectifs tels que la dissuasion ou la défense de vastes régions comme l'Europe ou l'Amérique du Nord.

Compte tenu de l'évolution de la situation en matière de sécurité, la question la plus pressante est de savoir si le Canada est en mesure de faire face aux nouvelles menaces, notamment celles qui pèsent sur l'Arctique et qui touchent non seulement l'Amérique du Nord, mais aussi les pays arctiques européens : le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède.

La posture du Canada après la Guerre froide

Une analyse des dépenses militaires du Canada fournit des indications préliminaires sur son état de préparation face aux nouvelles menaces. La figure 2 montre la croissance ajustée en fonction de l'inflation des dépenses militaires du MDN et des FAC depuis 1991, année marquant la fin de la Guerre froide. En prenant 1991 comme année de référence, la tendance montre la croissance des dépenses au cours des décennies suivantes.

Figure 2 : Croissance réelle (rajustée en fonction de l'inflation) des dépenses militaires, 1991-2023



Source : Institut international de recherche sur la paix de Stockholm, 2024; Calculs des auteurs.

- De 1991 à 1998-1999, les dépenses militaires ont fortement diminué, ce qui reflète les efforts visant à réduire la dette fédérale par des mesures d'austérité. En 1998-1999, les dépenses du MDN et des FAC avaient diminué de 25 % par rapport à leur niveau de 1990.
- La reprise a commencé dans les années 2000, et les dépenses ont atteint leur niveau de 1990 en 2007-2008, soutenues par des excédents budgétaires et le déploiement important des FAC à Kandahar.
- Les dépenses ont atteint un sommet de 15 % au-dessus des niveaux de 1990 en 2009-2010, mais sont retombées sous les niveaux de 1990 au milieu des années 2010. Actuellement, les dépenses militaires sont environ 10 % supérieures à leur niveau de 1990.

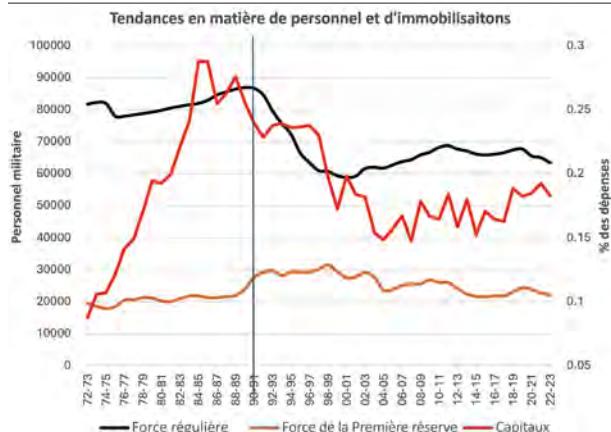
Au cours des 33 années qui ont suivi la Guerre froide, le taux de croissance annuel composé des dépenses du MDN et des FAC s'est établi à un modeste 0,29 %. Les dépenses de défense, qui représentent environ un quart à un tiers des dépenses discrétionnaires, sont souvent réduites en période d'austérité. Bien

qu'il ne s'agisse pas d'une mesure des résultats, cette croissance lente des intrants sape la confiance dans la capacité du Canada à faire face aux menaces émergentes ou à contribuer à de futurs déploiements.

Évolution des investissements en matière d'effectifs et de capitaux

Une analyse ventilée des dépenses militaires—axée sur le personnel, les immobilisations et la recherche et le développement—peut fournir des indicateurs indirects de l'état de préparation militaire. Ces composants sont étroitement liés aux mesures des résultats, telles que les niveaux de forces déployables.³⁴ La figure 3 montre l'évolution en matière d'effectifs et d'investissements en capitaux (en pourcentage des dépenses totales) de 1972-1973 à 2022-2023.

Figure 3 : Évolution en matière de substitution en termes d'effectifs-capitaux



Source : Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (2024); Calculs des auteurs.

- L'analyse commence au lendemain du Livre blanc de 1971, qui a réduit de moitié les forces canadiennes en Europe et éliminé la capacité du pays en matière de porte-avions. En 1971, les dépenses d'investissement avaient chuté à 9 % du budget, soit leur niveau le plus bas depuis la Seconde Guerre mondiale.
- Malgré ces réductions, les effectifs sont restés stables et les dépenses d'investissement ont fortement augmenté et ont atteint près de 29 % au milieu des années 1980. Ces investissements ont permis au Canada de maintenir une présence en Europe et de contribuer de manière significative aux missions de maintien de la paix des Nations Unies.

Les réductions postérieures à la Guerre froide ont toutefois été plus sévères et ont eu des conséquences plus importantes. Les effectifs et les dépenses d'investissement ont été fortement réduits dans les années 1990 et n'ont pas retrouvé leur niveau de 1990. Ces réductions ont eu une incidence sur les classifications

des groupes professionnels militaires et les capacités clés. Certaines capacités, telles que le transport tactique et le tir direct, ont été partiellement rétablies grâce à des dispositions particulières en matière de dépenses, connues sous le nom de « besoins opérationnels non prévus » (BONP), afin de soutenir les opérations à Kandahar.

La stratégie d'approvisionnement divergente décrite ci-dessus est clairement illustrée dans l'étude du DPB sur l'évolution en matière de dépenses en capital. Selon l'étude, entre 2017-2018 et 2022-2023, il y a eu un déficit cumulé de près de 12 milliards de dollars entre les dépenses d'investissement réelles et les niveaux initialement prévus dans la politique de défense de 2017.³⁵ Selon notre analyse révisée, qui utilise les dernières données accessibles au public, ce déficit se chiffre à 16 milliards de dollars. De plus, les engagements récemment annoncés envers le NORAD, qui allouent environ 51,5 milliards de dollars à la modernisation des systèmes et des infrastructures,³⁶ devraient encore restreindre les calendriers d'approvisionnement et réduire le pouvoir d'achat.³⁷

Le succès du Canada en Afghanistan dépendait donc fortement des BONP et des réserves principales. Cependant, le manque d'investissements soutenus dans les effectifs et les capitaux depuis l'Afghanistan a compromis l'état de préparation future et compliqué les discussions avec les alliés, en particulier avec les administrations des États-Unis, avant même l'arrivée au pouvoir de Donald Trump.

Conclusions et épilogue

L'invasion totale de l'Ukraine en 2022, et l'objectif terrifiant de la Russie d'anéantir l'Ukraine, une démocratie florissante, nous a rappelé que la décision prise par les membres de l'Alliance lors du Sommet du pays de Galles en 2014 d'établir un seuil minimum de 2 % pour les dépenses de défense était une prévision juste de ce qui allait se passer. En 2023, la décision prise lors du Sommet de Vilnius selon laquelle le seuil minimum de 2 % était en vigueur a entraîné un besoin urgent pour certains pays de rattraper leur retard.

En outre, le Canada, toujours bloqué à 1,31 % en 2024, fait l'objet de critique par les États-Unis. En mai 2024, un groupe bipartite composé de 23 sénateurs des États-Unis a cosigné une lettre adressée au premier ministre Justin Trudeau, dans laquelle

ils exprimaient leur « inquiétude » quant au fait que les dépenses de défense du Canada étaient bien en deçà de la cible minimale de 2 % fixé par l'OTAN.³⁸ Le nouveau gouvernement Trump s'est montré plutôt direct, allant au-delà des incitations traditionnelles des gouvernements précédents et du ton de la lettre des sénateurs. Cependant, on ne s'attendait pas à ce que la résistance nationale à l'augmentation des dépenses de défense, qui provient de la perception des électeurs selon laquelle les menaces sont faibles ainsi que de la dissonance cognitive motivée par des considérations électorales de la part des partis politiques canadiens, disparaîsse de sitôt. Jusqu'aux élections d'avril 2025, bien sûr!

Comment expliquer ce désintérêt et cette complaisance à l'égard des questions de défense nationale, compte tenu de la contribution exceptionnelle du Canada pendant la Première et la Seconde Guerre mondiale? Certaines des perspectives issues de la théorie du choix public et les données empiriques relatives aux postures militaires avant et après la Guerre froide abordées dans cet article apportent des réponses partielles. Les études futures devraient examiner de manière plus formelle comment l'inertie en matière de capacités militaires affecte l'impact sur le champ de bataille et l'état de préparation, et comment certains pays maintiennent leurs traditions militaires et le respect qui leur est dû, malgré la diminution des menaces claires et présentes ou de longues périodes de paix.

Cependant, le cours de l'histoire de l'après-Guerre froide a radicalement changé à partir de la Conférence sur la sécurité de Munich de 2007, en raison du discours plein de ressentiment de Vladimir Poutine. Son virage vers l'autocratie a commencé en 2008, alors que son échange de poste avec Dmitri Medvedev a révélé ses intentions. Les invasions de la Géorgie, de la Crimée et de l'est de l'Ukraine ont suivi, ce qui a mené à l'invasion totale de l'Ukraine. Le réveil défensif de l'OTAN a commencé avec le Sommet du pays de Galles en 2014, et le Sommet de La Haye en 2025 a marqué la transition vers le mouvement « jouons du coude » de la part de presque tous les pays de l'OTAN. Le Canada est-il aussi de la partie?

Notes

- 1 Keith Hartley, *The Political Economy of Aerospace Industries: A Key Driver of Growth and International Competitiveness?*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2014, p. 1.
- 2 <https://cdainstitute.ca/is-canada-really-a-nato-free-rider/> et <https://natoassociation.ca/rethinking-natos-2-per-cent-defence-spending-target-2023-enlargement-canadian-defence-needs-cooperative-bargaining-models-and-institutional-outcomes/>.
- 3 Un nouvel énoncé de la politique de défense accompagnera sûrement le budget de l'automne 2025 du nouveau gouvernement ou sera publié peu de temps après.
- 4 A. Wherry, *Everyone agrees Canada should spend more on defence. How do we pay for it?*, à l'adresse : <https://www.cbc.ca/news/politics/canada-defence-spending-nato-trump-1.7397141>.
- 5 Chrystia Freeland, Débats Hansard, Chambre des communes, 2017, à l'adresse : <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/house/sitting-188/hansard>.
- 6 Conseil canadien des affaires, Sécurité et prospérité, 2024, à l'adresse <https://www.thebusinesscouncil.ca/fr/rapport/securite-et-prosperite/>.
- 7 U. Cakirozer, *Maintenir une base industrielle de défense alliée à la mesure du nouveau modèle de dissuasion et de défense de l'OTAN*, Rapport de l'Assemblé parlementaire de l'OTAN, 018 DSC F rev. 1 fin, 2023, à l'adresse : <https://www.nato-pa.int/fr/document/2023-base-de-defense-industrielle-cakirozer-rapport-018-dsc>.
- 8 Il s'agit d'une série d'ententes conclues de 1956 à 1963, <https://ised-isde.canada.ca/site/aerospatiale-defense/fr/ressources/accord-partage-developpement-industriel-pour-defense-intervenu-entre-canada-etats-unis-damerique>.
- 9 U.G. Berkok, « Offset Multipliers and Defence Industrial Policy Efficiency », *Defence and Peace Economics* 36, no 4, 2024.
- 10 <https://www.sipri.org/databases/milex>.
- 11 Marion Bogers et Robert Beeres, « Mission Afghanistan: Who Bears the Heaviest Burden », *Peace Economics, Peace Science and Public Policy* 19, n° 1, 2013, p. 32-55, à l'adresse : <https://doi.org/10.1515/peps-2013-0002>.
- 12 *Notre Nord, fort et libre : Une vision renouvelée pour la défense du Canada*, à l'adresse : <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/nord-fort-libre-2024.html>.
- 13 Manifestement reformulé comme suit « l'Arctique nord-américain ».
- 14 <https://www.canada.ca/en/department-national-defense/services/operations/military-operations/current-operations/list.html>.
- 15 Voir l'article de Berman et Berkok dans le présent numéro.
- 16 Pour une discussion approfondie, voir L. C. R. Fetterly, « Comparaison des dépenses militaires entre les pays : problèmes et limites », *Revue militaire canadienne*, printemps, 2007, et Ron P. Smith, « Military Expenditure Data: Theoretical and Empirical Considerations », *Defence and Peace Economics* 28, no 4, 2017.
- 17 Voir, par exemple, Ken Hansen, « What are we talking about when we talk about defence spending? », *Globe and Mail*, le 27 septembre 2024.
- 18 Pour obtenir la définition officielle de l'OTAN, tiré de : https://www.nato.int/nato_static_f12014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-fr.pdf.
- 19 Voir T. Sandler et K. Hartley, « Economics of Alliances: The Lessons for Collective Action », *J. Economic Literature* 39, n° 3, 2001, p. 869 à 896, pour un examen de l'analyse de base. Depuis lors, des progrès significatifs ont été réalisés dans ce domaine, comme l'indiquent les sections suivantes.
- 20 Dans le présent numéro.
- 21 Nous utilisons des tests non paramétriques lorsque nous manquons d'informations sur les caractéristiques de nos données, telles que leur distribution (sont-elles normalement distribuées ou asymétriques, etc.).
- 22 La mesure des avantages part du principe que l'objectif de la défense est de protéger les citoyens, la base industrielle et le territoire.
- 23 Pour une analyse convaincante, voir D. Rowlands et D.K. Kabongi, « Military Expenditures, Alliance Membership, and Fiscal Restraint », *Geopolitics, History, and International Relations* 9, n° 2, 2017, p. 55 à 79.
- 24 W. Kim et T. Sandler, « NATO at 70: Pledges, Free Riding, and Benefit-Burden Concordance », *Defence and Peace Economics* 31, n° 4, 2020, p. 400 à 413.
- 25 W. Kim, H. Shimizu et T. Sandler, « An Expanded Investigation of Alliance Security Free Riding », *Global Policy* 15, no 4, 2024, p. 570 à 582.
- 26 *Ibid.*
- 27 Voir la note 14; pour les études récentes, voir K. Skogstad et R.A. Compton, « Country Survey: Canadian Military Expenditure and Defence Policy », *Defence and Peace Economics* 33, n° 5, 2022, p. 616 à 636.
- 28 B. Solomon, « The demand for Canadian defence expenditures », *Defence and Peace Economics* 16, n° 3, 2005, p. 171 à 189; et M. Douch et B. Solomon, « Middle powers and the demand for military expenditures », *Defence and Peace Economics* 25, n° 6, 2014, p. 605 à 618.
- 29 OTAN, *Dépenses de défense et engagement des 5 %*, 2024B, à l'adresse OTAN, « *Dépenses de défense et engagement des 5 %* », 2024B.
- 30 https://www.thestar.com/politics/justin-trudeau-told-nato-canada-can-t-meet-defence-spending-target-washington-post-reports/article_8aae8154-ec04-59f1-89ec-e44e8c20364d.html?gad_source=1&gclid=EAIalQobChMfn4i4rt_ZiQMVYSmtBh17WAdqEAMYASAAEgK6YD_BwF&gclsrc=aw.ds. Dernière consultation le 31 octobre 2024.
- 31 <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/nouvelles/2024/07/declaration-du-ministre-de-la-defense-bill-blair-sur-les-efforts-du-canada-pour-atteindre-lengagement-de-lotan-en-matiere-dinvestissement-dans-la-d.html>. Dernière consultation le 11 novembre 2024.
- 32 <https://distribution-a617274656661637473.pbo-dpb.ca/fid431684c9ddb942162230f050ab88e4068bc-d15la316542a770e8a94894f8>.
- 33 <https://budget.canada.ca/2024/report-rapport/anxi-fr.html> et <https://www.canada.ca/fr/ministere-de-defense-nationale/organisation/rapports-publications/nord-fort-libre-2024/addenda-financement-de-la-defense-nationale-et-previsions-des-depenses-de-defense-canadiennes-par-rapport-au-pib.html>.
- 34 Les études récentes utilisant des dépenses ventilées comprennent la suivante : J. Drooff et J. Malizard, 2019, « Qui Porte Le Des charges? Les Coûts de la Production de Défense dans l'Union Européenne », *Revue française d'économie* 34, n° 3, 2019, p. 83 à 121.
- 35 <https://pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2324-025-C-planned-capital-spending-under-canada-defence-policy-2024-update--depenses-capital-prevues-titre-politique-defense-canada-mise-jour-2024>.
- 36 Les coûts liés à la modernisation du NORAD seront répartis à raison de 40 % pour le Canada et de 60 % pour les États-Unis (paragraphe 12 du Traité - E101003), à l'adresse : <https://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.aspx?id=101003&Lang=fra>.
- 37 *Ibid.*
- 38 Les sénateurs ont indiqué qu'à l'approche du Sommet de l'OTAN de 2024 à Washington, D.C., ils étaient préoccupés et profondément déçus par le fait que les dernières projections du Canada indiquent qu'il n'atteindra pas son engagement de 2 % au cours de cette décennie. En 2029, les dépenses de défense du Canada devraient atteindre seulement 1,7 %, soit 5 ans après la date limite convenue de 2024, et rester en dessous du seuil de référence. CNN, à l'adresse <https://www.cnn.com/2024/05/23/politics/senators-trudeau-letter-defense-spending/index.html>.



Les membres d'équipage du NCSM FREDERICTON se tiennent au garde à vous sur le gaillard d'avant du navire, au port d'Helsinki, en Finlande, au cours de l'opération REASSURANCE, le 2 novembre 2021.

Cpl Laura Landry, Forces armées canadiennes

Histoire géostratégique de la Finlande : perspectives pour le Canada

PAR ALEXANDER DALZIEL

Alexander Dalziel est agrégé supérieur attaché à l'Institut Macdonald-Laurier, à Ottawa, où il écrit sur les questions géopolitiques et de sécurité. Il possède plus de 20 années d'expérience au sein de la communauté de la sécurité nationale au Canada. Auparavant, il a occupé des postes au Bureau du Conseil privé, à l'École de la fonction publique du Canada, au ministère de la Défense nationale et à l'Agence des services frontaliers du Canada. Il est titulaire d'une maîtrise en histoire de l'Université Memorial de Terre-Neuve-et-Labrador, ainsi que d'un certificat sur la Carélie, en Russie et la région baltique de l'Université de la Finlande orientale.¹

L'adhésion de la Finlande à l'OTAN en avril 2023 a renforcé l'Alliance. Avec l'adhésion de la Suède en 2024, la position de l'OTAN a été consolidée dans le nord de l'Europe : elle pouvait compter sur deux des États « neutres » emblématiques de la Guerre froide. Le Canada a manifesté son soutien dans ce contexte en étant le premier pays à ratifier l'adhésion de la Finlande.

Un tel soutien était un choix évident. La Finlande est connue pour ses institutions démocratiques solides, sa société très instruite, son réseau de protection sociale exhaustif, ses médias forts et son engagement envers le droit international.

Mais les agissements de la Finlande depuis le début de la Guerre froide jusqu'à aujourd'hui sont également un exemple de pratique stratégique. Les dirigeants et les représentants canadiens peuvent désormais travailler en étroite collaboration avec un pays qui a une histoire distincte en matière de politique étrangère, de défense et de sécurité. Dans cet article, on soutient que l'histoire stratégique de la Finlande depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale fournit des perspectives et des leçons qui s'appliquent dans son ensemble à la conduite des affaires internationales, y compris pour les décideurs canadiens, et que l'histoire de ce pays peut servir de guide pour examiner les possibilités et les stratégies pour la géopolitique du Canada.

Bien que l'histoire et les circonstances de la Finlande diffèrent de celles du Canada, son exemple met en évidence les thèmes des petites puissances dans les domaines de la concurrence interétatique, des moyens d'action, de la sécurité et de la légitimité. Pour en arriver aux perspectives apportées par la Finlande, cet article présentera d'abord un compte rendu de l'histoire stratégique de ce pays en matière de souveraineté et de sécurité depuis 1945. Ce compte rendu illustrera les grands thèmes et l'héritage stratégique des décideurs politiques finlandais contemporains et expliquera comment la Finlande a réussi à préserver son indépendance pendant la Guerre froide, et comment elle s'est adaptée aux nouvelles circonstances géopolitiques après 1991, 2014 et 2022.

Pour analyser cette histoire, je me pencherai sur des concepts tels que la culture stratégique, la dissuasion armée, le leadership politique, l'engagement public et la gestion des grandes puissances, puis j'en tirerai de possibles perspectives pour les décideurs canadiens. L'article, je l'espère, servira également de bref b.a.-ba historique pour les représentants du gouvernement qui chercheraient à mieux comprendre ce nouvel allié.

Fondements théoriques et historiographiques

Les raisons d'examiner la Finlande d'un point de vue stratégique sont très pertinentes, comme l'expriment certains éléments de la littérature universitaire sur la stratégie totalestratégie de défense totale. La Finlande illustre certains éléments des définitions de la stratégie totale, telles qu'elles ont été formulées et débattues par les historiens et les politologues, tout en s'éloignant de ces définitions en tant que petite puissance. Comme l'a souligné le politologue Paul Kennedy, la stratégie totale consiste autant à gérer et à maintenir la paix qu'à gagner des guerres.² De ce point de vue, la Finlande a géré et maintenu la paix alors qu'elle était sous pression pendant la Guerre froide, et son rapprochement avec l'OTAN depuis 2022 visait également

à dissuader une Russie révisionniste et à maintenir la stabilité stratégique en Europe.

L'exemple de la Finlande montre qu'il est important de disposer d'un noyau durable de concepts pour qu'une stratégie soit couronnée de succès. En effet, les caractéristiques d'une stratégie efficace, selon les historiens Hal Brands et Paul Feaver, sont sa pertinence, sa cohérence et son orientation vers l'avenir, ainsi que sa capacité à exprimer une logique ancrée dans l'expérience historique qui façonne des objectifs tournés vers l'avenir.³ L'histoire stratégique finlandaise incarne ces atouts, quoique parfois de manière imparfaite. La Finlande disposait d'un noyau de concepts qui lui permettaient de tenir à distance la puissance militaire soviétique (par exemple, le maintien d'une armée forte) tout en conservant et alimentant un penchant économique et politique vers l'Occident pendant la Guerre froide, penchant qui était évident dans ses relations commerciales, notamment. Au cours de la période suivant la Guerre froide, elle s'est pleinement intégrée aux structures politiques et économiques européennes, surtout à l'Union européenne et à la monnaie unique, l'euro, et a fait distinctement savoir que l'adhésion à l'OTAN était une option qu'elle pouvait choisir en tant que pays souverain. Le présent article examine et soutient l'idée selon laquelle une stratégie est émergente et fait l'objet de délibérations, une stratégie est le fruit de la créativité de l'interface entre l'intention humaine et les événements externes sur lesquels un gouvernement et sa population peuvent avoir un contrôle limité ou nul.

La Finlande illustre le succès que peut remporter la stratégie totale d'un petit État démocratique.⁴ De nombreux théoriciens et historiens se sont montrés sceptiques, voire méprisants, à l'égard de la capacité des petits États d'atteindre leurs objectifs stratégiques; par exemple, Paul Kennedy considérait que leurs intérêts étaient trop « locaux⁵ ». L'histoire de la Finlande réfute des éléments de ces positions. Selon le politologue Anders Wivel, l'environnement de l'après-Deuxième Guerre mondiale a donné aux petits États une plus grande latitude dans les relations internationales, en raison des tendances vers une plus grande autodétermination, des institutions internationales plus robustes et d'une préférence croissante pour la résolution pacifique des conflits.⁶ La Finlande peut servir d'étude de cas pour bon nombre de ces tendances. Comme le font remarquer Thierry Balzacq et Ronald Krebs, le fait de disposer de relativement moins de ressources peut en fait rendre les actes de stratégie totale plus importants pour les petits États que pour les grands.⁷ Au cours des décennies qui ont suivi la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la Finlande a adopté une approche axée sur les problèmes pour gérer un voisin imprévisible et parfois coercitif, soit l'Union soviétique et la Fédération de Russie, tout en intégrant ses propres politiques, son économie et sa sécurité dans les institutions européennes, transatlantiques et internationales. Lawrence Friedman résume bien le

comportement finlandais en observant « qu'il est peut-être préférable de penser à agir stratégiquement que d'avoir une stratégie⁸ » [TCO].

L'exemple finlandais et sa pertinence pour la pratique stratégique canadienne

En quoi cela concerne-t-il le Canada? Après tout, le Canada est un pays beaucoup plus grand, tant sur le plan de la population que du territoire. En outre, comme la Finlande, le Canada a comme voisin un État de grande taille (dans notre cas, les États-Unis d'Amérique), mais ce voisin s'est montré (dans l'ensemble) coopératif pendant plus d'un siècle, s'orientant pendant la majeure partie de cette période vers des résultats mutuellement avantageux pour l'Amérique du Nord et au-delà.

Je soulèverai deux points très importants à cet égard.

Premièrement, l'exemple de la Finlande illustre qu'il est avantageux d'adopter un comportement stratégique et qu'il est essentiel d'agir de manière réfléchie et cohérente. Si le Canada souhaite contribuer à la sécurité mondiale proportionnellement à ses ressources en tant que pays riche de taille moyenne, il peut s'inspirer de la Finlande quant à la pertinence d'agir conformément à un noyau stable d'objectifs stratégiques. Concrètement, une telle stratégie sera axée sur le maintien d'une grande collaboration avec les É.-U., et ce, dans tous les domaines de compétences du gouvernement. Une partie de cette cohérence découle des impératifs géographiques de manière multidimensionnelle, grâce à un équilibre habile et au réalisme, avec une orientation stable vers les valeurs fondamentales de la démocratie.

Deuxièmement, pour le Canada, les perspectives apportées par l'histoire de la Finlande mettent en évidence non seulement les dispositions cognitives nécessaires, mais aussi le rôle essentiel des moyens pour la réalisation de la stratégie. Bien que cela concerne les ressources diplomatiques et de sécurité nationale, la valeur réelle pour le public canadien est l'importance des capacités militaires, qui étaient au cœur du comportement stratégique de la Finlande. Dans le cas du Canada, il s'agit moins d'une question de dissuasion que d'une question de communication de sa pleine gérance et de sa responsabilité pour ses vastes territoires terrestres et maritimes, et de façon plus importante dans l'Arctique, ainsi que la promotion de sa proactivité dans le cadre de sa contribution à la sécurité internationale dans des théâtres plus éloignés, où le Canada a un intérêt dans la stabilité et la sécurité internationales.

En bref, l'histoire de la Finlande depuis 1945 sert d'étude de cas sur le potentiel d'un comportement stratégique pour un petit État, même dans des circonstances très défavorables. Si un petit pays comme la Finlande peut gérer une situation géopolitique aussi tendue, le Canada, qui bénéficie de conditions géopolitiques beaucoup plus favorables, dispose d'une très grande marge de manœuvre. L'exemple de la Finlande encourage l'imagination du

Canada dans le domaine de la géopolitique, comme le montrera le présent article.

L'héritage stratégique : la Finlande pendant la Guerre froide

L'histoire stratégique de la Finlande a été façonnée par la Deuxième Guerre mondiale et la Guerre froide. La Finlande a mené trois campagnes distinctes entre 1939 et 1944 : la guerre d'hiver, de novembre 1939 à mars 1940, qui était une guerre défensive contre l'agression soviétique; la guerre de continuation, de juin 1941 à septembre 1944, au cours de laquelle la Finlande a attaqué l'Union soviétique en tant que cobelligérante de l'Allemagne nazie; enfin, la guerre de Laponie, de septembre à novembre 1944, au cours de laquelle la Finlande a chassé les forces allemandes de ses territoires situés au nord dans le cadre de son armistice avec l'Union soviétique.⁹

La Finlande, sortie vaincue de ces conflits sans être sous occupation, et ayant largement empêché l'Union soviétique d'atteindre ses objectifs maximalistes, a tracé une voie délicate pendant la Guerre froide. Sa politique étrangère caractéristique était la ligne Paasikivi-Kekkonen, une politique qui, sous la présidence de Juho Paasikivi (1946-1956) et son successeur, Urho Kekkonen (1956-1982), a évolué vers la neutralité après 1947. Cette politique a été maintenue par le dernier président finlandais de la Guerre froide, Mauno Koivisto (1982-1994). Sous la menace d'une agression soviétique et subissant les pressions de la concurrence interétatique entre les États-Unis et l'Union soviétique et leurs blocs respectifs, cette politique était le fruit des calculs effectués par la Finlande sur la façon de préserver son indépendance, sa souveraineté et ses institutions démocratiques, ainsi qu'un système économique guidé par les marchés et axé sur le commerce.

L'essentiel de la ligne Paasikivi-Kekkonen était de convaincre les Soviétiques que la Finlande était en mesure de défendre son propre territoire contre une agression étrangère, fermant ainsi son utilisation comme corridor pour les attaques sur l'Union soviétique, en particulier contre Leningrad (aujourd'hui Saint-Pétersbourg), et la péninsule de Kola. Paasikivi a institutionnalisé cet objectif dans les négociations avec les Soviétiques par l'entremise du Traité de paix de Paris de 1947 et, plus important encore, de l'Accord d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle de 1948. Sous Kekkonen, la Finlande a poursuivi cet objectif par la voie diplomatique pour convaincre les É.-U. et les puissances d'Europe occidentale qu'elle se tenait à l'écart de leur rivalité avec le bloc soviétique (et qu'elle n'était pas un satellite soviétique). Les Nations Unies et le maintien de la paix sont devenus des éléments centraux des efforts déployés par la Finlande pour démontrer son engagement envers la stabilité internationale et le règlement pacifique des conflits.¹⁰ En même temps, elle a évité de prendre position sur des questions particulières relatives aux droits de l'homme, par principe ou en ne faisant pas

de déclarations fermes à ce sujet, afin de se distancier de toute association perçue avec l'un ou l'autre bloc.

D'un point de vue historique, la politique étrangère de la Finlande pendant la Guerre froide lui a valu de préserver ses institutions politiques et la croissance de son économie, malgré les fortes pressions exercées, particulièrement dans les années 1940 à 1960. La neutralisation de la menace soviétique a permis aux dirigeants finlandais de protéger et de stimuler le développement interne du pays. À l'échelle internationale, elle a renforcé son rôle de rassembleur et de médiateur, par exemple en accueillant dans les années 1970 les discussions qui ont abouti à la signature de l'Acte final d'Helsinki et à la création du traité de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

Sur le plan de la politique économique, la diplomatie finlandaise s'est efforcée de dépolitiser les relations commerciales, présentant le commerce comme une fonction du développement économique indépendant. Au début de la Guerre froide, cela impliquait de refuser l'aide du Fonds Marshall. Tout au long des années 1960, 1970 et 1980, il s'agissait de veiller attentivement à ce que les relations économiques avec les autres pays nordiques et l'Europe occidentale ne perturbent pas les liens avec l'Union soviétique. Néanmoins, la Finlande a poursuivi avec constance et détermination son intégration économique avec les démocraties occidentales, diversifiant discrètement ses échanges commerciaux pour minimiser sa dépendance envers l'Union soviétique.¹¹

Les coûts de cette stratégie ont été considérables. La pression soviétique a favorisé une dynamique négative dans la politique finlandaise. Par exemple, l'ingérence excessive du président Kekkonen, qui tentait de limiter la couverture médiatique finlandaise de l'Union soviétique, et la répression agressive de l'expression politique par les partisans stalinistes finlandais. Ce sont là deux des principaux facteurs qui ont conduit à l'auto-censure dans les médias et le milieu universitaire. De plus, la pression exercée par l'ambassade soviétique à Helsinki a stimulé une culture d'exclusion politique dans la politique parlementaire finlandaise, par exemple, en manifestant son mécontentement à l'égard de certains dirigeants du Parti social-démocrate et en écartant le Parti de la coalition nationale conservateur de la participation au gouvernement. Kekkonen, en particulier, a beaucoup investi dans ses relations avec les hauts dirigeants soviétiques et disposait de canaux secrets avec le KGB dans le cadre de son arsenal personnel de techniques. Des questions sur la mesure dans laquelle le président Kekkonen gérait les dirigeants soviétiques ou était dirigé par eux ont entaché son héritage politique.¹²

Réalignement : la Finlande après la Guerre froide

Après la fin de la Guerre froide et l'effondrement de l'Union soviétique, la stratégie finlandaise a évolué; il s'agissait de gérer l'estompement de la longue période sombre de domination soviétique. Le succès relatif de la Finlande par rapport à la

plupart des pays d'Europe centrale et de l'Est dans la gestion de la Guerre froide a convaincu ses dirigeants des mérites d'une politique étrangère autonome et indépendante. La Finlande a consciemment décidé que sa démocratie, sa prospérité et sa sécurité dépendraient de la possibilité reconnue de participer à des relations globales avec l'Europe et d'autres pays; ces relations relèveraient de son choix et ne seraient pas dictées par Moscou. Dans ce contexte, toutefois, l'équilibre diplomatique avec la Russie restait une priorité de la politique finlandaise, fondée sur la sensibilité aux préoccupations russes et le désir de certains politiciens et chefs d'entreprise d'intégrer cette politique au projet européen.

Dans l'ensemble, deux thèmes de la période allant de 1939 à 1991 apparaissent comme étant pertinents pour la discussion sur les affaires internationales de la Finlande au cours des décennies suivantes. Ces thèmes sont la méfiance et la confiance. L'incapacité de la Finlande à créer des alliances ou des réseaux de défense significatifs pendant l'entre-deux-guerres, son incapacité à obtenir un soutien extérieur pendant la guerre d'hiver et son isolement au lendemain de la guerre de continuation ont rendu la classe politique et l'opinion publique finlandaises méfiantes à l'égard des promesses de soutien venant de l'extérieur. Le fait d'avoir traversé les aléas de la Guerre froide, par contre, a permis aux cercles dirigeants d'avoir confiance que la Finlande avait les bons instincts en matière de politique étrangère.

À ce stade, la Finlande a suivi deux grands axes pour renforcer sa sécurité. Le premier consistait à affirmer sa souveraineté sans entraves; le second consistait à ajuster son approche vis-à-vis de la Russie. En ce qui a trait à l'affirmation de sa souveraineté, elle s'est rapidement engagée dans une intégration plus étroite avec les institutions politiques et économiques de l'Europe occidentale. L'adhésion à l'Union européenne en 1995 et à la monnaie européenne unique en 1999 constitue le couronnement de cette ligne d'effort, mettant ainsi fin à la neutralité de la Finlande. Celle-ci a alors adopté l'expression « militairement non aligné ».

Pour la Finlande, les structures de l'Europe occidentale ont également été une source de pression, ce qui a créé un dilemme quant à savoir si la marge de manœuvre nouvellement acquise devait être mise en commun dans l'UE. Ce dilemme a coïncidé avec le véritable envol de la mondialisation, qui a soulevé des questions stratégiques fondamentales sur la compétitivité de la Finlande sur le plan économique et le maintien de sa prospérité. Qui plus est, fondamentalement, il s'agissait d'une question de sécurité : la présence de la Finlande dans un cadre politique durable a atténué son isolement géopolitique.¹³ Lors d'un référendum à la fin de 1994, la population finlandaise a accepté son adhésion à l'UE et voté en sa faveur.

Elle devait être prudente quant à l'intensité de sa coopération en matière de défense avec les institutions transatlantiques,



Un hélicoptère CH-146 Cyclone se trouve sur le pont d'envol du NCSM FREDERICTON alors que le navire quitte le port d'Helsinki, en Finlande, au cours de l'opération REASSURANCE, le 2 novembre 2021.

Cpl Laura Landry, Forces armées canadiennes

Ces mesures étaient une déclaration de souveraineté. Les choix et les alignements de la Finlande en matière de défense, conformément à l'Acte final d'Helsinki, ne seraient pas dictés par des pays étrangers. Cela est devenu le pilier de sa politique, formulée dans les années 1990 sous le nom d'*« option OTAN »*, la politique selon laquelle, si les circonstances venaient à changer, la Finlande serait libre d'adhérer à l'Alliance. Cette politique a duré jusqu'au début de 2022.

Pourquoi adopter une telle approche? Principalement parce que la Finlande demeurait toujours prudente à l'égard de la Russie. La Finlande avait clairement indiqué qu'elle continuerait de tenir compte des préoccupations de la Russie dans le contexte changeant de l'Europe dans sa politique étrangère. Par exemple, sous la présidence de Koivisto, la Finlande a décidé de modifier puis d'abandonner les restrictions à la souveraineté prévues par le Traité de paix de Paris de 1947 et de l'Accord d'amitié de 1948, combinant des mesures unilatérales et des négociations afin de conclure un nouveau traité bilatéral avec les autorités soviétiques, puis russes, qui est entré en vigueur en 1992.¹⁵ Sous la présidence de Martti Ahtisaari (1994-2000), la Finlande a commencé à articuler une politique d'*« option OTAN »*,¹⁶ en tant qu'État souverain capable de choisir ses orientations en matière de politique étrangère. À l'époque, les dirigeants finlandais ne jugeaient pas nécessaire d'exercer cette option.

Au cours de cette période, la Finlande s'est efforcée de rétablir des relations avec la Russie sur des bases libérales, en encourageant les contacts entre les populations, le commerce, les investissements et la coopération économique. Elle a encouragé l'intégration de la Russie dans les structures européennes par le biais d'initiatives telles que la politique de l'UE sur la dimension septentrionale, le Conseil des États de la mer Baltique et le Conseil de l'Arctique. Les dirigeants russes et finlandais se sont rencontrés fréquemment, une politique qui s'est poursuivie

depuis le mandat d'Ahtisaari jusqu'à ceux des présidents suivants, Tarja Halonen (2000-2012) et Sauli Niinistö (2012-2024). Helsinki est devenue un interlocuteur de confiance, en bons termes avec Moscou et l'UE, ce qui s'est avéré particulièrement précieux après l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2014. La Finlande a également joué le rôle de médiateur entre les États-Unis et la Russie : par exemple, en mars 1997, elle a accueilli le président russe Boris Eltsine et le président des États-Unis Bill Clinton pour discuter de l'élargissement de l'OTAN et du contrôle des armements.

Parallèlement, la politique finlandaise a conservé un scepticisme sain quant aux perspectives politiques de la Russie. Estimant que l'avenir pacifique de la Russie n'était pas assuré, la Finlande a décidé de maintenir une dissuasion militaire solide. Les analystes finlandais étaient plus enclins à voir la Russie sous un angle historique que normatif. Ils accordaient donc moins d'importance à l'idée que la démocratie et l'économie de marché pouvaient transformer la Russie qu'à la persistance probable de sa culture politique impériale profondément enracinée.¹⁷ Un filet de sécurité militaire solide est donc demeuré au cœur des calculs géopolitiques de la Finlande, contrairement à ceux de bon nombre de ses partenaires de l'UE.

Consolidation stratégique : la Finlande depuis 2014

À partir de 2014, les actions de la Russie en Ukraine, avec l'annexion de la péninsule de la Crimée et la fomeration d'une insurrection armée dans l'est de l'Ukraine, ont érodé la ligne politique intégrationniste de la Finlande à l'égard de la Russie. La politique de défense de la Finlande a évolué en conséquence, resserrant ses relations avec l'OTAN, les États-Unis et les pays nordiques (en particulier la Suède).

La Finlande a commencé à améliorer sa collaboration avec l'OTAN, par exemple en participant dès 2014 à l'Initiative de partenariat pour l'interopérabilité. Elle a renforcé ses ententes de sécurité bilatérales avec les États-Unis, notamment, en 2016, en signant une déclaration d'intention qui élargit la portée et l'ampleur de la coopération militaire.¹⁸ Dans la région, elle a doublement misé sur ses relations de défense avec la Suède et a amélioré ses relations avec les structures de sécurité nordiques telles que la Coopération nordique en matière de défense, communément appelée NORDEFCO, qui favorise la coopération militaire entre la Finlande, la Suède, la Norvège, le Danemark et l'Islande. Elle s'est engagée dans les débats et à l'élaboration de politiques sur les menaces communes de l'OTAN et de l'UE, notamment par la création à Helsinki en 2017 du Centre européen d'excellence pour la lutte contre les menaces hybrides.

En même temps, la Finlande a maintenu une politique d'engagement avec la Russie, et le président Niinistö et son homologue russe, Vladimir Poutine, ont eu des contacts réguliers, notamment lors de réunions en personne. Elle a soutenu le maintien de la Russie au sein du Conseil de l'Arctique, ainsi

que la coopération économique, notamment dans le cadre de la construction de la centrale nucléaire d'Hanhikivi (le projet a été annulé en 2022). Pendant tout ce temps, Helsinki apportait son soutien public à l'Ukraine, invoquant l'illégalité de l'annexion de la Crimée par la Russie.

Les efforts de la Finlande pour se positionner comme un facilitateur et un contributeur à la stabilité de l'environnement mondial se sont manifestés dans l'initiative du président Niinistö de faire revivre « l'esprit d'Helsinki », en référence au rassemblement des États européens et transatlantiques en Finlande pour les négociations qui avaient conduit à la signature de l'Acte final d'Helsinki en 1975, ce qui constitue le fondement de l'actuelle Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. La philosophie derrière la nouvelle formulation était de relancer l'idée de pourparlers, désormais étendus à la communauté internationale, pour forger un ensemble de principes, de mesures de renforcement de la confiance et de domaines de coopération pour les politiques internationales du XXI^e siècle, avec sa dimension Indo-Pacifique croissante et la prolifération des technologies numériques révolutionnaires.¹⁹

Bien que l'invasion totale de l'Ukraine par la Russie en février 2022 ait incité la Finlande à entamer sérieusement le processus d'adhésion à l'OTAN, l'impulsion immédiate s'est produite en décembre 2021, lorsque la Russie a présenté un « plan » de « négociations » avec les États-Unis et l'OTAN afin d'éviter la guerre.²⁰ Dans ce plan, les positions russes étaient extrêmes : l'OTAN devait retirer ses forces alliées des pays ayant rejoint l'Alliance après 1997, ce qui revenait en fait à demander une diminution de la sécurité des membres de l'Europe centrale et de l'Est ayant adhéré depuis 1999, et s'engager à ne plus élargir l'Alliance vers l'Est. En Finlande, cela a fait pencher la balance en faveur de l'OTAN. Les dirigeants d'Helsinki et la population du pays voyaient là un signal immédiat indiquant que la Russie ne reconnaissait pas la souveraineté des États voisins.²¹ L'invasion de l'Ukraine en février 2022 a confirmé que le manque de respect de la Russie pouvait entraîner une agression militaire et qu'elle n'hésiterait pas à recourir à une force violente. La Russie ne comprenait pas ou ne se souciait pas de comprendre les préoccupations de ses voisins en matière de sécurité, les considérant uniquement comme des appendices de la puissance des États-Unis.

Un principe avait été violé. Les dirigeants et la population de la Finlande ont vu la relation entre leurs expériences pendant la Deuxième Guerre mondiale et la Guerre froide et le comportement de la Russie envers l'Ukraine. Ils se sont opposés à la limitation théorique de la souveraineté nationale que sous-entendait la diplomatie de la pilule empoisonnée de la Russie. Le président Niinistö et la première ministre Sanna Marin ont mené le pays dans un processus démocratique impliquant un débat parlementaire et une ratification.

Stratégie finlandaise : perspectives pour le Canada

Cette histoire est l'héritage stratégique des décideurs politiques finlandais d'aujourd'hui, les legs qui ont façonné le chemin du pays vers l'OTAN. Plus généralement, il s'agissait de la consolidation d'une nouvelle géostratégie orientée vers l'Occident, axée sur l'Europe et le transatlantisme, un virage à 180 degrés accompli en 30 ans; la Finlande, qui était orientée vers l'Est pendant la Guerre froide, a par la suite affaibli la menace d'une invasion soviétique qui pesait sur elle. Quelles perspectives cette histoire peut-elle apporter à la stratégie du Canada et à ses décisions?

Les particularités de l'expérience finlandaise pendant la Guerre froide sont nombreuses, et il n'est pas possible de reproduire les politiques d'autres pays ou d'adopter des copies des politiques du passé. Par contre, quelques points durables et plus largement applicables se dégagent de l'exemple finlandais. Les premiers sont des perspectives générales sur la géostratégie, qui peuvent être tirés de l'expérience finlandaise et appliqués et comparés à l'expérience, aux impératifs et aux obligations du Canada. Ces perspectives pourraient éclairer l'éthos de la géopolitique canadienne, servir de contrepoint pour examiner comment les circonstances canadiennes affectent ses décisions géostratégiques, ou suggérer des points de départ pour que le Canada s'adapte au contexte international actuel et en constante évolution. Ce sont des perspectives sur la culture stratégique, la gestion des relations avec les « grandes puissances », la relation entre la dissuasion militaire et la crédibilité diplomatique, et le rôle du leadership.

Conduite stratégique. En quoi la conduite de la Finlande était-elle stratégique?²² Au fil du temps, l'approche finlandaise a évolué, passant de l'orientation soviétique de la ligne Paasikivi-Kekkonen à la ligne intégrationniste occidentale de l'après-Guerre froide, puis à l'exercice de « l'option OTAN » dans l'ère post-février 2022. À chaque étape, l'action finlandaise reposait sur un ensemble de prémisses et de logiques, le principal changement étant le passage de l'accommodation des intérêts sécuritaires soviétiques à l'intégration dans le cadre européen et transatlantique. Pendant la période de l'après-Guerre froide, la stratégie finlandaise était modulable pour faire face aux aléas de la menace russe. À partir de 1939, le défi de sécurité auquel était confrontée la patrie a toujours été clairement reconnu.

La pratique stratégique de la Finlande illustrait l'utilisation judicieuse des techniques géopolitiques de base pour une petite puissance. Il s'agissait de l'intérêt d'avoir une place à la table des négociations, le pouvoir d'être un rassembleur, la prise de conscience des mérites de l'initiative et l'importance de l'autonomie nationale. À un niveau plus spécifique, l'histoire de la Finlande illustre l'intérêt de déterminer l'ensemble des problèmes fondamentaux, de définir les objectifs de base, d'élaborer un cadre pour leur mise en œuvre et d'ajuster ce cadre, au besoin.

La géopolitique dans le domaine public. Un deuxième avantage étroitement lié au premier est l'importance d'engager le public dans le discours géopolitique. Cette pratique s'est largement développée en Finlande à partir des années 1980. Paasikivi et surtout Kekkonen, grâce à ses relations personnelles avec les dirigeants soviétiques et ses canaux de communication secrets avec le KGB, ont pris conscience des limites d'une politique étrangère démocratique. Koivisto, bien qu'il ait parfois utilisé ces canaux secrets jusqu'en 1992, s'est moins investi dans la personnalisation des réseaux avec les Soviétiques.²³ Cette tendance s'est accélérée après l'effondrement de l'Union soviétique. Depuis 1995, par exemple, le gouvernement de la Finlande, dans le cadre d'un processus supervisé par son parlement, publie régulièrement un rapport public, généralement un rapport par gouvernement, sur la politique étrangère, la politique de sécurité et la politique de défense.²⁴

La Finlande produit également d'autres documents stratégiques publics ad hoc en réponse aux questions d'actualité. Un exemple récent est la demande de l'ancienne première ministre Marin, en 2022, d'un rapport d'experts sur l'avenir de la politique sur l'Arctique après l'attaque de la Russie contre l'Ukraine. Ce rapport, publié en octobre 2022, ne constituait pas un document consensuel, mais a été commandé et conçu pour fournir des éléments réfléchis permettant de reconstruire la stratégie globale de 2021 de la Finlande sur l'Arctique. Le rapport de mise à jour s'est appuyé sur les contributions de la communauté d'experts finlandais issus d'universités, de groupes de réflexion et du secteur privé.²⁵ Ces documents, ainsi que la culture d'ouverture du gouvernement qui rend leur existence possible, ont aidé à préparer le public finlandais à s'adapter à la plus importante rupture avec les politiques passées des 30 dernières années.

Leadership. Une autre composante de l'expérience stratégique de la Finlande est le rôle important des dirigeants politiques dans la conduite du pays face à l'incertitude géopolitique. Les dirigeants finlandais, de Paasikivi (avec quelques moments discutables sous Kekkonen) à Niinistö, ont utilisé la démocratie à leur avantage, s'attachant à ses institutions et les déployant habilement pour résister aux pressions étrangères. La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, lancée et accueillie par la Finlande dans les années 1970, est un exemple d'une telle initiative, qui visait à institutionnaliser des normes démocratiques et de primauté du droit cohérentes pendant les rivalités entre les grandes puissances de la fin de la Guerre froide.

L'exemple le plus récent et le plus pertinent concerne la politique intérieure de la Finlande concernant l'adhésion à l'OTAN. Les sondages d'opinion avaient montré depuis des années que, laissés à eux-mêmes, les Finlandais faisaient preuve de prudence au sujet de l'adhésion à l'OTAN. Toutefois, des sondages réalisés en janvier 2022 ont également montré qu'ils étaient prêts à suivre leurs dirigeants si ceux-ci estimaient que, au lieu du non-alignement militaire et de l'autonomie en matière de défense,

l'OTAN était la meilleure voie pour protéger le pays.²⁶ Lorsque les dirigeants de la Finlande ont constaté une vague de soutien en faveur de l'adhésion à l'OTAN après la tentative d'occupation de l'Ukraine par la Russie, et que les sondages à la fin de février montraient pour la première fois dans l'histoire de la Finlande qu'une majorité y était favorable, ils ont agi rapidement pour lancer le processus. Le fait qu'un président conservateur centriste (dont l'instinct semblait, pendant la majeure partie de son mandat, aller à l'encontre d'une adhésion à l'OTAN) et une première ministre progressiste de gauche (qui, début 2022, avait émis des doutes sur cette adhésion) se soient réunis pour tracer cette dernière étape dans le changement d'orientation géopolitique de la Finlande après la Guerre froide en dit long sur le pouvoir du leadership et d'une société démocratique informée pour élaborer une politique stratégique agile, guidée par les intérêts et donc stratégiquement judicieuse.²⁷ L'élite politique du Canada ferait bien de s'inspirer de ses homologues finlandais à cet égard.

Dissuasion militaire et crédibilité diplomatique. La Finlande est un exemple extrême de la relation entre la dissuasion militaire et la crédibilité diplomatique. Tout au long de la Guerre froide, et en particulier après celle-ci, la Finlande a maintenu une armée forte axée sur la défense du territoire et constituée de réserves importantes et bien entraînées, recrutées par conscription. La possession d'un tel dispositif de dissuasion était essentielle au succès de la ligne Paasikivi-Kekkonen.

Elle a également aidé à paver la voie vers l'adhésion à l'OTAN en démontrant que la Finlande contribuerait à la sécurité de l'Alliance, un point essentiel à une époque où les États-Unis exerçaient à nouveau sur l'Europe et le Canada des pressions pour qu'ils prennent en charge une plus grande partie des coûts de leur sécurité. La Finlande, dont la population s'élève à environ 5,5 millions d'habitants et dont l'économie se situe aux environs du 60^e rang mondial en termes de produit intérieur brut (PIB) réel, est entrée dans l'Alliance avec une petite force armée professionnelle pouvant compter jusqu'à 280 000 militaires issus de ses réserves. Elle investissait plus de 2 % de son PIB dans ses forces armées à l'approche de 2024, en grande partie dans des équipements de pointe. Il était clair que la Finlande allait rehausser le niveau de sécurité de l'Alliance, et non l'amenuiser. Le Canada ferait bien d'intégrer des forces armées mieux dotées en ressources à sa stratégie totale.

Gérer les grandes puissances. La Finlande est un exemple type de la politique menée par une petite puissance face à un voisin superpuissant. Son approche multivectorielle, son action fondée sur les moyens et sa mentalité géopolitique sont quelques-uns des aspects pertinents pour le Canada.

Pendant la Guerre froide, l'Union soviétique représentait un enjeu majeur dans toutes les politiques extérieures (et certaines intérieures) de la Finlande, qu'il s'agisse de défense, de commerce ou de politique. Or, le succès d'une telle politique dépendait non seulement de la capacité à convaincre la Russie, mais aussi

à convaincre les pays d'Europe occidentale, les États-Unis et le Canada (Kekkonen a effectué une visite d'État au Canada à l'automne 1961) de cette neutralité.²⁸ Ces approches multivectorielles comprenaient des initiatives de communication en matière d'économie qui ont porté leurs fruits dans les années 1990.

Fait notable, les intérêts de la Finlande dans les années 1990 se sont en grande partie déplacés vers la réalité du pouvoir et des possibilités de l'Union européenne, un changement de politique aussi important que l'adhésion ultérieure à l'OTAN, lui donnant une option intégrative qui protégeait sa souveraineté et gérait ses intérêts nationaux en Europe.²⁹ La géopolitique ne consiste pas seulement à traiter avec les grandes puissances qui ont des intentions hostiles, mais aussi à trouver une place parmi les intérêts d'autres États, des relations non moins chargées d'importance et exigeant un niveau élevé d'engagement et d'investissement. Il s'agit d'un message essentiel qui souligne l'importance des liens dynamiques avec les États-Unis sur la scène mondiale, ainsi qu'en Amérique du Nord, dans la réalisation des intérêts canadiens.

Il est également important de veiller à ce que des moyens soient donnés aux puissances plus petites et que ces moyens soient reconnus. L'histoire de la Finlande témoigne de l'utilité des moyens donnés aux petits pays et des mérites de l'autonomie et de l'initiative nationale dans des structures et des contextes plus larges. Comme le soutiennent Forsberg et Pesu, la Finlande a protégé un noyau dur de principes et d'intérêts tout au long de la Guerre froide. Voici ces principes : « maintenir l'armée intacte, éviter la dépendance économique, avoir des dirigeants à l'esprit patriotique et une société généralement patriotique avec une distance culturelle³⁰ » [TCO]. Le Canada ferait bien d'identifier un noyau dur d'intérêts, de valeurs et de relations et la façon dont leur protection pourrait s'étendre à une politique étrangère canadienne plus large.

Un dernier point connexe est l'importance des fondements intellectuels pour les petits États en période de rivalité géopolitique. Dans une sorte de réalisme géopolitique, Max Jakobson a résumé l'attention sans faille que les dirigeants finlandais accordaient à ce qu'il appelait les « faits du pouvoir » et les circonstances particulières de leur pays, considérés comme étant essentiels à la réussite. Pendant la Guerre froide en Finlande,

les éléments fondamentaux étaient le caractère écrasant de la puissance militaire soviétique et la nécessité de préserver les éléments essentiels de la souveraineté finlandaise. Sur le plan comportemental, les autorités finlandaises devaient gérer la perception soviétique selon laquelle le territoire finlandais pouvait être utilisé pour attaquer l'Union soviétique. Parfois, cela exigeait d'accepter sans réserve les perceptions souvent déformées des menaces de la part de la hiérarchie soviétique. Si les Soviétiques disaient qu'ils craignaient l'agression allemande, c'était probablement le cas, que cette perception soit confirmée ou non par les faits concernant les intentions de l'Allemagne, de l'Europe occidentale ou des États-Unis.³¹

Conclusion

L'arrivée de la Finlande et de la Suède dans l'Alliance apporte au Canada une multitude de développements et de possibilités au sein de l'OTAN. Il s'agit notamment d'un regain d'intérêt pour l'Arctique, de nouvelles perspectives, de débats et d'options en matière de coopération, de partage des charges et d'allocation de ressources, ainsi que d'occasions de s'exercer et de s'entraîner dans de nouveaux contextes et avec de nouveaux alliés, de manière améliorée. La coopération peut également s'étendre à des considérations politiques plus larges et à d'autres formes de coopération, telles que la sécurité économique et la science du climat.

L'expérience de la Finlande pendant la Guerre froide et après celle-ci montre qu'il est essentiel de développer une réflexion stratégique axée sur des objectifs spécifiques et de disposer d'atouts stratégiques permettant d'atteindre ces objectifs. Cela implique de faire des choix alignés sur les capacités et les avantages nationaux, d'élaborer les outils stratégiques et les moyens matériels nécessaires pour les faire progresser et de définir une identité au milieu des forces contraires de la rivalité géopolitique. Ces leçons aideront les décideurs politiques à maîtriser fermement les implications de la concurrence géopolitique d'aujourd'hui. Pendant la Guerre froide, la Finlande s'est taillé un espace pour survivre et construire sa vision nationale. Elle l'a fait à nouveau en adhérant à l'OTAN. L'expérience de la Finlande est un exemple duquel le Canada peut s'inspirer pour élaborer ses propres solutions géostratégiques devant les difficultés du XXI^e siècle.

Notes

- 1 L'auteur tient à remercier deux critiques anonymes et Helmi Rantala pour leurs commentaires, qui ont aidé à parfaire l'article. Il est reconnaissant des conversations tenues avec Henri Vanhanen sur les questions liées au contenu. Toute faiblesse redondante dans l'argumentaire présenté relève de la seule responsabilité de l'auteur. Merci également aux membres de l'équipe de la Revue militaire canadienne pour cette occasion et pour leurs conseils, offerts avec respect, tout au long du processus. L'article a été rédigé en 2023.
- 2 Paul Kennedy, « Grand Strategy in War and Peace: Toward a Broader Definition », *Grand Strategies in War and Peace*, éd. Paul Kennedy (New Haven: Yale University Press, 1991), p. 1-7.
- 3 Hal Brands et Paul Feaver, « Getting Grand Strategy Right », *The Oxford Handbook of Grand Strategy*, éd. Thierry Balzacq et Ronald R. Krebs (Oxford: Oxford University Press, 2021), p. 560-561.
- 4 Un argument en faveur de la capacité des démocraties à formuler et à exécuter une stratégie totale est présenté de manière convaincante dans Hal Brands, « Getting Grand Strategy Right : Clearing Away Common Fallacies in the Grand Strategy Debate », dans *Rethinking American Grand Strategy*, sous la direction d'Elizabeth Borgwardt, Christopher McKnight Nichols et Andrew Preston (New York : Oxford University Press, 2021), p. 38.
- 5 Kennedy, « Grand Strategy in War and Peace », p. 186.
- 6 Anders Wivel, « The Grand Strategies of Small States », dans *The Oxford Handbook of Grand Strategy*, sous la direction de Thierry Balzacq et Ronald R. Krebs (Oxford : Oxford University Press, 2021), p. 493.
- 7 Thierry Balzacq et Ronald R. Krebs, « The Enduring Appeal of Grand Strategy », dans *The Oxford Handbook of Grand Strategy*, sous la direction de Thierry Balzacq et Ronald R. Krebs (Oxford : Oxford University Press, 2021), p. 9-10.
- 8 Lawrence Freedman, « Grand strategy: The History of a Concept », dans *The Oxford Handbook of Grand Strategy*, sous la direction de Thierry Balzacq et Ronald R. Krebs (Oxford: Oxford University Press, 2021), p. 36.
- 9 Ce compte-rendu provient principalement de Max Jakobson, *Finnish Neutrality* (Londres : Hugh Evelyn, 1968), *passim*; Max Jacobson, *Finland in the New Europe* (Washington: CSIS, 1998), *passim*; Forsberg et Matti Pesu, « The 'Finlandisation' of Finland : The Ideal Type, the Historical Model, and the Lessons Learned », *Diplomacy & Statecraft*, vol. 27, n° 3, p. 473-495; Jukka Tarkka, *Karhun kainäö sa : Suomen kylmä Sota, 1947-1990* (Helsinki : Ottava, 2012), *passim*; Klaus Törnudd, « Finnish Neutrality Policy During the Cold War », *The SAIS Review of International Affairs*, vol. 25, n° 2 (2005), p. 43-52.
- 10 Comme au Canada, le maintien de la paix est considéré comme un élément important de l'identité nationale. Voir Jukka Pesu, « Suomi, rauhanturvaaminen ja kylmä Sota 1956-1990: Rauhanturvaaminen Osana Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä YK-politiikkaa », (Turku: University of Turku, 2020), p. 5-6.
- 11 Niklas Jensen-Eriksen, « Business, Economic Nationalism and Finnish Foreign Trade during the 19th and 20th centuries », *Revue française d'histoire économique* 2015/1 (n° 3), p. 40-57. Tuomas Forsberg, « A friend in need or a friend indeed? Finnish perceptions of German role in the EU and Europe », UPI Working Papers 24 (2000).
- 12 Forsberg et Pesu, « The 'Finlandisation' of Finland », p. 481-483.
- 13 Jakobson, *New Europe*, p. 111-120, 156.
- 14 Idem., p. 143-144.
- 15 Suvi Kansikas, « Dismantling the Soviet Security System. Soviet-Finnish Negotiations on Ending Their Friendship Agreement, 1989-91 », *International History Review*, vol. 41, n° 1 (2019), p. 83-104.
- 16 Jakobson, *New Europe*, p. 121-144; Klaus Törnudd, « Finnish Neutrality Policy », p. 50.
- 17 Par exemple, voir Jakobson, *New Europe*, p. 127-133.
- 18 Une analyse récente décompose l'évolution de la coopération militaire entre la Finlande et les États-Unis en quatre phases principales : le lancement du partenariat (1992-1996), le partenariat (1996-2013), la position et le partenariat de défense (2014-2022) et l'Alliance (2022-2023). Voir Henri Vanhanen, Charly Saloniemi-Pasternak et Ville Sinkkonen, « Suomen ja yhdysvaltojen Syventynyt Puolustusuyhteisyydö », FIIA Finnish Foreign Policy Paper 2023/10 (Helsinki : Institut finlandais des affaires internationales, juin 2023).
- 19 Sauli Niinistö, « It's Time to Revive the Helsinki Spirit », *Foreign Policy*, 28 juillet 2021, consulté le 14 août 2023 à l'adresse <https://foreignpolicy.com/2021/07/08/its-time-to-revive-the-ninth-spirit/>.
- 20 Les documents « Traité entre les États-Unis d'Amérique et la Fédération de Russie sur les garanties de sécurité » et « Accord sur les mesures visant à assurer la sécurité de la Fédération de Russie et des États membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord », tous deux datés du 17 décembre 2021, ont été trouvés à l'origine aux adresses https://mid.ru/rus/foreign_policy/rso/nato/1790818/ lang=fr et https://mid.ru/rus/foreign_policy/rso/nato/1790803/ lang=fr. Dernière consultation le 27 novembre 2023.
- 21 Voir, par exemple, les commentaires du président Niinistö « Niinistö: Russian propaganda against Finland increasing », daté du 20 août 2023, à l'adresse <https://yle.fi/a/74-20046060>. Consultation le 27 novembre 2023. Pour une analyse plus approfondie, voir Matti Pesu, « Logical but unexpected: Witness Finland's path to NATO from a close distance », daté du 30 août 2023, à l'adresse <https://www.nato.int/docu/review/articles/2023/08/30/logical-but-unexpected-witnessing-finlands-path-to-nato-a-close-distance/index.html>. Dernière consultation le 17 août 2023.
- 22 Aux fins du présent article, j'utiliserai une définition de « stratégie » empreinte de tolérance et de souplesse, qui correspond à mon expérience en tant que praticien canadien des politiques publiques. La voici : processus qui consiste à fixer des objectifs, à déterminer des moyens, à mobiliser les ressources et à exécuter, en fonction des intérêts (éclairés) du pays. Cette définition précise ce qu'elle n'est pas : la stratégie n'est ni transactionnelle ni réactive. Dans la mesure où elle est réactive devant les développements internationaux, une approche stratégique s'ajuste dans un cadre ordonné, et lorsque ce cadre ne tolère plus les réalités auxquelles il est confronté, le cadre est ajusté.
- 23 Voir Forsberg et Peru, « Finlandisation », p. 484-485, pour une discussion sur la transition entre les présidences de Kekkonen et de Koivisto. Pour des exemples de l'utilisation par Koivisto des canaux secrets du KGB dans les dernières années de l'Union soviétique, voir Kanikas, « Dismantling », p. 91, 95, 98.
- 24 Henri Vanhanen, « Government Reports on Finnish Foreign and Security Policy: Relevant but not without problems », FIIA Briefing Paper 293, octobre 2020. M. Vanhanen fait remarquer qu'en 2016, le processus a été modifié pour produire des rapports distincts : l'un sur la politique étrangère et la sécurité, l'autre sur la défense; voir p. 4.
- 25 Le rapport, intitulé « Arctic cooperation in a new situation: Analysis on the impacts of the Russian war of aggression », rapport du gouvernement 2022/3, octobre 2022, disponible en date du 27 novembre 2023, à l'adresse https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164521/VN_Selvitys_2022_3.pdf.
- 26 « MTV Uutisten kysely : Nato-jäsenyyden kannatus on noussut 30 prosenttiin, vastustus laskenut selvästi » « Turvalisempaa olisi lännen kanssa », daté du 26 janvier 2022, accessible à l'adresse <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/mtv-uutisten-kysely-nato-jasenyyden-kannatus-on-noussut-30-prosenttiin-vastustus-laskenut-selvasti-turvalisempaa-olisi-lannessa/8340650#gs.rht9ub>. Dernière consultation le 14 août 2023.
- 27 Tuomas Forsberg, « Finland and Sweden's Road to NATO », *Current History*, mars 2023, p. 89-94; Matti Pesu, « Logical but unexpected: Witnessing Finland's path to NATO from a close distance », 30 août 2023, à l'adresse <https://www.nato.int/docu/review/articles/2023/08/30/logical-but-unexpected-witnessing-finlands-path-to-nato-from-a-close-distance/index.html>. Dernière consultation le 13 novembre 2023. Un exemple de leadership exercé au début de 2022 sur la question de l'OTAN se trouve dans le discours du président Niinistö pour le Nouvel An, à l'adresse <https://www.presidentti.fi/en/speeches/president-of-the-republic-of-finland-sauli-niinistos-new-years-speech-on-1-january-2022/>. Dernière consultation le 17 août 2023.
- 28 Jakobson, *Finnish Neutrality*, p. 71-73.
- 29 Je dois ce point de vue à Timothy Snyder dans son ouvrage intitulé « Integration and Disintegration: Europe, Ukraine, and the World », *Slavic Review*, vol. 74, n° 4 (2015), p. 695-707. À l'adresse <https://doi.org/10.5612/slavicreview.74.4.695>. Voir en particulier la page 701.
- 30 Forsberg et Pesu, « Finlandisation », p. 490.
- 31 Jakobson, *Finnish Neutrality*, p. 34, 49-50, 73 et 110.

Le club nommé l'OTAN et l'Amérique du Nord

ELI BERMAN ET UGURHAN G. BERKOK

Eli Berman est professeur d'économie à l'Université de Californie, à San Diego. Il est directeur de la recherche pour les études sur la sécurité internationale à l'Institute on Global Conflict and Cooperation de l'Université de la Californie.

Ugurhan G. Berkok, Ph.D., est professeur agrégé d'économie au Collège militaire royal du Canada et professeur auxiliaire à l'Université Queen's, à Kingston, au Canada.

Le Traité de l'Atlantique Nord a été signé le 4 avril 1949. L'objectif principal était la défense collective, principalement au moyen de la dissuasion face à l'expansionnisme soviétique en Europe de l'Est. Cet objectif a été remis de l'avant, plus de trois décennies après l'effondrement de l'Union soviétique, afin de défendre l'Alliance contre la Russie, l'État qui a succédé à l'Union soviétique. Les pays membres actuels, à l'exception peut-être de la Hongrie et de la Turquie, restent pleinement attachés aux principes fondateurs que sont la liberté individuelle, la démocratie, les droits de l'homme et la primauté du droit.

Le présent article revient sur la question récurrente du partage des charges au sein de l'OTAN¹ du point de vue des États-Unis et du Canada. On a recours à deux concepts économiques, soit les biens dits de club et les options externes, pour analyser les choix effectués par ces deux pays dans le cadre de leur contribution à l'OTAN.

1. Sécurité mutuelle, clubs et options externes

Rétrospectivement, la période de « dividendes de la paix » qui a suivi la fin de la Guerre froide en Europe et dans l'Atlantique Nord a commencé à prendre fin entre 2007 et 2014, alors que plusieurs incidents ont précédé l'invasion russe de l'Ukraine en 2022. La coopération entre l'OTAN et la Russie a subi un premier revers lorsque Dimitri Medvedev a remplacé dans la forme uniquement Vladimir Poutine en 2008, ce qui a clairement marqué le début de la fin de tout processus démocratique qui avait pu exister en Russie après l'implosion de l'Union soviétique en 1991. Faite encore plus inquiétante, la Russie a envahi la Géorgie la même année. Le Conseil OTAN-Russie, créé à l'initiative de l'Acte fondateur entre l'OTAN et la Russie de 1997 et établi en 2002, a poursuivi ses activités pendant quelque temps, organisant même des formations coopératives, telles que l'exercice antiterroriste VIGILANT SKIES en 2011. Cependant, tout cela a pris fin brutalement en 2014 lorsque des « petits hommes verts »—des soldats russes sans insigne—ont occupé la Crimée et que des séparatistes soutenus par la Russie ont fondé les républiques populaires de Donetsk et de Louhansk.

L'invasion totale de l'est de l'Ukraine en 2022² a marqué le début d'une nouvelle ère de l'environnement stratégique européen. L'OTAN a déclaré que la Russie constituait « une menace directe pour la sécurité euroatlantique » [TCO], et le Conseil OTAN-Russie a été dissous lors du Sommet de Madrid en 2022. Au cours du Sommet de l'OTAN de 2025 à La Haye, on a déclaré que la Russie représentait une menace à long terme pour la sécurité euroatlantique.

Étant donné la présence d'une menace bien définie, l'alliance actuelle de l'OTAN répond clairement à la définition d'une entité collective fournissant un « bien dit de club » à ses membres, soit un bien public—en l'occurrence, la sécurité mutuelle—accessible uniquement aux membres. Comme pendant la Guerre froide, la sécurité mutuelle est principalement assurée par la dissuasion, qui est un bien public pur (c'est-à-dire qui ne diminue pas avec l'usage) tant que les menaces sont écartées. Il est important de noter que la dissuasion au moyen d'alliances est beaucoup plus rentable que la dissuasion par des États individuels, et nettement préférable à une guerre coûteuse. D'où l'attrait d'une adhésion à l'OTAN face à la menace directe que représente désormais la Russie.

Un autre concept économique utile est celui des « options externes », qui nous aide à comprendre l'entrée, la sortie et les contributions. Un membre potentiel envisageant de joindre une alliance comparerait sa situation en dehors de celle-ci à sa situation au sein de celle-ci, à un certain niveau de contribution. Parallèlement, l'alliance examinerait de quelle façon la contribution d'un membre se compare aux coûts supplémentaires liés à l'extension de la sécurité à ce membre. Si tant le nouveau venu

potentiel que l'alliance ont intérêt à ce que ce dernier joigne l'alliance, alors il le fera, et la contribution du nouveau venu sera négociée de manière à répartir l'excédent entre lui et les membres actuels de l'alliance.³ L'adhésion de la Suède et de la Finlande à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie peut être comprise en ces termes : même si la neutralité pouvait sembler plus sûre pour ces deux pays nordiques avant 2022, la « menace directe » accrue leur a fait gagner un avantage à joindre l'Alliance plutôt que de ne pas en faire partie. De plus, la Suède et la Finlande étaient des partenaires compétents et bien placés pour aider le reste de l'OTAN à dissuader la Russie, par rapport à une alliance sans elles. En particulier, grâce à cette adhésion, les États baltes bénéficient d'autres voisins de l'OTAN, qui n'étaient auparavant reliés qu'à la Pologne par l'étroite « brèche de Suwalki » à la frontière lituanienne, coincée entre le Belarus et Kaliningrad (russe).

Bien sûr, les options externes des États-Unis et du Canada ne sont pas aussi touchées par l'invasion de l'Ukraine par la Russie, un point sur lequel nous reviendrons ci-dessous, au cours de la discussion sur les contributions.

Quelle est l'incidence d'une alliance sur les pays non membres? L'invasion de l'Ukraine par la Russie peut laisser entendre à certains que la dissuasion a échoué. Techniquement, ce n'est pas le cas : comme l'Ukraine n'était pas membre de l'OTAN, l'article 5 ne s'appliquait pas. Cependant, le soutien apporté à l'Ukraine (à l'exception d'une intervention militaire directe) indique qu'il existait un certain engagement implicite (au-delà de la rhétorique). Cet engagement irait au-delà d'une promesse explicite au titre de l'article 5, mais serait stratégiquement judicieux s'il permettait de dissuader la Russie d'attaquer les membres ou s'il protégeait ces derniers en épisant les capacités russes danssa lutte contre l'Ukraine. En ce sens, cela peut être considéré comme une activité bénéfique dite de club, qui profite indirectement aux pays membres et directement aux pays non membres. Une fois encore, les avantages du soutien militaire à un pays non membre sont plus importants pour les pays membres à proximité en Europe que pour le Canada et les États-Unis, dont la sécurité est beaucoup moins affectée par la dissuasion ou l'épuisement d'une menace russe en Europe. Le Sommet de l'OTAN de 2025 à La Haye a introduit une nouvelle forme d'élargissement de l'Alliance en acceptant de comptabiliser l'aide militaire apportée à l'Ukraine, un pays membre potentiel, dans les dépenses de défense des pays membres. Le fait que des pays membres tels que la Hongrie, la Slovaquie et la Turquie, qui étaient susceptibles de s'opposer à la résolution, n'ait pas exercé leur droit de veto est plutôt encourageant en termes de solidarité et d'intégrité de l'Alliance face à ce que le Sommet a qualifié de menace à long terme posée par la Russie.

Dans ce contexte, il convient de faire la distinction entre la saturation des avantages tirés d'un bien public pour ses pays membres et les ressources nécessaires pour le financer. Une Russie dissuadée (par rapport à l'Ukraine) représentait un avantage non rival en pratique, car tous les pays membres en ont bénéficié. Le

soutien à la résistance de l'Ukraine contre l'invasion russe génère des avantages non rivaux pour les pays membres. L'épuisement de la capacité russe à attaquer les membres de l'Alliance, par exemple les États baltes, et donc l'effet dissuasif qui en résulte, pourraient bien valoir le coût du soutien apporté à l'Ukraine.

Au printemps 2024, presque tous les pays membres de l'OTAN étaient confrontés à une situation d'urgence en matière de stocks de munitions, en raison de leurs dons à l'Ukraine et de leur incapacité à reconstituer les stocks souhaités. Récemment, d'autres lacunes sont apparues, telles que les batteries de défense aérienne. Par exemple, même si le fait de maintenir les forces russes loin de la frontière polonaise profite surtout à la Pologne, l'Alliance fournit une aide mutuelle en matière de préparation en répartissant les charges associées aux munitions entre ses membres.

Dans ce contexte, on pourrait envisager une proposition visant à créer un inventaire commun pour assurer une réponse immédiate. Dans le cadre de telles dispositions institutionnelles, une capacité moins « extensible » et un inventaire moins important sont nécessaires pour maintenir les stocks souhaités. Étant donné que l'OTAN exploite déjà la capacité de transport aérien stratégique et la flotte multinationale de ravitailleurs et de transport polyvalents, il existe un précédent raisonnablement fructueux relativement à ces nouvelles dispositions, qui ont des répercussions directes en matière de partage des charges.

Au moyen des deux concepts mentionnés ci-dessus (biens dits de club et options externes), nous sommes presque prêts à traiter les questions urgentes suivantes : l'adhésion de l'Ukraine, les menaces des États-Unis de quitter l'Alliance et les contributions canadiennes. Cependant, il convient tout d'abord de résoudre une tension liée à l'approche fondée sur les principes fondamentaux en matière d'adhésion et de contributions.

Pendant la Guerre froide, l'OTAN, qui comptait moins de membres, avait plus de facilité à se rallier autour des quatre principes fondateurs : liberté individuelle, démocratie, droits de l'homme et primauté du droit. En effet, l'Espagne, l'une des démocraties exemplaires d'aujourd'hui, n'a été autorisée à joindre l'OTAN qu'en 1982, bien après la chute de sa dictature en 1975. (Ironiquement, le Portugal et la Turquie faisaient partie des pays fondateurs en 1949. Cependant, alors que le premier n'était pas une démocratie à l'époque, le second en était une toute nouvelle. Aujourd'hui, leurs rôles sont inversés.) Après la Guerre froide, l'OTAN est devenue plus hétérogène en ce qui concerne ces principes fondateurs, malgré le fait que la menace fondamentale continue de venir de l'Est autocratique. Au début de l'année dernière, l'OTAN comptait 32 membres, et 3 autres pays, dont l'Ukraine, sont partenaires.

En 2025, l'OTAN sera-t-elle davantage considérée comme une alliance fondée sur des valeurs, ayant peut-être pour objectif secondaire la promotion des principes démocratiques, ou strictement comme un club de défense mutuelle? Cette distinction est importante lorsqu'on envisage l'adhésion de démocraties

aux institutions faibles, comme l'Ukraine, ou de démocraties en déclin, comme la Hongrie.

Les tensions entre ces différentes approches pour comprendre l'OTAN sont moins importantes qu'on pourrait le penser. Un point essentiel concernant les alliances de défense mutuelle est leur vulnérabilité face à la défection ou même simplement au manque d'engagement de la part de leurs membres.⁴ Si l'article 5 était invoqué à la suite d'une attaque extérieure et si les membres ne se mobilisaient pas immédiatement pour défendre énergiquement le membre visé, les conséquences pourraient s'avérer catastrophiques. Des vulnérabilités moins dramatiques mais tout aussi graves pourraient découler du fait qu'un allié divulgue des renseignements classifiés à un ennemi ou qu'il consacre simplement peu d'efforts au contre-espionnage, à l'instruction ou à la production de munitions. Compte tenu de cette sensibilité à la défection ou au manque d'engagement, une alliance doit faire preuve de discernement dans le choix de ses membres, en sélectionnant ceux qui sont les moins susceptibles de faire défection, peut-être en raison des pressions exercées par des voisins puissants, des enjeux importants ou des électorats lassés par la guerre. Pourtant, d'après la littérature sur la « paix démocratique », les pays qui partagent un engagement envers les principes fondateurs de l'OTAN sont plus à même de s'engager à ne pas quitter le club en cas de besoin. On pourrait donc s'attendre à ce qu'une alliance exigeant un engagement envers ces principes fondamentaux soit en fait un club de défense mutuelle plus solide.

À titre de corollaire, une telle alliance incite les membres potentiels à mettre en place des institutions conformes à ces principes fondateurs, même si cela ne correspondait pas à l'intention initiale de l'OTAN.

Actuellement, les préférences hétérogènes des pays membres concernant les quatre principes fondateurs correspondent en fait à des attitudes différentes face à la menace russe. Cette corrélation est évidente non seulement parmi les nouveaux membres tels que la Hongrie et la Slovaquie, mais aussi parmi les membres fondateurs tels que la Turquie et potentiellement même les États-Unis sous le deuxième mandat de Trump. Ces observations laissent entendre que, peut-être, le recul de la démocratie dans un pays membre est corrélé à la possibilité de rompre avec l'Alliance, actuellement à la marge intensive de conformité, mais peut-être à terme à la marge extensive.

Pour en revenir à l'Ukraine, le fait qu'elle constitue un membre potentiel relativement *intéressant* pour l'OTAN constitue un argument supplémentaire en faveur de son soutien contre la Russie. Du point de vue ukrainien, le calcul est clair : la protection prévue à l'article 5 permettrait d'atténuer une menace existentielle. Du point de vue de l'OTAN, il y a à la fois des avantages et des coûts. Il est très improbable que l'Ukraine fasse défection, ayant connu l'hégémonie russe et mis sur pied des institutions démocratiques afin de la rejeter. De plus, elle a montré ses capacités militaires, son esprit d'innovation, son expérience et son

engagement. Cependant, le coût est un conflit qui s'envenime au sujet de sa frontière orientale contestée, pour laquelle la politique intérieure consistant à faire des concessions pourrait s'avérer irréalisable. Une alliance fondée sur des engagements de défense mutuelle doit se méfier du risque moral, en l'occurrence l'incitation à provoquer un conflit avec un adversaire puissant au sujet d'un territoire contesté.

L'adhésion de l'Ukraine serait-elle judicieuse?

La mobilisation de la quasi-totalité de l'Alliance en faveur de l'Ukraine a été considérée comme une manière de suivre la voie tracée par les principes fondateurs de l'OTAN. Cet élargissement de l'Alliance renforcerait directement la sécurité des membres situés à sa périphérie orientale, de même que celle de tous les membres en général. Le principe du rapport coûts-avantages appliqué par le club dans le cadre des adhésions, au-delà du respect des principes fondateurs, suggère que l'Alliance doit faire preuve de prudence avant d'admettre des pays qui ne seraient pas prêts à contribuer à la sécurité des membres à un coût supplémentaire raisonnable découlant de la garantie de sécurité codifiée à l'article 5.

En tant qu'alliance de sécurité, l'OTAN coordonne la protection contre les menaces extérieures, tout comme une communauté fermée offre une sécurité à ses résidents. En ce sens, la sécurité signifie l'absence d'infractions au moyen d'une dissuasion crédible grâce aux contributions des pays membres et de l'organisation de l'OTAN. L'adhésion de l'Ukraine demeure un projet, car ce pays est toujours en guerre et ne satisfait pas encore aux principes fondateurs. Nous notons également que l'adhésion de la Finlande et de la Suède a été bloquée par la Hongrie et la Turquie, deux membres dont le bilan démocratique est médiocre et pour lesquels les gains transactionnels se sont avérés plus importants que le renforcement de la sécurité globale grâce à la contribution géopolitique significative des nouveaux membres à l'Alliance. Par extension, alors que la contiguïté facilite l'expansion, l'éloignement peut nécessiter un rapport coûts-avantages plus élevé de la part des nouveaux adhérents à l'alliance. Un exemple typique est celui de l'AUKUS, soit la nouvelle alliance entre l'Australie, la Grande-Bretagne et les États-Unis, qui est en cours de mise sur pied, dont le Japon et la Corée, qui sont des contributeurs détachés qui contribuent grandement à la sécurité en vue de contrer la menace de la Chine envers ses voisins ainsi que contre son expansionnisme en mer de Chine méridionale, pourraient bien être les prochains membres. La Géorgie est une autre démocratie en difficulté menacée par la Russie.⁵ En comparaison, cette adhésion s'accompagne principalement de coûts : frontières contestées, institutions faibles, lignes d'approvisionnement non contigües et risque de renforcer le gouvernement russe actuel en adoptant une réponse agressive.

2. Un club au sein d'un club : le Canada et les États-Unis

Si l'on considère les clubs et les options externes, les États-Unis et le Canada constituent chacun un cas particulier, dans le cadre d'une relation unique. Le Canada et les États-Unis ont commencé à discuter des menaces aériennes potentielles provenant de l'Union soviétique dès la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le Bear (Tupolev95), un bombardier stratégique soviétique et une plateforme de lancement de missiles, est entré en service en 1952. Les Soviétiques ont ensuite mis sur pied le premier missile balistique intercontinental, le R7 Semyorka, en 1957. En réponse, le Canada et les États-Unis ont mis sur pied le système de stations radar de détection lointaine avancée (DEW) près de l'Arctique et ont formé le Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord (NORAD), qui est devenu le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (toujours NORAD) en 1981, contre la menace soviétique. Le Réseau d'alerte avancé a été modernisé et est devenu le Système d'alerte du Nord (SAN) vers 1990. Il sera bientôt modernisé à nouveau, notamment pour permettre la détection à distance et au-delà de l'horizon des véhicules hypersoniques et des missiles de croisière. Cette alliance est extrêmement rentable : une fois le SAN déployé dans le nord du Canada et en Alaska, le coût marginal de la protection de Montréal, une fois New York sécurisée, était minime, et vice versa. Les options externes sont dominées.

Quelles sont les répercussions de cette relation privilégiée pour l'OTAN? Bien que le Canada et les États-Unis soient pleinement engagés envers les « biens dit du club » de l'OTAN,⁶ c'est-à-dire la sécurité mutuelle collective des membres conformément à l'article 5, les deux pays disposent ensemble d'une excellente option externe grâce au NORAD et au SAN. Bien sûr, des océans séparent les deux pays et les protègent des principales menaces conventionnelles. On pourrait donc penser que le Canada et les États-Unis sont soumis à moins de pressions politiques internes pour contribuer à l'OTAN que les autres membres. Cependant, le NORAD/SAN a sans doute également des retombées positives pour les membres européens de l'OTAN. Un NORAD/SAN efficace réduit le risque d'attaque par missile depuis l'Arctique et libère ainsi la puissance militaire des États-Unis pour aider les membres européens en cas de crise.

Même au sein de cette relation particulière, les États-Unis constituent un cas à part. En tant que première économie mondiale, le pays a tout intérêt à garantir la paix et la prospérité mondiales par l'entremise du commerce, qui profite à ses exportateurs et à ses grandes entreprises. Son option externe, à savoir faire cavalier seul (même avec le partenariat canadien dans le cadre du NORAD/SAN), le priverait de partenaires de l'OTAN dans le cadre d'actions visant à assurer la liberté de navigation en mer de Chine méridionale, de certaines futures opérations antiterroristes au Moyen-Orient ou en Asie, ou du partage de

renseignement (avec les membres de l'OTAN) contre la Russie, l'Iran ou la Chine. Cela semble un mauvais choix.

Même s'il existe une frange enthousiaste de la population locale qui souhaiterait voir les États-Unis quitter l'OTAN, isoler à nouveau les États-Unis est autant dépourvu de sens à l'ère des missiles intercontinentaux et des menaces dans la zone grise (sur lesquelles on reviendra plus loin) qu'au début du XX^e siècle. Au XXI^e siècle, les citoyens, les représentants du gouvernement et les investissements des États-Unis sont présents et visibles partout dans le monde, sauf dans les régions les moins bien gouvernées, ce qui projette l'influence des États-Unis et favorise particulièrement ses exportations. Il est difficile d'imaginer comment son économie pourrait fonctionner avec la même efficacité sans protéger ces ressources, ce qui est plus facile à faire en collaboration avec ses alliés. Ce qui est plus important encore, les États-Unis sont déjà engagés dans une rivalité nucléaire avec la Russie, et de plus en plus avec la Chine, en plus d'une course à l'armement en matière d'intelligence artificielle (IA) avec la Chine. Ces engagements en matière de recherche sur la sécurité et de capacités militaires nécessitent déjà un budget d'environ 3,5 % du PIB, ce qui correspond désormais au nouvel objectif de 3,5 % fixé par l'OTAN.

Le Canada est un cas particulier, principalement pour la raison inverse. Bien qu'il partage avec les États-Unis une situation géographique favorable et un système de défense antimissile efficace, il joue un rôle beaucoup moins important dans les exportations mondiales, et aucun dans la rivalité nucléaire. Ainsi, le Canada a en réalité beaucoup moins à gagner des garanties prévues à l'article 5 que la plupart des pays, et beaucoup moins de raisons de projeter sa puissance et son influence à l'étranger. Il est donc difficile d'expliquer aux électeurs canadiens pourquoi la défense nationale devrait atteindre le nouvel objectif de 3,5 % du PIB,⁷ qu'elle est loin d'atteindre, ou pourquoi l'aide étrangère devrait atteindre les moyennes de l'Union européenne, ce qui n'est pas le cas.

Le Canada, les États-Unis et l'Ukraine

Compte tenu de l'aspect géographique, les avantages de résister à la Russie en Ukraine profitent beaucoup plus aux membres européens qu'au Canada et aux États-Unis. Même si le Canada abrite la troisième plus grande diaspora ukrainienne au monde (après l'Ukraine et la Russie), l'invasion à elle seule ne devrait pas entraîner d'augmentation notable de l'engagement militaire du Canada par rapport à son PIB, car elle a peu d'effet sur sa sécurité.

Pour les États-Unis, les enjeux en Ukraine sont beaucoup plus importants, non pas en raison de leur propre sécurité intérieure, mais en raison du message que leurs actions envoient dans le cadre de leurs rivalités avec la Chine, la Russie et des puissances moins importantes telles que l'Iran. Les efforts déployés par l'OTAN pour défendre l'Ukraine ont jusqu'à présent montré sa supériorité technologique, ses prouesses logistiques, le succès de l'instruction des forces étrangères et une remarquable capacité à coordonner les alliés dans la poursuite d'un objectif

commun. Bien que les sanctions économiques contre la Russie aient été décevantes jusqu'à présent et que les Ukrainiens aient récemment subi des revers en raison du manque de fournitures et de personnel, l'effet sur la réputation a été nettement positif et a fait honneur au leadership des États-Unis. Reste à savoir si les États-Unis et l'OTAN feront preuve d'endurance à long terme, et les alliés ne manqueront pas de formuler des hypothèses au cours des prochains mois, notamment à Kiev et à Taipei.

Menace dans la zone grise

D'autres menaces importantes pour les États-Unis et le Canada existent dans la zone grise. Lorsque le Traité de l'Atlantique Nord a été négocié, les armes cinétiques de guerre conventionnelle dominaient, mais depuis, de nouvelles menaces sont apparues. L'article 5 couvre les menaces conventionnelles telles que les invasions, les bombardements, le sabotage et les attaques contre les citoyens d'un pays, mais pas l'ingérence électorale, les campagnes de désinformation, les cyberattaques, les attaques par logiciel de rançon, le vol de données privées et autres menaces en ligne, ou encore le terrorisme d'État. Dans un certain sens, la supériorité des États-Unis et de l'OTAN dans la guerre conventionnelle a imposé un changement vers des méthodes désormais privilégiées par les grandes puissances autoritaires (la Chine et la Russie) ainsi que par des puissances moins importantes (par exemple, l'Iran et la Corée du Nord). L'article 5 ne couvre pas ces cas de figure.

Deux faits marquants concernant ces menaces non conventionnelles sont particulièrement pertinents pour les États-Unis et le Canada. Premièrement, les mesures dissuasives à leur encontre ont été incomplètes, même lorsque des acteurs étatiques étaient clairement impliqués. Deuxièmement, les barrières géographiques qui protègent l'Amérique du Nord—de vastes étendues d'océan et de toundra—n'offrent aucune sécurité dans le cyberspace. Les ingérences électorales aux États-Unis de 2016 dans le cadre des affaires du Russiagate et du Pizzagate s'avèrent particulièrement préoccupantes sur ce continent, de même que l'ingérence chinoise dans les élections canadiennes de 2019 et 2021. Bien sûr, il existe également de nombreuses cibles européennes, notamment le financement russe du Front national français (aujourd'hui connu sous le nom de Rassemblement national), mais sur ce continent, nous sommes davantage habitués à la sécurité. En ligne, Ottawa et Washington pourraient tout aussi bien être Kiev.

On pourrait donc penser que les États-Unis et le Canada seraient particulièrement intéressés par l'extension de la protection prévue à l'article 5 aux attaques dans la zone grise. Les forces armées de l'OTAN développent et utilisent ces capacités, qui vont au-delà des outils de cyberdéfense et de cyberattaque, mais le Traité ne prévoit aucune obligation de défense mutuelle pour leur utilisation.

Menaces géoéconomiques

À l'évidence, le Canada et les États-Unis ne sont pas les seuls cas particuliers. Même parmi les démocraties, les intérêts économiques et sécuritaires des pays membres ne concordent pas toujours, ce qui nécessite des compromis. De même, la mauvaise harmonisation entraîne des compromis au niveau des politiques de défense des membres, ce qui réduit les contributions et affaiblit la sécurité au sein de l'Alliance. Deux exemples récents illustrent l'incidence inégale du soutien à la politique de l'OTAN parmi ses membres. Avant l'invasion russe de l'Ukraine, l'Allemagne dépendait énormément de l'énergie de la Russie, ce qui limitait sa marge de manœuvre en matière de défense. La discorde sur une éventuelle agression russe a entraîné deux conséquences alarmantes, qui ont eu un effet boomerang et ont fini par hanter non seulement l'Allemagne elle-même, mais aussi l'Alliance. Tout d'abord, l'Allemagne s'est efforcée de satisfaire les besoins en chauffage de sa population et les besoins énergétiques de son industrie. Ensuite, l'épuisement des ressources dont disposaient les forces allemandes a compromis l'aide militaire apportée par l'Allemagne à l'Ukraine, selon les exigences liées à la politique de l'OTAN. Plus récemment, le blocus russe des exportations ukrainiennes de céréales depuis la mer Noire a contraint l'Ukraine à réorienter ses exportations vers le transport terrestre. La Pologne, qui avait déjà assumé des coûts énormes liés à l'accueil et à l'intégration des réfugiés, a ensuite vu les prix des céréales de ses agriculteurs sapés par les exportations ukrainiennes. Heureusement, le fossé ne s'est pas creusé au point de diviser les pays membres concernés, en partie grâce aux gouvernements en place dans les deux pays.

Une autre dimension de l'écart des pays membres de l'OTAN en matière d'engagement envers la sécurité de l'Atlantique Nord découle de leurs engagements ailleurs. Parmi les différents engagements hors zone pris par les pays membres, les engagements historiques de la Grande-Bretagne et de la France envers l'Afrique et l'Asie occupent une place prépondérante. Cependant, le plus important est l'engagement des États-Unis en faveur de la sécurité dans le Pacifique, renforcé par le « pivot vers l'Asie-Pacifique » du président Obama en 2011.⁸ Le pivot envisagé nécessitait non seulement un engagement militaire, mais aussi des efforts consacrés à l'établissement de relations bilatérales avec les démocraties d'Asie de l'Est et d'autres pays afin d'empêcher l'hégémonie chinoise dans la région. Cela a précédé la forte escalade des interventions de la Chine et le durcissement de sa position en mer de Chine méridionale, ce qui entraîne désormais des répercussions sur les voies maritimes internationales et pourrait à terme entraîner également des répercussions sur le transport maritime dans l'Arctique en suscitant un soutien à la Russie dans son passage du Nord-Est. Le leadership des États-Unis au sein de l'OTAN est inévitablement affaibli en raison de son attention divisée et de son engagement réduit en termes de forces dans la région de l'Atlantique Nord. De plus, les pays membres capables de projeter leur puissance à l'étranger ont suivi l'exemple



Le NCSM William Hall arbore le drapeau canadien à Key West, en Floride, pour une escale prévue dans le cadre de l'opération CARIBBE, le 19 mai 2025

Technicien(ne) en imagerie des Forces armées canadiennes

des États-Unis en participant à ce pivot asiatique et ont réaffecté leurs forces navales et autres vers l'Asie. Les marines royales britannique, canadienne et française ont navigué avec les États-Unis en mer de Chine méridionale afin d'affirmer la liberté de navigation. Si ces mesures renforcent les économies européennes en soutenant le commerce international, elles pèsent sur les capacités disponibles pour assurer la sécurité européenne.⁹

Menaces contre l'OTAN et ses membres

Pendant la Guerre froide, les membres de l'OTAN et d'autres démocraties ont dû faire face à la puissance idéologique et militaire de l'Union soviétique. La géopolitique actuelle présente la puissance idéologique et militaire de la Chine et la puissance militaire de la Russie dépourvue d'idéologie. Les deux pays représentent une menace géopolitique, en particulier pour leurs voisins, et recourent intensivement à la guerre dans la zone grise pour saper l'influence de l'OTAN et exploiter l'ouverture propre à la démocratie à des fins politiques.¹⁰

Les alliances peuvent devenir plus que la somme de leurs parties, en particulier si la solidarité codifiée à l'article 5 est crédible et si les relations au sein de l'alliance progressent vers des gains d'efficacité, non seulement dans les domaines politique et militaire, mais aussi en matière d'améliorations technologiques grâce à des projets industriels communs. Par exemple, alors que l'aide apportée à l'Ukraine, qu'elle soit militaire ou autre, est restée solide depuis l'invasion, les récentes tentatives de blocage par un petit groupe de populistes au Congrès des États-Unis ont sapé cette crédibilité et attisé les craintes d'abandon de l'Ukraine. Bien que l'Ukraine ne soit pas membre, les pays membres baltes ont peut-être revu à la hausse leurs propres probabilités d'abandon en réponse à cet incident. La probabilité d'abandon pourrait avoir déjà été revue à la hausse après la réélection de Donald Trump à la présidence des États-Unis.

Tenter de rompre les maillons faibles d'une alliance peut s'avérer efficace, en particulier lorsque leurs démocraties ont été

affaiblies par le populisme, comme en Hongrie et en Turquie. Le recours de la Russie à la guerre économique, au moyen d'un gaz naturel moins cher pour les deux pays et de la vente du système de défense aérienne S400 à la Turquie, a sapé la crédibilité des deux pays en tant que membres fiables de l'Alliance.

Bien que l'ingérence de la Russie dans les élections aux États-Unis de 2016 ait fait l'objet d'une enquête et que le Federal Bureau of Investigation (FBI) ait inscrit 12 agents des services de renseignement russes sur sa liste publique des personnes recherchées, rien ne garantit que ces mêmes acteurs malveillants ou leurs mandataires ne se préparent pas à s'ingérer dans les élections futures. L'une des attaques menées dans la zone grise contre les élections américaines, soit le scandale dit « Pizzagate » visant Hillary Clinton, a été déclenchée par de fausses informations diffusées sur les réseaux sociaux. Si cette attaque et celles qui n'ont pas été cernées ou dont l'auteur est inconnu ont influé sur le résultat de l'élection présidentielle de 2016, elles ont certainement nui au leadership des États-Unis au sein de l'OTAN en raison des diverses actions de Trump qui ont sapé la confiance dans le leadership américain au sein de l'Alliance.

La plupart des pays membres de l'OTAN ne possèdent pas de ressources naturelles essentielles. La Russie exploite notamment cette vulnérabilité au moyen du groupe mercenaire Wagner, dirigé par feu Yevgeny Prigozhin, qui infiltre les pays du Sahel, en particulier le Niger, un pays riche en gisements d'uranium. Le défi que représente cette ressource essentielle pour la Russie lui confère un avantage sur l'OTAN. Néanmoins, les actions de Wagner, un acteur non étatique, restent certes en deçà du seuil du conflit ouvert. Une autre tentative similaire est actuellement en cours en Nouvelle-Calédonie, un territoire français d'outre-mer doté de l'une des plus grandes réserves de nickel connues au monde. Outre la guerre menée par la Russie dans la zone grise, des activités similaires de la part de la Chine encouragent le mouvement sécessionniste en Nouvelle-Calédonie.

3. Comprendre le partage des charges

Si—et c'est une hypothèse qui ne doit pas être prise à la légère—tous les pays membres de l'OTAN bénéficient du bien public connu sous le nom d'article 5, les États-Unis jouent toujours un rôle central dans la garantie de son application. Alors que ce rôle est essentiel pour la plupart des pays de l'OTAN, en particulier pour ceux situés en périphérie en raison d'une Russie belliqueuse, l'exposition des États-Unis à la Russie nécessite la participation du Canada en cas de menace majeure de missiles provenant de l'Arctique ou de surveillance militaire potentielle, voire d'attaques depuis l'Arctique navigable et le passage du Nord-Ouest.

L'ancien débat sur la cible de « 2 % du PIB » et la nouvelle entente de 3,5 %

Lors du sommet du Pays de Galles en 2014, les pays membres de l'OTAN ont convenu de consacrer 2 % de leur PIB respectif à la défense.¹¹ On s'attendait à ce que plus de 20 pays membres

atteignent ou dépassent cette cible d'ici 2024. À la fin de 2024, 19 des 32 membres l'avaient atteint. Cependant, lors du Sommet de l'OTAN de 2025 à La Haye, on a relevé la cible à 3,5 %. Cette augmentation, une fois réalisée, devrait renforcer les capacités, l'état de préparation, la capacité de déploiement et l'interopérabilité des membres à un niveau suffisant pour dissuader la Russie, mais insuffisant au regard des particularités de chaque pays membre. La participation à des missions de sécurité collective pourrait servir d'indicateur afin de compléter les quatre composantes précédentes de la mise sur pieds des forces en vue de la sécurité collective. Par exemple, un pays comme l'Estonie, qui est gravement menacé, doit naturellement investir dans la protection de ses propres frontières et se défendre dans la zone grise plutôt que d'envisager de participer pleinement à une mission telle que la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan (2001-2014). En revanche, un pays comme le Canada, qui bénéficie d'un environnement géopolitique avantageux, dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour allouer ses ressources aux missions de déploiement de l'OTAN. Le Canada dirige actuellement une brigade entièrement équipée en Lettonie dans le cadre de la présence avancée rehaussée de l'OTAN, ainsi qu'un groupement tactique complet dans les républiques baltes afin de dissuader les menaces de la Russie dans la région. Par conséquent, la répartition des menaces est un facteur déterminant concernant la composition et le niveau des dépenses de défense.

Parmi les autres facteurs, notons les économies d'échelle et de gamme qui ont également une incidence sur les contributions des pays membres à la sécurité collective. La mission de surveillance de l'espace aérien balte, menée par 14 pays membres de l'OTAN, montre que les petits pays baltes subiraient des déséconomies de gamme s'ils élargissaient leurs capacités militaires pour exploiter des escadrons d'avions à réaction de combat, mais que même la combinaison des trois pays ne générera pas d'économies d'échelle. Des missions semblables visent également le Luxembourg et la Slovénie.

La cible de 2 % du PIB fixée par l'OTAN est censé être une mesure synthétique de la posture de défense d'un pays membre. Elle ne permet pas d'évaluer comment un pays dépense ses ressources limitées au-delà de la satisfaction des besoins en matière de mise sur pied des forces. Outre la volonté d'un pays de participer à des missions de déploiement, l'exposition à la menace pourrait constituer un critère plus précis. Par exemple, alors que les pays membres de l'OTAN ont participé à la FIAS en Afghanistan, un petit groupe s'est volontairement rendu dans des zones de guerre et a perdu un nombre important d'effectifs. Les pertes humaines pourraient être utilisées comme mesure synthétique de l'exposition à la menace et, par conséquent, comme mesure de la contribution à la sécurité collective, à condition, bien sûr, que les niveaux de préparation soient similaires.

Reconsidérer la cible de 3,5 % pour une règle de répartition des charges plus efficace

Une règle aussi simple que celle consistant, pour un pays membre, à allouer 3,5 % de son PIB à des dépenses de défense bien définies présente des avantages. Premièrement, il s'agit d'un critère clair et transparent pour un pays membre en règle.¹² Deuxièmement, les pays membres ont convenu collectivement d'un seuil de 2 % lors du Sommet du pays de Galles en 2014 et de 3,5 % lors du Sommet de La Haye en 2025, un seuil clair pour tous les membres. Ce phénomène a renforcé l'Alliance en motivant les pays membres à œuvrer pour un objectif commun. Troisièmement, le fait de se rallier autour d'un objectif peut motiver les pays membres à collaborer pour renforcer les capacités réalisables grâce à des projets communs.¹³

Reste à savoir si 3,5 % du PIB correspond à un seuil efficace en termes de répartition des charges.¹⁴ Sur la base de l'analyse économique des « biens dit de club », il est tentant de suggérer que la contribution marginale d'un pays devrait être égale à son bénéfice marginal tiré de l'Alliance.¹⁵ Cela représenterait un avantage net tant pour les anciens membres que pour les nouveaux. Le défi qui reste à relever consiste à mettre en œuvre cette idée générale. En l'absence de mesures directes des dépenses de défense, le partage des charges reste difficile à réaliser, sans être impossible.¹⁶

La règle du 3,5 % ne tient pas compte des contributions nettes supplémentaires des membres à la dissuasion étroitement définie par l'Alliance, à savoir les capacités militaires. La contribution nette supplémentaire d'un pays comporte trois éléments importants. Le premier est la menace sécuritaire à laquelle un pays membre particulier est confronté. Certains pays peuvent générer une contribution nette supplémentaire négative, c'est-à-dire que la contribution de l'Alliance à la sécurité de ce pays dépasse la contribution de ce dernier à l'Alliance. Bien que l'on puisse immédiatement penser aux pays baltes, dans d'autres circonstances, ceux-ci ne seraient peut-être pas confrontés à une menace aussi grave que celle à laquelle ils font face actuellement. Ensuite, certains membres possèdent des actifs à l'échelle mondiale et sont donc exposés à des menaces. Une telle expansion mondiale peut expliquer leurs capacités supérieures, mais l'existence de leurs forces entraîne également des effets externes positifs pour les autres membres. Malgré le fait que la Grande-Bretagne et la France, vu leur passé colonialiste, profitent d'une telle exposition mondiale, elles peuvent également disposer de capacités plus importantes. Les États-Unis font aussi partie de cette catégorie, bien que sans passé colonialiste. Enfin, trois pays membres de la catégorie précédente possèdent des capacités nucléaires, ce qui constitue un élément majeur de la dissuasion nucléaire de l'OTAN en particulier, mais aussi de sa dissuasion en général.¹⁷ Leur contribution nette supplémentaire dépasse largement celle des autres membres.

Sur la base de cette classification en trois groupes de pays, on peut imaginer un scénario potentiel comme parfait exemple où un, deux ou trois pays interviennent pour répondre aux menaces. On peut penser à l'opération UNIFIED PROTECTOR menée en 2011 en Libye, où la coalition franco-britannique est intervenue avec le soutien significatif des États-Unis. Dans différentes circonstances, diverses coalitions peuvent intervenir au nom de l'OTAN. On remarque que si les États-Unis avaient dirigé l'opération UNIFIED PROTECTOR, avec le soutien de la Grande-Bretagne et de la France, une telle coalition aurait eu une incidence différente de celle qu'elle a eu en réalité. Si l'on considère toutes les permutations des membres et que l'on calcule les contributions d'un pays aux différentes coalitions obtenues à partir de l'ensemble des pays membres, on peut alors déterminer la contribution relative d'un pays donné à l'Alliance.

Ces contributions relatives peuvent donner lieu à toute une gamme de résultats, allant du rôle central incontesté d'un pays à l'influence mineure des pays plus faibles sur le rendement global de l'Alliance. On peut ensuite modifier la politique simple de 3,5 % du PIB au moyen des pondérations relatives de l'efficacité des pays qui en résultent afin d'accorder des parts plus élevées aux pays dont les contributions sont plus faibles. En résumé, cette nouvelle proposition de partage des charges vise à améliorer la nouvelle politique de partage des charges à hauteur de 3,5 % en intégrant un mécanisme rigoureux qui internalise les effets externes positifs générés par les pays qui offrent des contributions nettes supplémentaires positives aux efforts de dissuasion de l'Alliance.

4. Vers un élargissement du contrat du club?

En 1949, la création de l'OTAN était le fruit de la Seconde Guerre mondiale et de la menace envers la sécurité provenant de l'Union soviétique profondément idéologique de Staline. Ainsi, le contrat de l'Alliance visait à contrer les menaces de l'époque, principalement les guerres entre armées régulières. On est ensuite entré dans l'ère nucléaire. Cependant, au XXI^e siècle, il a été nécessaire de procéder à l'examen et à l'élargissement de ce contrat, à la lumière des menaces issues de la zone grise rendues possibles par les technologies numériques. Le contrat du club de l'OTAN, et plus particulièrement l'article 5, est axé sur les menaces conventionnelles, telles que « l'attaque contre ses citoyens » ou « la violation de ses frontières »; cependant, certaines menaces relevant de la zone grise sont nouvelles et ne sont pas couvertes par le contrat.

Élargissement vertical du contrat

Un élargissement vertical permettrait de couvrir les menaces existantes envers la sécurité nationale des pays et viserait à mettre en place des contre-mesures plus efficaces. Cependant, avec l'avènement des nouvelles technologies, ces menaces peuvent désormais être plus inquiétantes, ce qui nécessite un effort collectif. La désinformation, les assassinats, l'ingérence électorale, le terrorisme ainsi que la perturbation du commerce et de la liberté

de navigation existaient déjà avant l'avènement des nouvelles technologies, mais semblent aujourd'hui s'être renforcés. Par exemple, les récentes attaques perturbatrices de missiles menées par les Houthis, alliés de l'Iran, ont nécessité une action collective antimissile de la part des marines des États-Unis, française et britannique. Cela rappelle l'opération de lutte contre la piraterie menée en 2009 par la Force opérationnelle multinationale au large des côtes somaliennes et dans le golfe d'Aden, même si la piraterie était une menace spontanée et entrepreneuriale pour le commerce mondial plutôt qu'un plan mis en œuvre par les mandataires d'une grande puissance ou d'une puissance régionale.

Traiter les enjeux relatifs à l'ingérence électorale et soutenir la montée du populisme fait partie de la guerre dans la zone grise. L'ingérence électorale aux États-Unis dans le cadre du Russiagate et du Pizzagate en 2016, l'ingérence chinoise dans les élections canadiennes de 2019 et 2021, ainsi que le financement russe en 2014 du Front national français (nommé Rassemblement national depuis 2018) constituent autant d'exemples de guerre hybride menée par des autorités contre les démocraties de l'OTAN.¹⁸

Élargissement horizontal du contrat

L'élargissement horizontal du contrat du club au-delà de l'article 5 s'est principalement produit au niveau des intrants. La guerre dans la zone grise a toutefois atteint un niveau menaçant, et l'Alliance doit mettre à jour le contrat du club afin de renforcer les signaux de dissuasion dans la zone grise.¹⁹

Au niveau stratégique, l'Alliance doit tout mettre en œuvre pour contrer la dangereuse guerre hybride menée par la Russie, y compris par des intermédiaires directs et indirects tels que Wagner et la Syrie. En ce qui concerne la Chine, qui court un risque considérable de subir une perte économique, on a récemment suggéré une nouvelle perspective de projection de la dissuasion. Le signal standard « si vous attaquez, alors... » peut être complété par la promesse « si vous n'attaquez pas, alors... », dans le cadre de relations économiques quasi normales. Cela pourrait être implicite dans le message adressé à la Chine par le nouveau président taïwanais Lai, cité à la fin du présent article. Comme il est indiqué ci-dessus, l'AUKUS est une réponse à l'agression de la Chine à proximité, qui remet en cause la souveraineté de ses voisins et met en danger la liberté de navigation dans les eaux internationales. Comme il existe déjà un précédent d'expansion hors zone, à savoir la FIAS en Afghanistan, le pivot de l'OTAN vers l'Asie-Pacifique peut être envisagé comme la création d'un nouveau pôle avec l'OTAN et l'AUKUS, dont les membres se recoupent.²⁰

En ce qui concerne l'élargissement horizontal en termes de contributions à la sécurité collective, la capacité de transport aérien stratégique de l'OTAN, la police du ciel des États baltes (mission d'alerte rapide) et la capacité de transport aérien multirôle représentent trois projets récents de sécurité collective menés sous l'égide de l'OTAN. On peut également noter le programme d'avions de combat interarmées, auquel participent

l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis, qui recoupe en partie des membres de l'AUKUS. D'autres mesures collectives potentielles, actuellement en cours d'élaboration, concernent les stocks communs de munitions et la politique industrielle européenne en matière de défense, afin d'éviter des doublons coûteux au niveau de la production d'équipements.

L'élargissement de l'OTAN, qu'il s'agisse de l'adhésion de nouveaux membres ou de l'élargissement horizontal et vertical de son contrat de club, entraînera nécessairement une discussion continue sur le partage des charges, car il mènera à un réexamen des contributions des membres telles qu'elles se reflètent dans leurs charges face aux perceptions communes des menaces ainsi que dans leurs perceptions nationales des menaces. À cet égard, la question prophétique posée par le président français

Emmanuel Macron sur l'avenir de l'article 5 reste d'actualité compte tenu des tendances isolationnistes potentielles.

Enfin, nous rappelons les principes fondateurs de l'OTAN relativement aux menaces auxquelles sont confrontés des pays tels que l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Géorgie et l'Ukraine. Ils souscriraient sans réserve à la citation suivante tirée du discours d'investiture du nouveau président taïwanais : « Je veux appeler la Chine à mettre fin à l'intimidation politique et militaire contre Taiwan, à partager avec Taipei la responsabilité du maintien de la paix et de la stabilité entre les deux rives du détroit de Taïwan et la région dans son ensemble, garantissant que le monde soit libéré du spectre de la guerre » (Le président Lai de Taïwan, le 20 mai 2024.)

Notes

- 1 Cette question est abordée aux sections 1 et 3.
- 2 OTAN, *Les relations OTAN-Russie : Rétrospective*, Fiche d'information, mars 2020, Tiré de l'adresse : <https://www.nato.int/cps/en/natohq/144032.htm>.
- 3 Dans l'étude des jeux coopératifs, la valeur de Shapley fournit des règles pour répartir cet excédent afin de fixer les contributions de chaque membre. L.S. Shapley, « Stochastic Games », *Proceedings of the National Academy of Sciences* 39, n° 10, 1953, p. 1095 à 1100.
- 4 Voir, par exemple, Berman et Laitin sur les clubs terroristes : Eli Berman et David D. Laitin, « Religion, terrorism and public goods: Testing the club model », *Journal of Public Economics* 92, n° 10-11, 2008, 1942-1967.
- 5 Avec le recul, on peut supposer sans risque, comme en témoigne son échange de rôles avec Dmitri Medvedev, que Poutine avait déjà décidé en 2008 que la Russie reviendrait à l'autocratie sous son règne personnel et que la lune de miel entre la Russie et l'OTAN devait prendre fin. Le glissement de la Russie du statut d'allié potentiel à celui d'adversaire était donc le fruit de ses propres actions et n'était pas dû au déplacement vers l'est des frontières de l'OTAN, mais plutôt à la manière dont Poutine présentait l'OTAN comme une organisation offensive afin de consolider son pouvoir dans son pays. Pour un phénomène de dissuasion similaire, voir Bonnie S. Glaser, Jessica Chen Weiss et Thomas J. Christensen, « Taiwan and the True sources of Deterrence: Why America Must Reassure, Not Just Threaten, China », *Foreign Affairs*, janvier/février 2024.
- 6 Malgré des fluctuations exceptionnelles sous la deuxième présidence de Trump.
- 7 Malgré les avantages économiques potentiels. Voir U.G. et O. Secrieru, « NORAD Modernization: Private Benefits to Canada », *Defence and Peace Economics* 35, n° 5, 2023. Voir également l'article de Solomon et de Berkok dans le présent numéro sur la dynamique des dépenses du Canada en matière de défense : « Le Canada était-il à la traîne en ce qui concerne la réalisation de l'objectif de partage des charges de l'OTAN? L'est-il encore aujourd'hui? »
- 8 K.G. Lieberthal, *The American Pivot to Asia*, le 21 décembre 2011, à l'adresse : <https://www.brookings.edu/articles/the-american-pivot-to-asia/>.
- 9 *The Economist*, « What is the AUKUS pact? », le 13 avril 2023; et *The Economist*, « War and peace in Asia », le April 13, 2024; *The Economist*, « French president's message was two-fold, weakening Euro defences due to Asia pivot and the emergence of an autocratic Russia », 2019; *The Economist*, « Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead », le 7 novembre 2019; et J. Dobbins, *Is NATO brain dead?*, RAND Commentary, 2019, à l'adresse : <https://www.rand.org/pubs/commentary/2019/12/is-nato-brain-dead.html>.
- 10 A. Bilal, "Russia's hybrid war against the West," April 26, 2024, tiré de <https://www.nato.int/docu/review/articles/2024/04/26/russias-hybrid-war-against-the-west/index.html>.
- 11 OTAN, *Le financement de l'OTAN*, 2024, à l'adresse : <https://www.nato.int/fr/what-we-do/introduction-to-nato/funding-nato>.
- 12 OTAN, *Dépenses de défense et règle OTAN des 2 %*, 2024, à l'adresse : https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm.
- 13 J. Techau, *The Politics of 2 Percent: NATO and the Security Vacuum in Europe*, 2015, à l'adresse : <https://carnegieendowment.org/research/2015/09/the-politics-of-2-percent-nato-and-the-security-vacuum-in-europe?lang=en¢er=europe>.
- 14 Derek Chollet, Steven Keil et Christopher Skaluba, *Rethink and replace two percent*, 2020, à l'adresse : <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/nato2020/rethink-and-replace-two-percent/>.
- 15 Il existe de nombreux écrits sur le partage des charges au sein de l'OTAN : K. Hartley et T. Sandler, 1999, « NATO Burden-Sharing: Past and Future », *Journal of Peace Research* 36, n° 6, 1999, p. 665 à 680; W. Kim et T. Sandler, « NATO Security Burden Sharing, 1991-2020 », *Defence and Peace Economics* 35, n° 3, 2024, p. 265 à 280; U. Pilster, *Western alliances in times of power politics - a review*, le 28 mars 2023, tiré de l'adresse : <https://www.nato.int/docu/review/articles/2023/03/28/western-alliances-in-times-of-power-politics-a-review/index.html>; F. McGerty, D. Kunertova, M. Sargeant et A. Webster, 2022, « NATO burden-sharing: past, present, future », *Defence Studies* 22, n° 3, p. 533 à 540; T. Sandler et H. Shimizu, 2014, « NATO Burden Sharing 1999-2010: An Altered Alliance », *Foreign Policy Analysis* 10, 2014, p. 43 à 60; T. Sandler et J.C. Murdoch, « On Sharing NATO Defence Burdens: 1990s and Beyond », *Fiscal Studies* 21, n° 3, 2000, p. 297-327.
- 16 M. Bogers et R. Beeres, « Mission Afghanistan: Who Bears the Heaviest Burden », *Peace Economics, Peace Science and Public Policy* 19, n° 1, 2013, p. 32 à 55; et K. Hartley, 2012, « Conflict and defence output: An economic perspective », *Revue d'économie politique* 122, n° 2, 2012, p. 171 à 195.
- 17 En matière de dissuasion nucléaire, les capacités nucléaires américaines, britanniques et françaises ne constituent pas une force unifiée en termes de regroupement des forces.
- 18 Bilal, 2024.
- 19 La dissuasion ex ante est souvent qualifiée de « dissuasion par le refus » et la dissuasion ex post de « dissuasion par la punition ». Ce dernier concept n'est pas suffisant pour exprimer la notion, car les sanctions doivent être crédibles ex ante pour avoir un effet dissuasif. (voir Dobbins, *Is NATO brain dead?*, op cit.)
- 20 *The Economist*, « The strategic reverberations of the AUKUS deal will be big and lasting », le 19 septembre 2021.



Des membres du 1^{er} Bataillon du Princess Patricia Canadian Light Infantry (1 PPCLI) descendent d'un hélicoptère W3W Falcon dans le secteur d'entraînement de Drawsko Pomorskie au cours de l'opération REASSURANCE, le 14 septembre 2016.

Cpl Jay Ekin, technicien en imagerie de la Force opérationnelle terrestre de l'opération REASSURANCE

L'OTAN et le partage des charges : un point de vue de la Pologne

ANDRZEJ GRZYB

Andrzej Grzyb, Ph.D., est politicien, économiste et représentant local du gouvernement, membre de la Diète (Parlement polonais) et président du Comité de la défense nationale de la Diète. Il a agi comme député au Parlement européen lors des 5^e, 7^e et 8^e législatures.

Le processus de changement politique et de transformation du système politique en Pologne, qui a débuté par la création du Mouvement Solidarité en 1980, a mené à la formation du gouvernement de coalition polonais le 24 août 1989, ayant à sa tête, pour la première fois, un premier ministre non communiste, Tadeusz Mazowiecki, désigné par le Mouvement Solidarité. Ce vaste mouvement syndical regroupant 10 millions de personnes a initié un processus historique de changement politique pacifique en Pologne, le premier en Europe centrale et orientale.

Le premier ministre Tadeusz Mazowiecki a clairement déclaré que la Pologne souhaitait adhérer aux Communautés européennes (aujourd'hui l'Union européenne). Le premier ministre Mazowiecki n'a pas pu annoncer la volonté de la Pologne d'adhérer à l'OTAN en 1989, car le Pacte de Varsovie était toujours en vigueur, et les dernières troupes de l'ancienne URSS n'ont quitté la Pologne que le 17 septembre 1993.

À l'époque, l'adhésion de la Pologne à l'OTAN bénéficiait d'un fort soutien de la part de l'opinion publique polonaise. Le 2 novembre 1992, la première ministre Hanna Suchocka a déclaré dans un exposé gouvernemental que l'objectif stratégique de la Pologne était de devenir membre de l'OTAN. Des voix se sont également élevées pour soutenir cette initiative au sein de le gouvernement des États-Unis et du gouvernement allemand. Cependant, certains

pays membres de l'OTAN ont fait preuve de réticence à l'égard des aspirations de la Pologne.

Les efforts déployés par le pays pour adhérer à l'OTAN ont également entraîné un changement dans la position de la Russie, comme l'a souligné le président Lech Wał sa lors d'une visite à Moscou en août 1993. Le président russe Boris Eltsine a déclaré à l'époque que la Russie n'opposerait pas son veto sur cette question. Cependant, quelques semaines plus tard, la Russie a changé de position et a annoncé son opposition aux projets d'élargissement de l'OTAN. Le président Eltsine a envoyé des lettres aux présidents des États-Unis, de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne, et a déclaré que l'élargissement serait contraire aux dispositions du Traité 2 + 4 sur les conditions de la réunification allemande.

La visite du secrétaire général de l'OTAN, Manfred Wörner, a donné une impulsion particulière à l'intensification des efforts visant à rejoindre l'OTAN. Lors de cette visite à Varsovie, le 12 mars 1992, il a déclaré : « la porte de l'OTAN est ouverte » [TCO]. Dans une lettre adressée au secrétaire général de l'OTAN le 1^{er} septembre 1993, le président Wałęsa a indiqué que l'adhésion à l'OTAN était l'une des principales priorités de la politique étrangère polonaise. En octobre 1993, lors d'une conférence des ministres de la Défense des États membres de l'OTAN à Travemünde, en Allemagne, Les Aspin, secrétaire à la Défense des États-Unis, a proposé un accord de coopération en matière de défense intitulé « Partenariat pour la paix » avec les pays d'Europe centrale et orientale. Un mécanisme de coopération en matière d'ordre, de sécurité et de stabilité en Europe entre les pays candidats à l'OTAN a donc été mis en place. Une invitation à participer au Partenariat pour la paix a été lancée à tous les pays européens intéressés par une coopération avec l'OTAN. En 1995, 25 pays ont pris part au programme. La signature de l'accord a eu lieu le 10 janvier 1994 à Bruxelles.

Le document définissait les objectifs de la coopération dans le cadre du Partenariat pour la paix, qui comprenait les éléments suivants :

- développer la coopération en matière de sécurité;
- assurer la stabilité sur le continent en accroissant la transparence des budgets de défense;
- reprendre le contrôle civil sur les forces militaires, les exercices interarmées et la planification de la défense;
- permettre aux partenaires d'interagir avec l'OTAN dans le domaine des opérations de maintien de la paix et des opérations humanitaires.

Dans le cadre du Partenariat pour la paix, la Pologne a été le premier pays à signer un programme individuel de coopération avec l'OTAN, qui a notamment servi de base à des exercices militaires interarmées. Les premiers exercices interarmées de l'OTAN sur le territoire polonais dans le cadre du Partenariat pour la paix ont eu lieu le 12 septembre 1994, sur le terrain d'entraînement de Biedrusko, près de Poznań, moins d'un an après le départ des

dernières troupes russes de Pologne. Pour adhérer à l'OTAN, la Pologne a dû mettre en place un contrôle civil de l'armée et la restructurer complètement.

Lors d'une conversation avec le premier ministre Waldemar Pawlak, au cours d'une visite en Pologne en juillet 1994, le président des États-Unis Bill Clinton a déclaré que l'élargissement de l'OTAN n'était plus une question de « si », mais de « quand et comment ». Deux ans plus tard, le président Clinton confirmait que l'adoption aurait lieu au plus tard lors du 50^e anniversaire de l'alliance de l'OTAN. Les négociations avec les autorités de l'OTAN ont duré trois ans et ont bénéficié du soutien total de tous les partis politiques. Le consensus comprenait également un processus de changements et de réformes au sein des forces armées.

Lors du Sommet de l'OTAN à Madrid en juillet 1997, les États membres de l'OTAN ont décidé d'inviter la Pologne, la République tchèque et la Hongrie à joindre les structures de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, et l'invitation officielle à l'adhésion a été lancée en janvier 1999. Les efforts déployés par la Pologne pour devenir membre de l'OTAN ont fait l'objet d'un consensus total entre toutes les forces politiques du pays. Ce consensus s'est traduit par les efforts consentis pour obtenir le soutien de tous les États membres, en particulier des États-Unis, à l'adhésion de la Pologne à l'OTAN, tant au niveau des gouvernements que des parlements des États membres de l'OTAN. Quatre cycles de négociations sur l'adhésion de la Pologne ont eu lieu en 1997, et le 14 octobre 1997, le ministre des Affaires étrangères Bronislaw Geremek a remis au secrétaire général de l'OTAN une lettre exprimant la volonté de la Pologne d'adhérer au Traité de l'Atlantique Nord. La lettre confirmait également sa volonté d'accepter les obligations liées à l'adhésion. Les protocoles d'adhésion de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque ont été signés par les ministres des Affaires étrangères des pays de l'OTAN le 16 décembre 1997, et le processus de ratification des protocoles d'adhésion par les États membres de l'OTAN a commencé.

Lobbying en faveur de l'adhésion de la Pologne à l'OTAN

Le lobbying en faveur de l'élargissement de l'OTAN afin d'inclure la Pologne parmi les États membres de l'OTAN, en particulier au Congrès et au Sénat des États-Unis, était-il nécessaire ? À Washington, on a clairement déclaré que les efforts de lobbying se sont avérés nécessaires, car de nombreuses questions et incertitudes subsistaient. Par exemple, comment la Russie réagirait-elle à l'élargissement de l'OTAN à la Pologne ? La démocratie polonaise était-elle mature ? Quelles étaient les relations de la Pologne avec l'Ukraine et les États baltes ? Des renseignements précis et professionnels sur les efforts déployés par la Pologne pour adhérer à l'OTAN ont permis d'obtenir le résultat escompté : au Sénat des États-Unis, 82 sénateurs sur 100 ont voté en faveur de l'adhésion de la Pologne à l'OTAN. C'était 15 voix de plus que les deux tiers requis au Sénat (67 voix). Un facteur déterminant dans cette

décision a été la présentation des efforts polonais au gouvernement des États-Unis, à des groupes de réflexion influents et à des centres universitaires.

Le professeur Zbigniew Brzezinski, ancien conseiller à la sécurité nationale du président américain Jimmy Carter, des membres du Congrès américain d'origine polonaise ainsi que la Polonia (la diaspora polonaise), qui a recueilli 9 millions de signatures en faveur de l'adhésion de la Pologne à l'OTAN, ont joué un rôle important dans la promotion de l'adhésion de la Pologne à l'OTAN. Aux États-Unis, des groupes de pression ont tenu à jour des cartes précises qui montraient le soutien croissant des sénateurs à partir de 1994. La Pologne, le gouvernement et le parlement polonais, de même que les diplomates polonais savaient que le plus important dans le processus de promotion de l'adhésion de la Pologne était de prouver que l'élargissement de l'OTAN à la Pologne, à la République tchèque et à la Hongrie, anciens pays signataires du Pacte de Varsovie, n'était pas contraire aux intérêts des États-Unis et des autres membres de l'Alliance de l'Atlantique Nord.

J'ai décrit longuement les efforts déployés pour élargir l'OTAN à la Pologne, ainsi qu'à la Hongrie et à la République tchèque. Il ne suffisait pas de changer le système politique, d'introduire des réformes démocratiques, d'instaurer un contrôle civil sur les forces armées et de déclarer son désir d'adhérer à l'Alliance. En outre, il était particulièrement important de renforcer la confiance des membres de l'Alliance dans les pays candidats : nous étions prêts à soumettre l'armée au contrôle civil, à financer et à mener à bien la modernisation des forces armées conformément aux normes de l'OTAN, et à montrer notre capacité à nous intégrer pleinement au sein de l'OTAN.

Participation des forces armées polonaises à des missions et à des exercices internationaux

La participation de la Pologne aux exercices des unités de l'OTAN depuis son adhésion au Partenariat pour la paix constitue un bon exemple illustrant sa capacité à s'intégrer pleinement à l'OTAN. Les forces armées polonaises participent à des missions internationales depuis 1953 (missions de maintien de la paix de l'ONU en Indochine, au Liban et sur le plateau du Golan). Elles ont également participé à des missions difficiles en Irak et en Afghanistan. Le contingent militaire polonais a participé à l'opération internationale en Irak entre 2003 et 2008, ce qui a constitué le défi le plus important auquel l'armée polonaise a été confrontée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Bien que la Pologne ait acquis une expérience considérable en intervenant à travers le monde sous l'égide de l'ONU et de l'OTAN, l'opération en Irak exigeait une approche totalement nouvelle. Au total, 15 000 soldats y ont été, et 22 ont été tués. Dans le cadre de la mission en Irak, la Pologne a assumé le commandement, pour la première fois, d'une structure internationale de la taille d'une division. L'instruction des

soldats, leur service dans un environnement international, leurs compétences en matière de commandement et la qualité de leur équipement et de leur ravitaillement ont été mis à rude épreuve. En 2007, la nature des tâches accomplies par les soldats polonais a changé.

En 2002, la Pologne a pris part à l'opération ENDURING FREEDOM, la coalition internationale menée par les États-Unis contre le terrorisme mondial. En 2007, la participation à cette opération a pris fin, et la première rotation du contingent militaire polonais dans le cadre de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan a commencé. L'un des principaux défis a été la prise en charge de la responsabilité de la province de Ghazni par la force opérationnelle polonaise. Les soldats polonais ont assuré une présence en Afghanistan pendant près de 20 ans, et plus de 33 000 soldats et membres du personnel du ministère de la Défense ont pris part à l'Opération. Au total, 43 soldats polonais ont été tués, et 200 ont été blessés en Afghanistan. Actuellement, les forces armées polonaises participent à des opérations internationales menées sous l'égide de l'OTAN, de l'Union européenne et des Nations unies. Les forces armées polonaises ont pris part à 89 opérations depuis 1953. Les soldats des forces armées polonaises assurent actuellement une présence dans les endroits suivants :

- les Balkans : au Kosovo dans le cadre de la mission de la Force pour le Kosovo (KFOR) dirigée par l'OTAN et en Bosnie-Herzégovine dans le cadre de la mission de la Force de l'Union européenne (EUFOR) de l'Union européenne (UE);
- le Moyen-Orient et l'Afrique (missions de l'ONU);
- la Turquie (mission de l'OTAN et mission EUNAVFOR MED IRINI en mer Méditerranée).

Augmentation des effectifs de l'armée polonaise

La Pologne a décidé d'accroître les effectifs de son armée. En 1999, année où la Pologne a joint l'OTAN, les forces armées polonaises comptaient 226 000 soldats, dont 95 000 soldats professionnels. Les autres étaient des soldats conscrits dans le cadre du service militaire obligatoire.

À cette époque, comme le reste de l'Europe et une partie des États-Unis, nous entrions dans une décennie de désarmement, convaincus qu'il n'y avait aucune probabilité de conflit mondial. Cela résultait également d'un rétablissement des relations avec la Russie, qui n'a pas été effectué en Pologne, mais plutôt dans l'ensemble de l'OTAN, dans l'espoir d'un nouvel ordre de paix en Europe. Les économies importantes réalisées dans les dépenses de défense ont été affectées aux investissements nécessaires dans les infrastructures et aux dépenses sociales.

Le 1^{er} janvier 2010, la Pologne a abandonné la conscription militaire et a commencé à mettre en place une armée professionnelle.

En 2010, l'armée comptait 95 500 soldats professionnels, et en 2020, ce nombre était passé à 110 100.

Depuis 2021, l'armée polonaise a connu une forte augmentation de ses effectifs, à la suite d'une attaque hybride impliquant des immigrants biélorusses à la frontière polonaise. Depuis, l'armée a été et continue d'être utilisée pour renforcer les gardes-frontières et protéger la frontière avec le Bélarus, ce qui a été aussi justifié par l'agression de la Russie contre l'Ukraine, qui a débuté le 24 février 2022.

En 2017, on a mis sur pied les forces de défense territoriale, accru systématiquement la taille de l'armée et entrepris l'instruction de nouvelles unités. Conformément à la loi sur la défense nationale de 2022, on a mis en place le service militaire de base volontaire pour les personnes intéressées. Certains soldats, après avoir suivi de l'instruction dans le cadre du service militaire de base volontaire, continuent à servir dans l'armée professionnelle. Une nouvelle idée de réserve active a également été élaborée, selon le modèle américain. Dans le cadre de ces dispositions, on élabore des cadres spécialisés à l'intention de l'armée pour l'avenir. Le programme commence dans les écoles secondaires, avec la mise sur pied de groupes en uniforme dans le cadre de la préparation militaire. Un programme d'instruction militaire volontaire a été mis en place dans le cadre du programme Academic Legion, destiné aux étudiants universitaires et aux diplômés. Le programme vise à mettre en relation les étudiants et les diplômés avec les forces armées polonaises, tout en soutenant leur perfectionnement professionnel. L'instruction du personnel des forces armées polonaises se déroule également dans cinq collèges militaires et écoles de sous-officiers. Depuis plusieurs années, nous constatons en Pologne la mise sur pied de cours sur la sécurité de l'État dans les universités publiques et privées, cours très prisés par les étudiants.

En 2024, selon le rapport intitulé « Les dépenses de défense des pays de l'OTAN », les forces armées polonaises comptaient 216 100 soldats, plaçant la Pologne au troisième rang de l'OTAN en termes d'effectifs. Selon le classement des forces militaires du Global Firepower de 2024, les forces armées polonaises occupent la 21^e place mondiale en termes d'effectifs. En 2023, le ministère polonais de la Défense nationale a annoncé un plan visant à porter les effectifs des forces armées à 300 000 soldats.

Groupements tactiques de l'Union européenne : groupe de l'Union européenne et initiative de présence avancée rehaussée de l'OTAN

La Pologne participe aux initiatives de l'OTAN et de l'UE visant à renforcer les structures de défense et à améliorer les capacités en cas de crise et de menace. En 2004, les ministres de la Défense des États membres de l'UE ont créé des unions tactiques en tant que forces de réaction rapide. La mise sur pied des groupements

tactiques de l'UE résulte d'une accélération au niveau de l'élaboration d'une politique commune de sécurité et de défense au lendemain de la guerre en Irak de 2003, même si les attentats du 11 septembre 2001 contre le World Trade Center à New York ont également joué un rôle déterminant. Vingt-quatre pays, dont la Pologne, ont participé à la mise sur pied des groupements tactiques.

La Pologne accueille également la présence avancée renforcée (PAR) de l'OTAN et a le statut de pays contributeur à la PAR. L'initiative de présence renforcée vers l'avant, lancée lors du Sommet de l'OTAN à Varsovie en 2016, permet de renforcer les capacités de défense et de dissuasion grâce à la mise en place de groupements tactiques composés de contingents provenant des États membres de l'OTAN en Pologne, en Lituanie et en Lettonie. À la suite de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie, les États membres ont décidé d'accroître les forces participant à la PAR et d'étendre celle-ci à la Slovaquie et à la Hongrie, de même que d'adapter et de renforcer la PAR en Roumanie et en Bulgarie. Chaque groupement tactique compte entre 1 000 et 2 000 soldats stationnés à tour de rôle, et l'un des pays a le statut d'État-cadre.

Depuis son adhésion à l'OTAN, la Pologne s'efforce d'établir une présence permanente des troupes américaines sur son territoire. La construction par les États-Unis de la base militaire de soutien du bouclier antimissile Aegis Ashore (AADMS) de la marine américaine à Redzikowo, qui, avec une base similaire à Devesel, en Roumanie, fait partie du système antimissile balistique américain, témoigne de cette présence permanente. Le camp Kosciuszko, qui accueille le commandement avancé du 5^e corps d'armée, est situé à Poznan, et environ 10 000 soldats américains sont stationnés en Pologne dans le cadre d'une présence rotative.

Dépenses de défense en Pologne par rapport au PIB

Jusqu'en 2001, aucune réglementation juridique ne précisait la part du budget de l'État qui devait être allouée à la défense. Entre 1991 et 1999, la part des dépenses budgétaires du ministère de la Défense a fluctué, passant de 2,25 % du PIB en 1991 à un record de 2,47 % en 1993, puis à 2,00 % du PIB en 1999.

Après l'adhésion du pays à l'OTAN, le gouvernement polonais, en consultation avec le président polonais, a décidé de réglementer légalement les dépenses de défense. À cette fin, le 25 mai 2001, on a adopté la « loi sur la reconstruction, la modernisation technique et le financement des forces armées de la République de Pologne pour la période 2001-2006 » [TCO]. Cette loi visait à « établir les conditions d'un financement stable des forces armées sur plusieurs années, en tenant compte des capacités économiques de l'État, et à garantir les conditions permettant à au moins un tiers des forces armées d'atteindre une interopérabilité totale dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord et les normes des autres États membres de l'Organisation en matière d'armement, d'équipement, de mobilité et de capacité à mener des opérations militaires dans toutes les conditions. » [TCO]

La loi stipule que « le budget de l'État doit allouer chaque année des dépenses budgétaires d'au moins 1,95 % du PIB à la mise en œuvre du programme en 2002-2006. » [TCO] Elle a également établi que la part des dépenses immobilières, principalement liées aux investissements en cours dans la construction et à l'achat d'équipements militaires et d'armements, représenterait au moins 19 % des dépenses totales de défense en 2003 et au moins 23 % en 2006. En 2004, le titre de la loi a été modifié comme suit : « loi sur la reconstruction, la modernisation technique et le financement des forces armées de la République de Pologne » [TCO].

En 2016-2017, à la suite d'une autre modification à la loi de juillet 2015, le niveau minimum des dépenses de défense a été fixé à 2,00 % du PIB de l'année précédente. Une autre modification à la loi datée du 29 septembre 2017, soit la « loi sur les modifications de la loi sur la reconstruction, la modernisation technique et le financement des forces armées polonaises, et à la loi sur les marchés publics » [TCO], a établi que le financement des besoins de défense de la République de Pologne serait alloué chaque année à des dépenses provenant du budget de l'État pour un montant au moins égal à ce qui suit :

- 2,0 % du PIB - en 2018 et 2019;
- 2,1 % du PIB - en 2020;
- 2,2 % du PIB - en 2021-2023;
- 2,3 % du PIB - en 2024 et 2025;
- 2,4 % du PIB - en 2026-2029;
- 2,5 % du PIB - en 2030 et les années suivantes.

Ce faisant, on a rétabli la règle en vigueur de 2002 à 2004, conforme à la méthodologie de l'OTAN, selon laquelle le PIB de « l'année en cours » est utilisé pour calculer les dépenses minimales de défense (et non celui de « l'année précédente », comme c'était le cas de 2005 à 2017).

De 2000 à 2017, un total de 104,4 milliards de dollars américains a été dépensé pour la défense nationale. En 2000, les dépenses réalisées s'élevaient à 3,3 milliards de dollars américains, tandis qu'en 2017, elles atteignaient 9,3 milliards de dollars américains. Cela signifie que le niveau annuel des dépenses de défense engagées au cours de cette période a presque triplé, soit de 273 % pour être exact. Cette augmentation est proportionnelle à la croissance du PIB, qui a augmenté de 289 % au cours de la même période.

Le début de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine a accéléré la réglementation globale de la défense du pays, dans le cadre de la nouvelle loi sur la défense de la patrie. Du point de vue du développement et de la modernisation des forces armées polonaises, les nouvelles solutions et réglementations relatives au financement et à la modernisation des forces armées revêtent une importance particulière. Depuis 2022, conformément aux dispositions de la nouvelle loi sur la défense de la patrie, adoptée à l'unanimité par le parlement polonais, 3 % du PIB sont alloués aux dépenses de défense. De nombreux organismes internationaux traitant des questions de sécurité et de défense ont déclaré

à plusieurs reprises que le réarmement de la Pologne était un phénomène digne d'intérêt. Le Fonds de soutien aux forces armées, géré par la Banque Gospodarstwa Krajowego, dont l'autorisation de dépense n'expire pas à la fin de l'exercice financier, joue un rôle essentiel dans l'augmentation des dépenses de défense. Grâce au Fonds de soutien aux forces armées, le budget de la défense a été augmenté de 5,1 milliards de dollars américains en 2022 et d'environ 12,1 milliards de dollars américains en 2023. Il est prévu qu'en 2024, 11,8 milliards de dollars supplémentaires provenant du Fonds de soutien aux forces armées soient affectés à la modernisation technique de l'armée. En conséquence, la Pologne consacrera 4,2 % de son PIB à la défense en 2024, ce qui dépasse largement les engagements pris par les alliés. Le plan de dépenses militaires prévu dans le projet de budget pour 2025, ajouté au Fonds de soutien à la modernisation des forces armées, représente 4,7 % du PIB de la Pologne, soit 46 milliards de dollars américains.

Plan national de reconstruction : les efforts de la République de Pologne pour lier le financement de l'UE aux processus de renforcement de la résilience

Afin de soutenir la reprise économique et de renforcer la résilience des États membres de l'UE après la pandémie de COVID-19, l'Union européenne a lancé le plan de relance « NextGenerationEU », un instrument temporaire de relance économique d'une valeur de 750 milliards d'euros. La mise en œuvre des réformes prévues dans le plan national de reconstruction (PNR) contribuera à orienter l'économie vers une nouvelle trajectoire de croissance. L'objectif est de répondre aux défis démographiques et au changement climatique, ainsi que de participer à l'élaboration et à l'utilisation de nouvelles technologies. En Pologne, des fonds provenant du PNR ont également été alloués à des investissements visant à renforcer la sécurité du pays.

Le PNR est axé sur six composantes thématiques, dont la résilience et la compétitivité économique. Le ministère de la Défense est l'une des entités responsables de la composante « Résilience et compétitivité de l'économie » [TCO] et, en tant qu'institution chargée de la mise en œuvre des investissements dans le cadre du PNR, il est responsable de « l'extension du système national de services de surveillance, des produits, des outils analytiques et des services, ainsi que des infrastructures connexes, à l'aide de données satellitaires pour le système d'observation de la Terre par satellite » [TCO].

La portée de l'investissement comprend la construction de capacités satellitaires pour acquérir des images de la Terre à des fins de sécurité nationale et de défense, ainsi que pour satisfaire aux besoins de l'administration publique. Le système, dont l'architecture permet des applications militaires et civiles, permettra de répondre aux besoins les plus urgents en matière d'accès à l'imagerie haute résolution pour la défense, la sécurité et l'administration publique. La tâche est de nature interdisciplinaire, et sa mise en

œuvre permettra de répondre à certains besoins du secteur de la défense et de la sécurité publique, de la gestion des crises, de la protection civile et de la protection contre les incendies, ainsi qu'à ceux liés à l'économie nationale en termes d'accès aux données d'imagerie satellite (agriculture, éducation et science, gestion spatiale, infrastructures, protection de l'environnement et climatologie, surveillance, statistiques, etc.).

La coopération entre l'UE et l'OTAN est un pilier essentiel de l'action de l'UE visant à renforcer la sécurité et la défense européennes. Elle contribue au partage des charges transatlantique, conformément au principe selon lequel une Union européenne plus forte et une OTAN plus forte se renforcent mutuellement.

En vertu du Traité de Maastricht de 1993 sur l'Union européenne, la politique européenne commune de sécurité et de défense fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne. Elle vise à développer les capacités militaires et civiles de l'UE et de ses États membres afin de gérer les crises extérieures.

Les missions menées dans le cadre de la politique commune de sécurité et de défense visent à accroître la sécurité, à soutenir les pays tiers dans la lutte contre le terrorisme, la traite de personnes et le crime organisé, ainsi qu'à surveiller le respect des accords internationaux. Le budget lié à la politique commune de sécurité et de défense finance les missions civiles, les représentants spéciaux et les activités de stabilisation. L'opération ALTHEA de l'EUFOR (force de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine), qui a remplacé la mission de l'OTAN en 2004 représente un exemple de telles missions. Cette opération, à laquelle participent 1100 soldats de divers pays européens, dont la Pologne, vise à assurer la sécurité de la population et à mettre en œuvre les accords de Dayton.

La question du financement des dépenses de défense au forum de l'OTAN

À la suite de l'annexion illégale de la Crimée par la Russie, les membres de l'OTAN ont approuvé l'engagement en matière d'investissements dans la défense lors du Sommet du pays de Galles en 2014, qui demeure aujourd'hui le fondement politique de leur engagement à augmenter les dépenses de défense. L'engagement a été soigneusement formulé pour produire des résultats dans un délai de dix ans (d'ici 2024) : il s'avérait exigeant, mais réaliste. Non seulement un objectif de 2 % du PIB a été fixé pour les dépenses de défense, mais un objectif supplémentaire a été fixé pour les membres de l'Alliance, qui doivent consacrer plus de 20 % de leur budget de défense à l'équipement essentiel, y compris la recherche et le développement connexes, ce qui importe tout autant, car cela encourage les membres de l'Alliance à investir dans de nouvelles capacités de défense.

Bien que la grande majorité des pays alliés aient augmenté leurs dépenses de défense en pourcentage du PIB, il existe encore

des différences significatives entre eux. Les membres se répartissent généralement en trois groupes, chacun représentant environ un tiers de l'Alliance : ceux qui ont déjà atteint ou sont sur le point d'atteindre l'objectif de 2 %; ceux qui progressent rapidement vers cet objectif et devraient l'atteindre dans un avenir proche; et ceux qui prévoient d'atteindre l'objectif de 2 %, mais qui ne l'ont pas encore fait. À l'avenir, il reste beaucoup à faire pour reconstruire la force et retrouver les capacités de l'Alliance.

La guerre en Ukraine a montré publiquement que de nombreux alliés ont eu des difficultés à trouver des stocks de munitions disponibles à transférer à l'Ukraine ou à rééquiper leurs propres forces. Il s'avère donc nécessaire de rétablir la capacité de production de munitions, en particulier de munitions de gros calibre, dans les entreprises d'armement des États membres. Le rétablissement de la capacité de production dans ce domaine ne se limite pas au financement des achats, mais concerne également la construction de nouvelles lignes de calibrage des munitions, qui est soumise à de nombreuses contraintes, notamment en matière d'approvisionnement en lignes technologiques et en matières premières.

Les membres de l'Alliance sont confrontés à des lacunes en matière de capacités dans des domaines qui ont été négligés pendant de nombreuses années, car nous avons dû faire face à des menaces complètement différentes, principalement des menaces terroristes. La guerre menée par la Russie contre l'Ukraine a également confirmé les hypothèses précédentes concernant le déroulement des conflits armés. Il convient de mentionner la pression migratoire exercée aux frontières des pays voisins, à laquelle nous sommes confrontés aux frontières de la Pologne, de la Lituanie et de la Lettonie avec le Bélarus, ce dernier étant un allié de la Russie. La lutte contre les menaces dans le cyberspace joue un rôle considérable. La guerre en Ukraine n'est pas le premier conflit dans lequel des véhicules aériens sans pilote ont été utilisés, mais grâce à leur efficacité et à leurs coûts de production relativement faibles, l'Ukraine a mis sur pied une structure distinctive au sein de ses forces armées : les troupes de drones. Une décision similaire a également été prise par le ministre polonais de la Défense.

Le processus de planification de défense de l'OTAN a permis aux alliés de cerner les principales lacunes en matière de capacités et ainsi de commencer à rétablir des capacités de pointe dans les domaines terrestre, maritime et aérien en acquérant des plateformes et des éléments habitants avancés. Les alliés de l'OTAN se concentrent donc sur la reconstruction des capacités industrielles au sein de l'Alliance. Les priorités varient d'un allié à l'autre en fonction de la taille et de la situation géographique, mais la priorité absolue pour l'OTAN dans son ensemble est de retrouver les capacités militaires et industrielles nécessaires pour relever les défis posés par des scénarios de guerre de haute intensité, compte tenu des contraintes qui pèsent depuis longtemps sur la reconstitution des stocks. Les domaines d'intérêt particuliers comprennent le domaine terrestre (arme blindée, artillerie et

éléments habitants), la défense aérienne et antimissile intégrée, et les opérations sous-marines. L'augmentation des dépenses de défense permet aux alliés de mieux se préparer à l'avenir. L'avantage technologique de l'OTAN a toujours été un atout majeur pour l'Alliance. Chacune de ces priorités justifie à elle seule un renouvellement des efforts en matière de dépenses de défense.

Le président polonais Andrzej Duda a proposé aux États membres de l'OTAN d'envisager d'augmenter leurs dépenses de défense à 3 % du PIB afin de relever les défis en matière de défense en Europe et dans le monde.

Quelle somme faut-il affecter à la défense dans les conditions géopolitiques actuelles?

La situation sécuritaire en Europe et au-delà restera instable dans un avenir prévisible. Plus la guerre en Ukraine perdure, plus elle se transforme en un conflit prolongé nécessitant un soutien à long terme à l'Ukraine, sous la forme à la fois d'équipements militaires et d'un soutien macro-financier aux institutions publiques. L'expérience de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine a clairement montré la nécessité de mettre en place des mesures de dissuasion et de défense solides afin d'empêcher le conflit de s'étendre au territoire de l'OTAN. L'augmentation des dépenses de défense est largement à la portée des capacités budgétaires des États membres de l'OTAN, qui comptent parmi les pays les plus développés économiquement au monde.

L'opinion publique dans les États membres, en particulier ceux d'Europe du Nord et de l'Est, soutient les dépenses de défense, et le soutien public augmente également en Pologne. À l'exception des États-Unis, qui sont le leader mondial en matière de dépenses de défense, les autres pays de l'Alliance ont augmenté leurs dépenses totales d'un tiers au cours de la dernière décennie, à la suite de l'attaque de la Russie contre l'Ukraine en 2014. Selon les sondages d'opinion réalisés dans les pays membres de l'OTAN, la majorité des citoyens des pays alliés sont favorables à une augmentation des dépenses de défense. La confiance dans les forces armées est également en hausse en Pologne et atteint une proportion de 83 % parmi les personnes interrogées dans le grand public, ce qui constitue le résultat le plus positif jamais obtenu dans l'histoire des études menées sur ce sujet. En outre, les données d'une enquête menée en 2023 auprès des citoyens des États membres indiquent que 80 % d'entre eux estiment que l'Amérique du Nord et l'Europe devraient continuer à coopérer pour assurer leur sécurité commune. Cependant, la sensibilité des citoyens sur la question des dépenses de défense doit être prise en compte, car des efforts durables en matière de défense nécessitent un consensus démocratique fort. Il est donc nécessaire de présenter en permanence les arguments sécuritaires qui justifient ces efforts. Il est également essentiel de montrer les avantages économiques réels pour l'industrie nationale et le développement

technologique, et donc pour les économies des États membres et leurs sociétés.

Parmi les membres de l'OTAN, la Pologne est devenue le pays qui consacre le plus grand pourcentage de son PIB à l'armée et à la modernisation de son équipement militaire. En 10 ans, le pays a doublé la taille de l'armée. En Pologne, environ la moitié des dépenses budgétaires consacrées à la défense est allouée à la modernisation des équipements. Comme le souligne le quotidien britannique *The Times*, la Pologne mène actuellement le programme d'expansion des forces armées le plus rapide et le plus ambitieux que l'Europe continentale ait connu depuis des décennies. Lors de sa prise de fonction à la tête du ministère de la Défense en décembre 2023, Władysław Kosiniak-Kamysz, vice-premier ministre et ministre de la Défense, a souligné que tous les contrats d'équipement et de fournitures conclus avec les fournisseurs seraient pleinement exécutés. En même temps, certaines commandes d'équipements et de fournitures doivent être associées à un transfert de technologie et à la polonisation de la production des équipements. En fin de compte, l'intention du gouvernement polonais actuel est d'attribuer la moitié des commandes d'équipements et de fournitures militaires à l'industrie polonaise de l'armement.

Défis pour l'OTAN à la suite de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine

L'invasion russe de l'Ukraine a marqué un tournant dans la sécurité internationale. Les actions des pays de l'OTAN en matière de défense, de dissuasion et de cohésion de l'Alliance pour la période à venir ont été revues. L'invasion de l'Ukraine par la Russie entraîne des répercussions importantes pour l'OTAN et est susceptible d'influencer des changements au sein de l'Alliance. Selon de nombreux experts, la guerre en Ukraine est un échec en matière de dissuasion; en revanche, elle a permis de renforcer l'Alliance transatlantique. De même, on entend de nombreux avis selon lesquels la communauté de l'OTAN est plus forte que jamais. La mission fondamentale de l'OTAN demeure la défense collective, et l'Alliance doit s'adapter à l'évolution du contexte des menaces, dans lequel la Russie restera l'une des principales menaces pour l'OTAN au cours de la prochaine décennie. « Le monde est certes plus dangereux, mais l'OTAN s'est renforcée », a déclaré Jens Stoltenberg, secrétaire général de l'Alliance atlantique, lors de la présentation de son rapport annuel sur ses activités en 2023. « L'Alliance a non seulement préservé son unité, mais elle continue d'exercer un attrait sur les sociétés et les États européens. L'année dernière, la Finlande a joint notre famille, la semaine dernière, c'était au tour de la Suède, et l'Ukraine est plus proche que jamais de l'OTAN » [TCO]. Le rapport souligne clairement que les habitants des pays membres de l'Alliance sont solidaires de l'Ukraine et favorables à la poursuite du soutien apporté à ce pays. Ceci est extrêmement important, car 99 % de l'aide militaire provenant de l'étranger est fournie par l'OTAN. Plusieurs États membres

ont conclu des accords bilatéraux en matière de sécurité avec l'Ukraine. En même temps, le rapport souligne que les dépenses de défense ont augmenté de 11 %, un chiffre record. En 2024, les pays membres de l'OTAN devaient investir 470 milliards de dollars dans leurs armées, et deux tiers des États membres devaient atteindre un niveau de dépenses de défense égal ou supérieur à 2 % du PIB.

Lors d'une réunion des ministres de la Défense de l'OTAN, le 18 octobre 2024, à Bruxelles, Kosiniak-Kamysz a indiqué ce qui suit : « Cela inspire un grand respect que de nombreux pays suivent l'exemple de la Pologne. Je ne parle pas seulement des pays situés à la frontière orientale de l'OTAN, les pays d'Europe du Sud modifient également leur stratégie » [TCO].

À l'occasion de cette réunion d'octobre 2024, on a discuté du « plan de la victoire » présenté par le président ukrainien. Kosiniak-Kamysz a souligné que la Pologne était un leader concernant l'aide apportée à l'Ukraine et soutenait les actions en faveur de son adhésion à l'OTAN, mais que l'invitation devait venir de l'ensemble de l'Alliance.

L'OTAN doit envisager de renforcer davantage sa présence le long de son flanc oriental afin d'apporter un soutien et une sécurité supplémentaires aux alliés préoccupés par les intentions de la Russie. Le conflit en Ukraine a mis en évidence l'importance de moderniser les capacités de défense de l'OTAN afin de dissuader et de contrer efficacement les menaces hybrides. L'OTAN doit donner la priorité aux investissements dans un certain nombre de domaines afin de relever les nouveaux défis en matière de sécurité résultant des tactiques de guerre hybride.

La réponse de l'OTAN au conflit entre la Russie et l'Ukraine doit inclure le renforcement de la dissuasion contre toute nouvelle agression à l'encontre des États membres. Cela comprend notamment le fait d'accroître la préparation et la capacité d'intervention des forces de l'OTAN, d'organiser des exercices pour montrer la capacité de l'OTAN à défendre son territoire et de renforcer l'engagement de l'Alliance en faveur de la défense collective au titre de l'article 5 du Traité de l'OTAN. La guerre en Ukraine a incité l'OTAN à renforcer ses partenariats avec les pays d'Europe de l'Est et de la région de la mer Noire. L'OTAN doit approfondir sa coopération avec des pays partenaires tels que l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie afin de renforcer leur résilience face à l'agression russe et de soutenir leurs efforts visant à mettre en œuvre des réformes démocratiques et à moderniser leurs capacités de défense.

En outre, le conflit en Ukraine a mis en évidence l'importance de la résilience et de la préparation des citoyens pour contrer les menaces hybrides. L'OTAN doit donner la priorité aux efforts visant à renforcer les mesures de résilience, notamment en regroupant les infrastructures essentielles, en améliorant la sécurité énergétique et en renforçant la coopération civilo-militaire afin d'atténuer les effets d'une éventuelle agression. L'adoption par le parlement polonais d'une nouvelle loi sur la protection civile et son processus de mise en œuvre sont des exemples de ces efforts.

La Pologne a pris la présidence du Conseil de l'Union européenne le 1^{er} janvier 2025. La présidence polonaise de 2025 repose sur sept dimensions de la sécurité : sécurité extérieure, sécurité énergétique, sécurité économique, sécurité alimentaire, sécurité sanitaire, sécurité de l'information et sécurité intérieure. C'est pourquoi la présidence polonaise est axée sur la devise « Sécurité, Europe ! » [TCO].

La présidence polonaise du Conseil de l'Union européenne coïncide avec l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement Trump à la Maison-Blanche. Le nouveau gouvernement aura besoin de renseignements fiables sur la situation en Ukraine ainsi que sur la portée et les formes d'aide fournies par la Pologne et d'autres pays démocratiques. Environ 90 % de l'aide militaire parvient à l'Ukraine par l'entremise de la Pologne. Celle-ci a également contribué à fournir des renseignements aux entreprises américaines sur la reconstruction de l'Ukraine. On estime que la valeur des investissements liés à la reconstruction de l'Ukraine pourrait atteindre 1 000 milliards de dollars américains.

Au cours de la présidence polonaise, une réunion informelle du Conseil des affaires étrangères de l'UE, à laquelle ont participé les ministres de la Défense, s'est tenue les 2 et 3 avril 2025. Le thème principal était la mise en œuvre du livre blanc préparé par le commissaire à la défense Andrius Kubilius et approuvé par la Commission européenne. La Pologne a été à l'origine de la nomination du commissaire chargé de la défense dans la composition actuelle de la Commission européenne. Le livre blanc a été reconnu comme un document historique sur la politique commune de sécurité et de défense, notamment en ce qui concerne le développement du potentiel de production des industries de défense des États membres de l'UE. Le livre blanc mentionnait notamment le projet « Bouclier de l'Est » de la Pologne, qui consiste en un investissement clé visant à défendre une portion de plus de 700 kilomètres de la frontière avec la Russie (oblast de Kaliningrad) et le Bélarus. Le projet « Bouclier de l'Est » comprendra une ceinture d'installations militaires s'étendant jusqu'à 50 kilomètres à l'intérieur du territoire polonais. Dans le livre blanc, la Commission européenne a cerné sept domaines critiques dont la réalisation est essentielle pour renforcer la défense :

- défense antiaérienne et antimissile;
- systèmes d'artillerie;
- munitions et missiles;
- mobilité militaire;
- utilisation de l'intelligence artificielle et des technologies novatrices;
- éléments habilitants stratégiques des capacités de combat;
- protection des infrastructures essentielles.

Dans le cadre de sa présidence du Conseil de l'UE, la Pologne a dirigé la mise sur pied d'un fonds spécial, le programme Action de sécurité pour l'Europe (SAFE), d'un montant de 150 milliards d'euros destiné à financer des objectifs de défense et à soutenir

l'industrie de la défense et les investissements dans la sécurité afin de renforcer le potentiel des États membres européens de l'OTAN, qui sont également membres de l'UE. Par la même occasion, il a été décidé que les États associés à l'UE pourraient également bénéficier du fonds.

Le Sommet de l'OTAN à La Haye : 5 % du PIB pour la défense

Selon les commentateurs, le Sommet de La Haye a été modeste tant dans sa forme que dans son contenu, mais des décisions importantes y ont été prises concernant les dépenses de défense. Au cours du Sommet, les alliés ont décidé d'augmenter les dépenses de défense à 5 % du PIB d'ici 2035. De ce pourcentage, 3,5 % seront alloués aux équipements et aux armements, et 1,5 % aux investissements liés à la défense, notamment les infrastructures à double usage, la protection des infrastructures essentielles, le développement de l'industrie de la défense, la cybersécurité et la résilience sociétale. Les fonds fournis pour soutenir l'Ukraine seront également pris en compte dans ces dépenses. Cette proposition a été présentée par la Pologne et soutenue par les participants au Sommet. Les alliés se sont engagés à accroître leurs dépenses chaque année, comme prévu, jusqu'en 2035.

La réalisation du deuxième objectif, qui consiste à consacrer 1,5 % du PIB aux investissements liés à la défense, sera plus facile pour les alliés du flanc est, qui réalisent de nombreux investissements à double usage, et pour les pays nordiques, qui disposent d'un système de défense civile bien développé.

Malgré un accord général sur la fixation du nouvel objectif en matière de dépenses de défense, l'Espagne s'est démarquée en annonçant un engagement limité à 2,1 % du PIB. Les États membres ont fixé des calendriers variables pour atteindre l'objectif supplémentaire de 1,5 % du PIB en matière de dépenses liées à la défense. Les États baltes sont prêts à atteindre ce seuil de dépenses dès 2026. Le refus de l'Espagne d'allouer 5 % de son PIB à la défense a été critiqué par ses alliés. Le secrétaire général de l'OTAN, Mark Rutte, a déclaré : « l'Espagne estime pouvoir atteindre ces objectifs avec des dépenses représentant 2,1 % du PIB. L'OTAN est absolument convaincue que l'Espagne devra consacrer 3,5 % de son PIB pour atteindre ces objectifs » [TCO]. La Pologne (4,7 % du PIB) et la Lituanie (4,0 % du PIB) ont déjà dépassé l'objectif proposé de 3,5 % des dépenses de défense pour 2025. La Lettonie, l'Estonie, le Danemark et la Norvège sont sur le point d'atteindre ce niveau. Un éventuel ajustement de la présence militaire des États-Unis en Europe, actuellement à l'étude, est considéré par les experts comme une forte incitation à accélérer les dépenses de défense parmi les alliés européens.

Du point de vue du gouvernement des États-Unis, le Sommet de La Haye est considéré comme un succès, et devrait avoir une incidence positive sur les relations transatlantiques. Les conclusions du Sommet ne faisaient aucune référence aux relations avec

la Chine ou aux menaces hybrides provenant de la Russie dans la région de la mer Baltique, questions qui préoccupent particulièrement les États baltes. Les résultats ne contenaient pas non plus de déclarations concernant le renforcement de la politique de dissuasion nucléaire.

À l'occasion du Sommet de La Haye, l'OTAN a mis en avant le plan d'action concernant la production de défense adopté en février 2025, qui présente huit initiatives axées sur les achats conjoints, la production et le développement de la base industrielle, l'interopérabilité et la mise en œuvre de technologies novatrices.

La Pologne estime favorablement l'adoption, lors du Sommet de La Haye, des efforts visant à augmenter les dépenses de défense des États membres de l'OTAN. Cette décision représente la concrétisation des propositions faites par le président de la République de Pologne et le gouvernement polonais aux alliés. Au cours du sommet, le président Andrzej Duda a remercié le président des États-Unis Donald Trump et le secrétaire général de l'OTAN Mark Rutte d'avoir soutenu la proposition de la Pologne visant à augmenter les dépenses de défense des pays membres de l'OTAN. La Pologne souligne tout particulièrement la déclaration claire du président Trump concernant l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, dans laquelle il a déclaré « il est absolument clair que les États-Unis sont pleinement engagés envers l'OTAN et l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord » [TCO].

Le vice-premier ministre et ministre de la Défense nationale polonais, Władysław Kosiniak-Kamysz, a qualifié les résultats du Sommet de « décisions très bonnes et importantes pour la Pologne » [TCO]. Le Sommet a également donné lieu à la conclusion d'accords bilatéraux avec l'Allemagne, la Norvège et l'Australie visant à renforcer les capacités de défense de la Pologne, notamment en ce qui concerne ce qui suit :

- prolongation du déploiement des systèmes Patriot allemands à Jasionka, près de Rzeszów, où se trouve un centre logistique soutenant l'Ukraine;
- envoi de chasseurs F-35 en Pologne;
- transfert vers la Pologne d'un avion australien de reconnaissance et d'alerte avancée du système aéroporté de détection et de contrôle (AWACS).

Kosiniak-Kamysz a également souligné que l'OTAN, grâce aux décisions prises lors du Sommet, renforce ses capacités en matière de mobilité militaire, ce qui est essentiel pour le déplacement rapide des troupes et des équipements à travers les frontières alliées, tant sur terre que sur mer. Les décisions prises lors du Sommet de La Haye ont confirmé le rôle croissant de la Pologne en tant que pilier du flanc oriental de l'Alliance de l'Atlantique Nord.



L'hélicoptère CH-148 Cyclone « OSPREY » embarqué du NCSM Charlottetown effectue un tir de leurre de contre mesure lors d'opérations aériennes dans la Méditerranée, dans le cadre de l'opération REASSURANCE, le 19 août 2024.

Aviateur Gregory Cole, Forces armées canadiennes

« CE QUI NOUS ATTEND - L'effet papillon des conflits mondiaux »

Par le Général Dominique Trinquand

Robert Laffont, le 12 octobre 2023. ISBN -13 978-2221272534

CRITIQUE DU LIEUTENANT-GÉNÉRAL (RETRAITÉ) J.O. MICHEL MAISONNEUVE

Michel Maisonneuve a servi comme Directeur des études du Collège militaire royal de Saint-Jean de 2007 à 2018. Il a complété 35 années de service avec les Forces armées canadiennes en 2007. Il a été nommé le 30^e lauréat du Prix Vimy en 2020. En plus de ses décosations canadiennes, il est Officier de l'Ordre national de la Légion d'honneur française, Officier de la « Legion of Merit » des États-Unis, et récipiendaire de la Médaille du Service méritoire de l'OTAN. Il a publié son premier livre en 2024 : « In Defence of Canada : Reflections of a Patriot ».

Dominique Trinquand est un officier de l'Arme blindée cavalerie française que je connais depuis 47 ans. Nous nous sommes connus comme jeunes lieutenants alors que je servais comme officier d'échange canadien au 12^e Régiment de Chasseurs (Régiment qui était alors jumelé au 12^e Régiment blindé du Canada) à Sedan dans les Ardennes. Sa carrière extraordinaire l'a menée à être présent et à influencer plusieurs événements politico-militaires des dernières décennies. Ses expériences ont fait de lui un important commentateur et vulgarisateur prisé par les médias francophones. Ce livre fournit donc un excellent tour d'horizon global sur les événements du 20^e siècle jusqu'à aujourd'hui. Parsemé de notes biographiques qui illustrent son rôle au sein ou comme observateur de ces événements, ceci apporte une saveur de crédibilité directe à ses propos.

L'auteur identifie l'invasion russe de l'Ukraine comme élément principal démontrant l'effondrement de l'ordre mondial, mais il se reporte aussi en arrière dans le temps pour illustrer les indices qui auraient dû nous alerter à cette situation. C'est « l'effet papillon » qu'il décrit et qui est appuyé par une série d'excellentes cartes à l'arrière du livre.

Le manque de réaction internationale à l'annexion de la Crimée en 2014 aura sans doute engaillé Poutine envers l'idée d'envahir l'Ukraine huit ans plus tard. Comme Trinquand, je n'y croyais pas non plus; il n'allait quand même pas essayer d'envahir un pays doté d'armées comptant 200.000 militaires avec une force de 150.000, mais Poutine comptait sans doute être accueilli comme un sauveur.

Trinquand commente le déclin des États-Unis qui dit-il, continue de perturber l'ordre mondial sans plus savoir comment le rétablir. Le problème continue et s'est même aggravé : le « gendarme » semble effectivement incapable de réussir en ce moment. Il relate l'histoire du refus de la France de s'associer aux actions des É-U en Irak, ce qui nous rappelle que le Canada avait pris la même position. Lors de mon arrivée à Norfolk en 2003 comme Chef d'État-major du quartier-général du Commandement suprême allié Atlantique de l'OTAN, il y avait encore de la tension parmi les généraux et amiraux en poste sur la position de nos deux pays... et on servait encore des Freedom Fries dans les restaurants...

Il relate l'histoire des pilotes de chasse français en route vers la Syrie après que la « ligne rouge » d'Obama ait été traversée. Ceux-ci avaient dû faire demi-tour en pleine mission car Obama avait manqué de courage. L'auteur commente l'essor de la Chine après y avoir séjourné. Il donne ses impressions sur le Taïwan et la capacité de la Chine à annexer cette « province ».

Ayant servi pendant plusieurs années comme Aviseur militaire à la mission diplomatique française aux Nations-Unies (un poste qui fut mis sur pied après que Dominique eut démontré son utilité) Trinquand nous transporte au cœur des débats souvent difficiles auxquels il a participé. Il fut collaborateur de Kofi Annan, de Sergio de Mello, et de ministres et ambassadeurs français qui se sont succédé, et cette partie du récit est captivante, surtout lorsque l'on a maintenant été témoin du résultat de ces décisions.

Trinquand commente positivement les actions de la France en Afrique, et il démontre par des exemples que la France peut accomplir plus que les États-Unis en Afrique par son agilité et ses relations sur place. Il organise même une visite du Conseil de Sécurité de l'ONU en entier à Bunia, ce qui a certainement été une excellente façon de démontrer la capacité de la France à accomplir une mission délicate avec doigté.

En ce qui concerne l'Iran, il croit que l'annulation du JCPOA par le président Trump fut une erreur. Bien que je ne partage pas son opinion, Trinquand fournit de bons arguments pour appuyer

ses vues. La France a toujours eu une relation particulièrement étroite avec l'Iran. Lors de mon service en France avec Dominique en 1979, l'épouse du shah—la chahbanou—avait commandé chez Hermès des foulards ornés d'un motif de cavalerie. Après le départ du couple en exil, ces foulards avaient été offerts aux membres du Régiment à un prix réduit.

Trinquand relate chaleureusement son service comme aviseur personnel du Général français Jean Cot à la tête de la FORPRONU en 1993. C'est là que nous nous sommes revus pour la première fois depuis mon départ de la France en 1980. Nous avons tous deux été impliqués personnellement dans les actions de la poche de Médak où un groupe-bataillon canadien appuyé par deux compagnies françaises avait fait reculer les forces croates d'un saillant qu'ils avaient capturé. Cot, un général opérationnel et au fort leadership, a commandé la FORPRONU avec brio, et Trinquand l'a appuyé brillamment dans ses lourdes responsabilités.

Il explique ses débuts comme élève à l'école spéciale militaire de Saint-Cyr. Plus tard il reçoit le commandement, à Bitche, d'un régiment devant être dissout l'année d'après et il explique comment il s'en est pris pour motiver ses troupes. C'est du leadership façon Trinquand typique : utiliser une crise comme une opportunité.

Les dernières parties du livre offrent des commentaires sur la position actuelle de la France qui s'applique aussi au Canada : déclin, apathie et contentement des citoyens, mauvaise gestion de nos budgets, déficit et dette montants, et tout cela alors que les deux pays ont tellement de potentiel. Il attaque de front l'autoritarisme et ses expériences pendant les événements du 11 septembre 2001 où il se retrouvait aux États-Unis pour de grandes manœuvres. Ceci l'amène à discuter des dangers qui guettent la France et le monde avec extrémisme religieux et les questions identitaires. Est-ce l'attrait de la certitude de l'Islam qui attire les jeunes alors que leur identité est contestée?

La dernière section enchaîne avec le péril individualiste qui menace l'occident. Celui-ci est alimenté par les médias sociaux qui réduisent les contacts personnels à des messages virtuels et vidéos tiktok et qui a été renfloué par la pandémie. Il renforce l'idée de « service » au pays; pas nécessairement un retour au service militaire obligatoire, mais qui remettrait toute la question du service à autrui et au pays comme priorité importante. C'est à mon avis une excellente prescription pour la France tout comme pour le Canada : il y a plus d'une façon de servir!

« Ce qui nous attend » est un tour d'horizon global important offert avec des anecdotes intéressantes et des réflexions fascinantes. Il est d'actualité et s'applique autant à la France qu'au Canada et offre des perspectives utiles pour tout citoyen engagé. Je le recommande fortement.