



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 cyberdéfense 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'effondrement 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