

## L'OTAN FACE À LA CHINE RÉPONSES ET ADAPTATIONS

Pierre HAROCHE (IRSEM), Martin QUENCEZ (GMF)

### RÉSUMÉ

Cette note explore les différentes options de l'OTAN face à la puissance chinoise. Premièrement, en ce qui concerne les approches militaires, il est peu probable que l'OTAN joue un rôle substantiel dans les efforts d'équilibrage des capacités chinoises dans la région indopacifique, ou qu'elle désigne la Chine comme une « menace » dans la zone de l'Atlantique nord. Alors qu'une logique de division géographique du travail entre les États-Unis et les partenaires européens affaiblirait la cohésion de l'Alliance, l'OTAN devrait plutôt s'attacher à mieux intégrer le « facteur Chine » dans sa planification militaire, en prévision des effets ricochets qu'une crise en Asie pourrait avoir sur le théâtre européen. Deuxièmement, en termes d'approches politiques, bien qu'une extension formelle des compétences de l'OTAN soit peu probable, une coordination plus forte avec les acteurs indopacifiques et avec la Commission européenne pourrait aider à surmonter une grande partie des limitations géographiques et fonctionnelles de l'Alliance face à la Chine.

### SOMMAIRE

Introduction .....	2
Les approches militaires .....	3
Les options politiques.....	7
Conclusion .....	11

## INTRODUCTION

La prise en compte par l'OTAN de la puissance chinoise est devenue un enjeu crucial. Alors que cette question était pratiquement un non-sujet il y a quelques années encore, les demandes américaines à partir de début 2019 l'ont portée sur le devant de la scène en très peu de temps. La déclaration de Londres de décembre 2019 reconnaît que la puissance chinoise représente « à la fois des opportunités et des défis » et le communiqué de Bruxelles de juin 2021 détaille ces défis et possibilités de dialogue. Le nouveau concept stratégique qui sera présenté en juin 2022 au sommet de Madrid devrait également approfondir ces éléments.

Dans le contexte actuel de mise en place d'une politique chinoise de l'OTAN, plusieurs pistes de réflexion peuvent être distinguées. L'argument le plus classique consiste à avancer que l'OTAN est mal armée pour faire face à l'enjeu chinois car les Européens ne peuvent que faiblement contribuer à l'effort militaire américain en Asie de l'Est<sup>1</sup>. Tout au plus, l'OTAN pourrait orchestrer une sorte de « division du travail » entre Européens et Américains, permettant à ces derniers de se concentrer davantage sur l'Asie<sup>2</sup>. À l'inverse, l'option maximaliste consiste à appeler l'OTAN à identifier explicitement la Chine comme une « menace » en Europe, au même titre que la Russie et le terrorisme, et à modifier ses plans militaires en conséquence<sup>3</sup>. D'autres avancent que l'OTAN pourrait plutôt devenir une enceinte privilégiée de consultation politique au sujet de la Chine<sup>4</sup>. L'Alliance servirait ainsi de plateforme de partage d'informations et de renseignements, permettant une compréhension commune des conséquences des politiques chinoises pour la sécurité transatlantique, ce qui rejoint l'ambition générale du rapport du groupe de réflexion mis en place par le secrétaire général<sup>5</sup>.

Cette note explore et évalue les différentes options de l'OTAN vis-à-vis de la Chine, à la fois dans la perspective de la publication du nouveau *Concept stratégique* de l'Alliance en juin 2022, mais aussi sur le plus long terme. Ces options mettent en lumière les visions européennes et américaines, ainsi que l'émergence possible d'un équilibre entre les priorités des Alliés. Seize entretiens confidentiels ont été réalisés entre juin et décembre 2021 pour la préparation de cette note, dont dix avec des représentants des États membres, quatre avec des fonctionnaires de l'OTAN, et deux avec des experts.

---

1. Stephen M. Walt, « There's no partnership in pivot », *Foreign Policy*, 8 juillet 2014 ; Richard Maher, « The rise of China and the future of the Atlantic Alliance », *Orbis*, 60 (3), 2016, p. 366-381.

2. Øystein Tunsjø, « China's rise: towards a division of labor in transatlantic relations », in Vinod K. Aggarwal et Sara A. Newland (eds.), *Responding to China's rise: US and EU strategies*, Cham, Springer, 2015 ; Barry R. Posen, « A new transatlantic division of labor could save billions every year! », *Bulletin of the Atomic Scientists*, 7 septembre 2021.

3. John R. Deni, « China is a present danger to Europe. NATO's defense plans must respond », Atlantic Council, 3 juin 2021.

4. Andrew Cottey, « NATO and the China challenge », in *NATO and the Asia-Pacific*, NATO Association of Canada, 2020, p. 11-15 ; François Heisbourg, « NATO 4.0: the Atlantic Alliance and the rise of China », *Survival*, 62 (2), 2020, p. 83-102 ; Hans Binnendijk et al., *The China Plan: A Transatlantic Blueprint for Strategic Competition*, Atlantic Council, mars 2021, p. 88-89.

5. NATO 2030: *united for a new era. Analysis and recommendations of the Reflection Group appointed by the NATO Secretary General*, 25 novembre 2020.

# LES APPROCHES MILITAIRES

## L'OTAN en Indopacifique

Une première option consisterait à affranchir l'OTAN de son ancrage géographique Nord-Atlantique pour en faire un instrument contribuant directement à l'effort militaire d'équilibrage de la Chine en Indopacifique. La logique de cette option serait principalement politique : puisque la Chine est devenue la priorité de la politique de sécurité des États-Unis, l'OTAN, pour rester attractive aux yeux des Américains, ne pourrait faire l'économie d'une mise à jour de ses propres priorités. Par ailleurs, les Européens sont très dépendants commercialement des voies de communication maritimes indopacifiques, notamment le détroit de Malacca et la mer de Chine, et ont donc également intérêt à prévenir une hégémonie chinoise dans la région.

Cependant, la question de l'ancrage géographique de l'OTAN a été publiquement posée par le président Macron lorsque, quelques jours avant le sommet de Bruxelles en juin 2021, il a déclaré : « Pour ma part, la Chine ne fait pas partie de la géographie atlantique, ou alors ma carte a un problème<sup>6</sup>. »

Outre le fait que la plupart des Européens seraient bien en peine de fournir des capacités militaires substantielles en Asie de l'Est, la grande majorité d'entre eux serait politiquement très hostile à l'idée de s'impliquer militairement dans la région *via* l'OTAN. Certains États, comme la France et l'Allemagne, sont opposés à un alignement sur une ligne belliqueuse vis-à-vis de Pékin ; d'autres, comme les pays d'Europe centrale et orientale, bien qu'ils soient souvent désireux de répondre aux attentes américaines, entendent préserver la focalisation de l'OTAN sur la menace russe. Les États-Unis sont d'ailleurs particulièrement attentifs à cet enjeu, et la diplomatie américaine ne cesse de répéter que la Chine n'a pas vocation à *remplacer* les autres défis de sécurité au sein de l'Alliance. Les récents développements à la frontière ukrainienne ont par ailleurs confirmé la priorité donnée à la défense collective face aux actions russes. Plutôt que d'opposer les risques posés par la Russie et ceux posés par la Chine, Washington met en avant la concomitance des menaces<sup>7</sup>, et le besoin de renforcer la solidarité entre alliés transatlantiques et transpacifiques.

Dans ce contexte, les Américains ne semblent pas véritablement intéressés par une redéfinition *géographique* des priorités de l'Alliance, mais souhaitent plutôt mettre l'accent sur les implications des actions du régime chinois pour la sécurité et la stabilité dans la zone Nord-Atlantique. Si Washington souhaite mieux encadrer les différentes opérations pour la liberté de navigation (FONOP) des Alliés dans l'Indopacifique et notamment en mer de Chine, une implication de l'OTAN n'est pas vue comme une option prioritaire.

Enfin, le récent lancement du partenariat AUKUS illustre le fait que les Américains privilégient les coalitions militaires *ad hoc* en Indopacifique plutôt qu'une mobilisation de

6. Emmanuel Macron, [Conférence de presse en amont des sommets du G7 et de l'OTAN](#), 10 juin 2021.

7. Andrea Kendall-Taylor et David O. Shullman, « China and Russia's Dangerous Convergence », *Foreign Affairs*, 3 mai 2021.

l'OTAN<sup>8</sup>. Pour les États-Unis, la nature de la menace chinoise dans la région relègue de fait les alliés de l'OTAN à des partenaires de second rang. La priorité absolue concerne la coopération avec les acteurs de l'Indopacifique eux-mêmes, au premier rang desquels se trouvent l'Australie et le Japon. Dans ce cadre, les attentes américaines se limitent à un possible soutien des alliés européens à des partenariats ou des initiatives qui seraient menées et pilotées par les puissances indopacifiques.

## La Chine définie comme une menace pour l'Alliance

Une deuxième option consiste à considérer la Chine comme une menace dans la zone de responsabilité de SACEUR. Ainsi, pour le secrétaire général de l'OTAN, « il ne s'agit pas pour l'OTAN d'aller vers le Pacifique, mais il s'agit de répondre au fait que la Chine vient vers nous<sup>9</sup> ».

D'une part, il convient de souligner que les enjeux de sécurité ne sont pas tous géographiquement délimités. Les menaces cyber, la prolifération d'armes à longue portée et la militarisation de l'espace exo-atmosphérique constituent des sources de menace globales qui affectent directement la sécurité européenne. Par exemple, la Chine est de plus en plus dénoncée comme étant à l'origine d'attaques cyber contre des pays de l'Alliance<sup>10</sup>. Par ailleurs, la Chine a, depuis quelques années, rapproché ses activités militaires du théâtre européen, en participant à des exercices conjoints avec la marine russe en Méditerranée<sup>11</sup>, ou en établissant une base militaire à Djibouti en 2017<sup>12</sup>.

Cependant, désigner officiellement la Chine comme une menace pour l'Alliance serait probablement vu comme une déclaration d'hostilité par Pékin, et risquerait de donner lieu à des réponses inamicales, voire à une escalade d'autant plus dangereuse que l'OTAN et la Chine sont des puissances nucléaires. De plus, placer la Chine dans la même catégorie que la Russie reviendrait implicitement à l'élever au même rang de priorité pour l'Alliance, un pas que la plupart des alliés européens ne sont pas prêts à franchir. Si l'OTAN peut se montrer vigilante à l'égard des actions chinoises, il paraît prématuré à ce stade de la désigner comme adversaire militaire.

Cela explique que les Alliés semblent pour l'instant privilégier la continuité sémantique à la suite du communiqué du sommet de Bruxelles de juin 2021. Européens comme Américains y voient une définition équilibrée des risques que pose le régime chinois, tout en rappelant la nécessité de maintenir un dialogue constructif avec Pékin. Le document caractérise les ambitions de la Chine comme « des défis systémiques pour l'ordre international

---

8. Sur la préférence pour le minilatéralisme en Indopacifique et ses conséquences pour la relation avec la Chine, voir par exemple Joel Wuthnow, « U.S. 'Minilateralism' in Asia and China's Responses: A New Security Dilemma? », *Journal of Contemporary China*, 28 (115), 2019, p. 133-150.

9. John Mair, Colin Packham, « [NATO needs to address China's rise, says Stoltenberg](#) », Reuters, 7 août 2019.

10. Stuart Lau, « [Europe joins US to condemn cyberattacks from China](#) », *Politico Europe*, 19 juillet 2021.

11. James R. Holmes, « [Why are Chinese and Russian ships prowling the Mediterranean?](#) », *Foreign Policy*, 15 mai 2015.

12. Yun Sun, « [Djibouti: What Europe should understand of China's approach to military expansion](#) », *Euractiv*, 2 octobre 2018.

fondé sur des règles et dans des domaines revêtant de l'importance pour la sécurité de l'Alliance<sup>13</sup> ». Le secrétaire général Jens Stoltenberg a réitéré cette ligne en octobre 2021, en réaffirmant que l'Alliance « ne considérerait pas la Chine comme un adversaire ou un ennemi<sup>14</sup> ». Plutôt qu'une définition de la Chine comme une menace, aux côtés de la Russie et des groupes terroristes, le débat concerne donc davantage la possibilité de cibler certaines activités chinoises – notamment dans le domaine des technologies émergentes et du cyberspace – en utilisant un langage plus dur sur ces enjeux spécifiques.

## Une division transatlantique des responsabilités stratégiques

Une troisième option consiste à prendre acte du décalage transatlantique en termes de perception de la menace et de priorité géostratégique. Si la Chine est le principal adversaire des États-Unis tout en restant au niveau de « défi » pour des partenaires européens, focalisés quant à eux sur des menaces plus immédiates, pourquoi ne pas diviser les responsabilités stratégiques entre alliés américains et européens ? Les forces américaines, en particulier maritimes et aériennes, se concentreraient davantage sur l'Indopacifique, tandis que les Européens renforceraient leurs capacités pour garantir la sécurité de leur propre voisinage. Des solutions de ce genre avaient déjà été évoquées à partir de 2014, lorsque l'OTAN se vit simultanément confrontée aux menaces russe à l'est et terroriste au sud<sup>15</sup>. Les Européens contribueraient ainsi positivement à l'effort des Américains en leur permettant de libérer plus facilement des capacités et d'accélérer leur « pivot » vers l'Asie.

Pour les États-Unis, le « rééquilibrage du fardeau stratégique » entre les Alliés implique de fait une plus grande responsabilité des Européens au sein de l'OTAN afin de mieux concentrer les ressources face à la Chine. Une meilleure utilisation du budget de la défense américain exigera nécessairement un plafonnement des contributions à la sécurité européenne<sup>16</sup>. En ce sens, le premier document stratégique de l'administration Biden ouvre la voie à une telle discussion, en « encourageant les Alliés à investir dans leurs propres avantages comparatifs face aux menaces communes présentes et futures<sup>17</sup> ».

Pour autant, l'administration Biden se refuse à parler de division des tâches parce qu'elle ne considère pas la coopération transatlantique comme un jeu à somme nulle. Si la compétition avec la Chine requiert bien de repenser les priorités de la politique de défense américaine, elle ne conduit pas pour autant à un retrait américain d'Europe. La *Global Posture Review*, présentée par le Pentagone au président Biden en novembre 2021, inclut d'ailleurs un renforcement de la présence militaire et des capacités américaines en Europe, illustrant l'intention de Washington de garder un rôle prédominant dans la sécurité du continent<sup>18</sup>.

13. [Communiqué du sommet de Bruxelles](#), 14 juin 2021.

14. Ryan Heath *et al.*, « NATO head: China is not an enemy », *Politico*, 6 octobre 2021.

15. Christelle Calmels, « NATO's 360-degree approach to security: alliance cohesion and adaptation after the Crimean crisis », *European Security*, 29 (4), 2020, p. 416-435 ; Christopher Chivvis, « What are the Prospects for a Transatlantic Division of Security Responsibilities », *The German Marshall Fund of the United States*, septembre 2015.

16. Elbridge Colby et Ian Brzezinski, « How NATO manages the 'Bear' and the 'Dragon' », *Orbis*, 65 (1), 2021, p. 8-16.

17. « [Interim National Security Strategic Guidance](#) », 3 mars 2021.

18. « [DoD Concludes 2021 Global Posture Review](#) », 29 novembre 2021.

Les bénéfiques, pour les intérêts américains, de cet engagement en Europe ne sont donc pas remis en question par l'administration, ni même par le Congrès qui vote notamment les budgets de l'Initiative européenne de dissuasion (*European Deterrence Initiative*) du Pentagone.

Par ailleurs, de nombreux États membres d'Europe centrale et orientale verraient comme désastreuse une politique facilitant, même indirectement, le départ des troupes américaines du continent. Plus généralement, les Européens seraient incapables dans l'immédiat de remplacer les capacités américaines en Europe<sup>19</sup>. Surtout, la logique même de division du travail semble contradictoire avec celle d'une alliance : si les Alliés agissent séparément en vue d'objectifs distincts, fussent-ils complémentaires, peut-on encore parler de l'effort collectif d'une alliance ? À terme, cette approche ne risque-t-elle pas de saper les fondements de l'article 5, selon lequel une attaque contre un membre est une attaque contre tous ?

### Intégrer le facteur « Chine » dans la planification militaire

Une option intermédiaire consisterait à intégrer le facteur « Chine » dans la planification militaire de l'OTAN. Il ne s'agirait pas de désigner la Chine comme adversaire de l'Alliance, mais d'envisager les effets indirects, par ricochet, qu'une crise mettant aux prises un ou plusieurs États membres avec la Chine pourrait avoir sur la sécurité et la cohésion de l'Alliance. En particulier, si les États-Unis étaient engagés dans une escalade militaire en Asie de l'Est, ils seraient fortement incités à concentrer leurs moyens militaires, en particulier maritimes, dans la région. Quelles seraient les implications pour la posture de l'OTAN en Europe ? La Russie pourrait-elle profiter de la circonstance pour tester le dispositif occidental, par exemple en Méditerranée, voire pour faire « payer » sa neutralité sous forme de concessions en Europe ? Quel prix les Alliés seraient-ils prêts à payer pour éviter un double front<sup>20</sup> ? Les Européens seraient-ils capables de faire face à une crise majeure dans leur voisinage immédiat à un moment où les énergies américaines seraient concentrées ailleurs ? Quelles missions devraient-ils alors être capables de prendre en charge ?

Inversement, si des navires d'un ou plusieurs États membres européens se trouvaient, accidentellement ou non, directement aux prises avec des forces chinoises, quelle réaction pourraient-ils attendre de la part des États-Unis ? Les décideurs américains seraient-ils prêts à risquer une escalade face à la Chine ? Ne seraient-ils pas plutôt enclins à reproduire la logique de la crise de Suez de 1956, c'est-à-dire chercher à discipliner leurs alliés pour mieux contrôler leur relation avec l'autre « supergrand » ? Quelles conséquences une telle crise pourrait-elle avoir sur la cohésion de l'Alliance ? Ces questions cruciales pour l'avenir de l'Alliance demeurent largement impensées.

---

19. Douglas Barrie, Ben Barry, Lucie Béraud-Sudreau, Henry Boyd, Nick Childs et Bastian Giegerich, *Defending Europe: Scenario-Based Capability Requirements for NATO's European Members*, Londres, The International Institute for Strategic Studies, 2019 ; Stephen G. Brooks et Hugo Meijer, « Illusions of Autonomy », *International Security*, 45 (4), printemps 2021, p. 7-43.

20. François Heisbourg, « Euro-Atlantic Security and the China Nexus », *Survival*, 63 (6), 2021, p. 45-62.

L'OTAN devrait ainsi travailler sur des scénarios intégrant le facteur « Chine », afin de mieux le prendre en considération dans les plans militaires de l'Alliance<sup>21</sup>. En particulier, un scénario de crises simultanées, que les raisons en soient la concertation des adversaires, l'opportunité de l'un d'eux, ou le hasard, devrait être pris au sérieux par l'Alliance (des invasions simultanées de Taïwan par la Chine et de l'Ukraine par la Russie, par exemple). Dans ce cas, quelle que soit la position officielle de l'OTAN à l'égard de la Chine, il est clair que les deux théâtres seraient fortement interdépendants.

À terme, il s'agirait de tirer les conséquences de ces scénarios et de ces plans afin d'orienter les efforts d'investissement capacitaires des États européens. Si les Européens avaient une vision plus claire des capacités que les Américains risquent de retirer d'Europe en cas de crise asiatique ainsi que des missions qu'ils ne seraient plus à même de prendre en charge à titre principal, ils pourraient certainement asseoir leurs débats sur l'augmentation de leurs efforts et de leurs capacités sur une base plus solide qu'aujourd'hui. Non seulement les décideurs européens pourraient mieux anticiper les défis qui les attendent, mais les opinions publiques européennes pourraient être plus efficacement sensibilisées.

L'intérêt de cette réflexion est aussi de mettre en lumière le fait que le concept d'« autonomie stratégique européenne » ne doit pas être vu comme le monopole de l'Union européenne (UE), mais est également un enjeu crucial pour l'OTAN. Si une crise asiatique devait limiter la marge de manœuvre américaine, il pourrait s'avérer vital que l'Alliance puisse s'appuyer davantage sur son « pilier européen », ne serait-ce que pour une période limitée. L'Alliance y gagnerait une plus grande agilité face aux crises de demain.

## LES OPTIONS POLITIQUES

Au-delà des enjeux militaires, se pose alors la question de savoir si la réponse de l'OTAN aux implications de l'influence chinoise pour la sécurité transatlantique ne doit pas être principalement politique. L'OTAN est avant tout une organisation politique, au sein de laquelle tout sujet affectant la sécurité des membres peut être discuté. Ces dernières années, de nombreuses tensions au sein de l'Alliance sont nées d'une mauvaise coordination, ou de l'absence pure et simple de consultation entre Alliés. De la décision de retrait des troupes américaines du nord de la Syrie en octobre 2019 à la mise en œuvre du départ d'Afghanistan en août 2021 et à l'annonce du partenariat AUKUS en septembre de la même année, le manque de communication et de transparence a affaibli la confiance des deux côtés de l'Atlantique. C'était l'objet de la critique du président Macron à l'automne 2019, constatant la « mort cérébrale » de l'OTAN qui n'avait pas joué son rôle de plateforme de discussions stratégiques. La première année de l'administration Biden a par ailleurs confirmé cette problématique, et le besoin de mieux comprendre l'évolution des priorités américaines est partagé par tous les alliés européens.

21. Hans Binnendijk *et al.*, *The China Plan*, *op. cit.*, p. 76.

Concernant la Chine, la demande de consultation est d'ailleurs mutuelle. L'équipe du président élu Biden a fortement regretté en décembre 2020 le manque de concertation transatlantique sur l'Accord global sur les investissements entre l'UE et la Chine. Durant les semaines précédant la venue du président Biden en Europe pour le sommet de l'OTAN en juin 2021, l'administration américaine avait fait de cette clarification sur la Chine une des priorités de cette visite au plus haut niveau. L'objectif affiché par le secrétaire général Jens Stoltenberg était dès lors « d'obtenir un consensus » entre les Alliés sur la question<sup>22</sup>.

## Une définition élargie des enjeux de sécurité européens

Si la Chine n'est pas une menace militaire à court terme en Europe, son influence dans de nombreux domaines stratégiques ayant des implications sécuritaires directes dans l'espace transatlantique ne cesse d'augmenter. Pour certains États membres, dont les États-Unis, l'OTAN doit dès lors contribuer à mieux imbriquer des enjeux de sécurité et des politiques économiques, technologiques et industrielles des Alliés. Qu'il s'agisse de mieux coordonner les mécanismes de filtrage des investissements directs étrangers dans les infrastructures critiques, ou de renforcer la coopération technologique au sein de l'Alliance *via* un fonds pour l'innovation et l'accélérateur d'innovation de défense pour l'Atlantique nord (DIANA), l'OTAN est de plus en plus active dans ces domaines qui apparaissent éloignés du cœur de métier d'une alliance militaire. Cet effort répond à une volonté d'appréhender le défi posé par la Chine de manière plus exhaustive.

Néanmoins, un tel élargissement de la réflexion sur la sécurité transatlantique se heurte largement aux limites géographiques et fonctionnelles de l'OTAN. Le problème ici n'est pas tant, comme pour les options militaires, celui de l'opportunité pour l'OTAN, mais plutôt celui de l'opportunité pour les États membres d'inscrire ce dialogue politique transatlantique dans le cadre otanien. D'un côté, l'OTAN fournit un cadre bien institutionnalisé, dans lequel des représentants européens et nord-américains se rencontrent déjà très régulièrement. De plus, le Royaume-Uni venant tout juste de quitter l'UE trouverait un grand intérêt à une OTAN politiquement renforcée, organisant des réunions ministérielles au-delà des sujets de défense, notamment sur les questions économiques<sup>23</sup>. D'un autre côté, s'il s'agit de conduire une réflexion politique élargie sur la question chinoise, l'OTAN se trouve en concurrence avec d'autres cadres, dont certains incluent directement des puissances indo-pacifiques (QUAD, AUKUS, G7...) et d'autres disposent d'une palette d'instruments plus variée dans les domaines économiques et technologiques, comme les échanges bilatéraux États-Unis - UE (ex : Conseil du commerce et des technologies, Dialogue sur la sécurité et la défense). Certains États membres, en premier lieu la France, sont très attachés à la défense des prérogatives de l'UE et réticents à voir l'OTAN sortir de son rôle. De nombreux alliés européens sont également favorables à ce que l'OTAN préserve son identité politico-militaire.

22. Ryan Heath, « NATO's pivot to China », *Politico*, 7 juin 2021.

23. NATO 2030, *op. cit.*, p. 54.

## L'articulation des partenariats transatlantiques et transpacifiques

Vu de Washington, l'Alliance est une des pièces d'une compétition stratégique plus large, et il est absolument essentiel d'intégrer l'OTAN à un réseau de partenariats et de coalitions dépassant le cadre transatlantique.

Dans ce cadre, une façon de pallier la limite géographique de l'OTAN pourrait être le renforcement de la coopération et de la coordination entre les Alliés otaniens et les puissances de la zone indopacifique. En particulier, les formats ou groupes plus ou moins institutionnalisés tels que le QUAD (Australie, États-Unis, Inde, Japon), AUKUS (Australie, États-Unis, Royaume-Uni), ou les AP4 (Australie, Corée du Sud, Japon, Nouvelle-Zélande), pourraient servir de partenaires privilégiés selon les besoins et les objectifs<sup>24</sup>. Une récente illustration de ce renforcement a eu lieu en décembre 2020 lors d'une première réunion au niveau des ministres des Affaires étrangères de l'OTAN et des AP4 ; cela pourrait d'ailleurs conduire à une étape symbolique lors du sommet de l'OTAN 2022 à Madrid, où les AP4 pourraient être invités pour une « photo de famille ». Des échanges d'informations accrus et de nouveaux formats de dialogues de défense « OTAN + » pourraient être envisagés rapidement pour développer ces coopérations transrégionales.

Cet objectif est tout particulièrement cher à l'administration Biden, qui a fait de la consolidation des alliances face à Pékin l'une de ses priorités. Le rôle de l'OTAN au sein de dialogues entre partenaires transatlantiques et transpacifiques répond également à la volonté américaine d'approfondir la coopération entre les démocraties face aux menaces pour l'ordre international libéral. Ce cadre narratif, très présent à Washington, était déjà repris au printemps 2021 au sein de l'organisation pour expliquer ses priorités stratégiques : pour le secrétaire général délégué de l'OTAN Mircea Geoana, NATO 2030 a pour but de « sauvegarder l'ordre international fondé sur la règle de droit contre ceux qui cherchent à l'affaiblir, tels que la Russie et la Chine<sup>25</sup> ».

Le renforcement des partenariats ne fait pourtant pas consensus. Un certain nombre d'alliés européens – dont la France – sont attentifs à ce qu'une coordination institutionnalisée accrue avec les partenaires indopacifiques ne conduise pas indirectement à de nouveaux engagements de l'Alliance dans la région. De plus, une compréhension limitée du rôle et des capacités de l'OTAN parmi ces partenaires pourrait conduire à des attentes excessives et des malentendus. Ces considérations sont néanmoins peu entendues à Washington, où l'objectif de court terme reste de renforcer la coopération entre tous les alliés et partenaires stratégiques des États-Unis dans le contexte de la compétition avec la Chine.

---

24. Gorana Grgić, « Partners across the globe and NATO's strategic concept », NATO Defence College, octobre 2021.

25. Discours par le secrétaire général adjoint de l'OTAN Mircea Geoană à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, 17 mai 2021. Disponible : [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_183708.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_183708.htm?selectedLocale=en).

## L'avenir de la coopération OTAN-UE

Sur le plan politique, la piste la plus prometteuse pour l'OTAN pourrait néanmoins venir d'un renforcement de sa coopération avec l'UE. En effet, contrairement à l'OTAN, l'UE dispose de nombreux instruments normatifs et financiers. La question de la 5G est un bon exemple : les États-Unis ont largement exprimé leurs inquiétudes à l'égard de la firme chinoise Huawei au sein de l'OTAN, mais c'est dans le cadre de l'UE que la plupart des Européens ont coordonné leurs réponses, à travers la boîte à outils mise en place par la Commission européenne. Si la coopération entre les deux organisations s'avère souvent difficile, y compris du fait de réticences institutionnelles, il semble qu'il y ait encore de la marge pour développer des coopérations mutuellement avantageuses.

Il faudrait pour mener à bien cette coopération limiter au maximum les logiques de compétition institutionnelle, qui risquent de freiner les efforts de coordination. Alors que l'OTAN continue de s'inquiéter, notamment par la voix de son secrétaire général, de toute forme de « duplication » de ses activités par l'UE dans le domaine de la défense, l'UE s'inquiète désormais de voir l'OTAN devenir plus active sur les questions économiques qu'elle considère comme son pré carré. Cette tension a lieu au moment où chaque organisation souhaite réaffirmer son rôle pour la sécurité européenne.

À court terme, une étape importante se joue durant le premier semestre 2022. Alors que l'administration Biden publiera une série de documents stratégiques – *National Security Strategy*, *National Defense Strategy*, *Nuclear Posture Review* et *Missile Defense Review* – qui encadreront la politique de défense des États-Unis durant les premiers mois de l'année, l'UE présentera sa *Boussole stratégique* en mars 2022 durant la présidence française, avant que l'OTAN ne publie son *Concept stratégique* lors du sommet de Madrid en juin. La cohérence de ces différents documents est essentielle. Ils permettront à la fois de clarifier les perceptions qu'ont les Alliés des défis posés par la Chine, mais aussi les outils et leviers politiques, économiques, technologiques et militaires en leur possession afin de répondre aux conséquences de l'influence chinoise.

À moyen terme, il a été proposé de créer un « comité consultatif » de l'OTAN intégrant des représentants des institutions de l'UE<sup>26</sup>, ou encore un « Conseil de coordination sur la Chine » associant l'OTAN et l'UE<sup>27</sup>. L'intérêt d'une telle consultation serait de permettre aux Alliés de mieux échanger sur les questions de sécurité sortant de la zone de responsabilité de SACEUR (ex : mer de Chine méridionale), mais aussi de mieux coordonner leurs actions dans des secteurs de politique publique sortant des compétences militaires de l'OTAN (commerce, industrie, technologie, infrastructures...).

Un tel comité risque cependant d'être redondant et d'une faible valeur ajoutée s'il ne fait que réunir les représentants des États, qui échangent déjà régulièrement sur la Chine dans divers formats. En revanche, il pourrait devenir un levier de socialisation interinstitutionnel s'il entretenait un dialogue régulier entre le Secrétariat général de l'OTAN d'une part et le Service européen pour l'action extérieure, mais aussi la Commission européenne,

26. François Heisbourg, « NATO 4.0 », *op. cit.*, p. 96-97 ; *NATO 2030*, *op. cit.*, p. 28.

27. Hans Binnendijk *et al.*, *The China Plan*, *op. cit.*, p. 88-89.

d'autre part. Un pas dans cette direction a été franchi en décembre 2020 lorsque, pour la première fois, un secrétaire général de l'OTAN a été reçu par le collège des commissaires<sup>28</sup>. La Commission dispose en effet de nombreux instruments juridiques et financiers qui font défaut à l'Alliance. D'un côté, l'OTAN pourrait, *via* le partage d'informations et d'appréciation des risques et des menaces, contribuer à développer le rôle stratégique de la Commission, alors que celle-ci se veut de plus en plus « géopolitique », ambition mise en avant par la présidente von der Leyen. De l'autre, la Commission pourrait fournir à l'OTAN des perspectives de mise en œuvre sectorielle dans de nombreux domaines. Des sujets comme la résilience, la sécurité des réseaux de communication, l'accès aux infrastructures européennes contrôlées par des capitaux chinois, ou le contrôle des stratégies d'influence économique et informationnelle chinoises en Europe seraient ainsi des domaines prioritaires.

## CONCLUSION

L'importance grandissante de la Chine dans les discussions otaniennes ne doit pas être surinterprétée. Il ne s'agit ni de remplacer une menace par une autre, ni de faire émerger une division géographique des responsabilités stratégiques entre les États-Unis et les alliés européens. La dépendance militaire de ces derniers vis-à-vis de Washington restera une réalité indiscutable dans les années à venir et l'administration Biden ne souhaite pas remettre en question leurs garanties de sécurité pour l'espace euro-atlantique. Enfin, l'OTAN n'a pas pour vocation d'être plus active dans la zone indopacifique, du fait de ses principes fondateurs et de sa valeur ajoutée limitée dans la région.

Ces débats ouvrent néanmoins un certain nombre de questions militaires et politiques. En effet, si la Chine ne sera pas définie comme une menace militaire par l'Alliance, les Alliés sont désormais prêts à réfléchir plus en détail aux implications sécuritaires des actions de Pékin.

Les défis posés par la Chine dépassent souvent les frontières géographiques et sectorielles de l'OTAN. L'adaptation de l'Alliance à ce nouveau contexte stratégique impliquera une réflexion sur les effets plus ou moins directs des tensions en Indopacifique sur le théâtre européen et les relations entre Alliés, ainsi que sur les risques de crises simultanées ou de double front.

Elle exigera aussi de clarifier le rôle de l'OTAN dans des domaines allant au-delà des prérogatives de défense. Sur ce point en particulier, des désaccords importants sont déjà visibles, alors que la France et l'Allemagne rappellent que les outils législatifs et exécutifs pertinents se trouvent au sein de l'UE, et qu'il serait particulièrement contre-productif de forcer une duplication dans l'OTAN. Pourtant, cette tension institutionnelle pourrait conduire à une meilleure coordination entre les deux organisations, l'OTAN fournissant une perspective et une expertise stratégique à des politiques technologiques, commerciales

---

28. Commission européenne, « [Press statement by President von der Leyen and NATO Secretary-General Jens Stoltenberg](#) », 15 décembre 2020.

ou d'infrastructure mises en œuvre par l'UE. L'exemple de la 5G peut ainsi servir de modèle pour une articulation efficace entre les deux institutions clés de l'espace euro-atlantique. Enfin, un renforcement des partenariats avec les puissances de l'Indopacifique et une réflexion poussée sur les valeurs de l'Alliance seront également nécessaires.

Pour l'OTAN, le défi chinois met donc en lumière la difficile articulation entre alliance militaire et alliance politique, entre identité régionale et risques mondiaux.

Pierre Haroche est le chercheur Sécurité européenne à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM). Ses recherches portent sur la théorie de l'intégration européenne et la coopération européenne en matière de défense. Avant de rejoindre l'IRSEM, il a enseigné au King's College London et à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Il a notamment publié dans le *Journal of European Public Policy* et *European Security*.

Contact : [pierre.haroche@irsem.fr](mailto:pierre.haroche@irsem.fr)

Martin Quencez est chercheur et directeur adjoint du bureau parisien du German Marshall Fund of the United States, où il analyse la politique étrangère et de défense américaine et les relations transatlantiques. Il est également chercheur associé au European Center on Foreign relations.

Contact : [MQuencez@gmfus.org](mailto:MQuencez@gmfus.org)