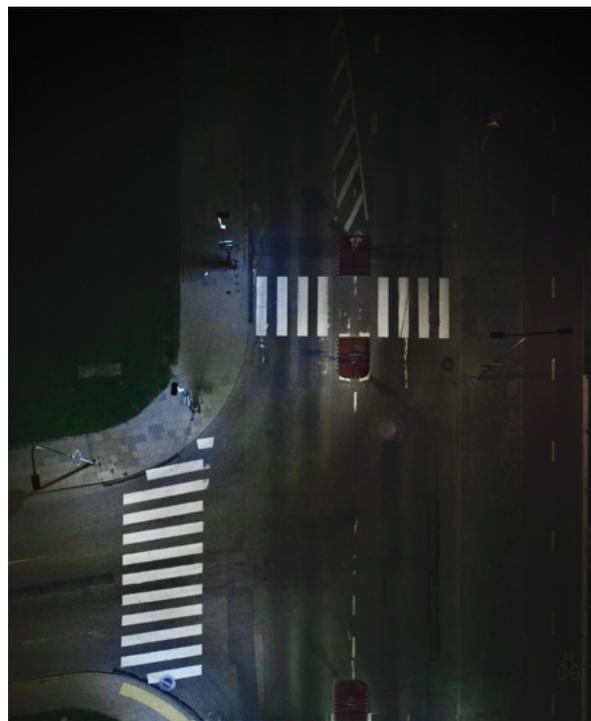


13/07/2023

**Thierry Tardy**  
Professeur invité au Collège  
d'Europe (Bruges et Natolin)

**BLOG**  
— **POST**

# Sommet de l'OTAN à Vilnius : un bilan mitigé



© Photo de Robert Noreiko sur Unsplash

Le Sommet de l'Alliance atlantique des 11 et 12 juillet, qui a réuni les 31 chefs d'Etat ou de gouvernement de ses membres dans la capitale lituanienne, devait être un sommet de mise en œuvre de décisions prises depuis l'invasion par la Russie de l'Ukraine le 24 février 2022. A moins qu'une annonce de dernière minute en provenance d'Ankara ne vienne débloquent la question de l'adhésion de la Suède ; et à moins que le Sommet ne consacre l'invitation formelle faite à l'Ukraine de rejoindre l'Alliance, comme espéré par le Président Zelenski et poussé par quelques alliés, dont la Pologne et les pays baltes – et la France.

**Le déblocage turc est bien intervenu mais pas l'invitation formelle à l'Ukraine** et dans les faits, c'est bien la continuité qui aura prévalu. Ainsi le Sommet de Vilnius s'est-il inscrit dans le prolongement de celui de Madrid de juin 2022 et des grandes orientations du nouveau Concept stratégique de l'OTAN.<sup>1</sup> Les thèmes, le ton, les textes (communiqués finaux) sont de fait assez similaires. Les alliés ont réaffirmé leurs engagements passés en matière d'unité face à la Russie, de renforcement de leur posture de défense sur leur flanc oriental, de soutien « aussi longtemps que nécessaire » à l'Ukraine, d'efforts redoublés sur le plan budgétaire, ou de référence à la Chine, dont les ambitions

<sup>1</sup> Concept stratégique 2022 de l'OTAN, 29 juin 2022, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept-fr.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept-fr.pdf)

et « politiques coercitives » sont présentées comme étant contraires aux intérêts, à la sécurité et aux valeurs de l'Alliance.<sup>2</sup>

Bien sûr, l'annonce tardive du Président Erdogan de finalement « autoriser » le parlement de son pays à ratifier le protocole d'adhésion de la Suède à l'OTAN, et ce après plus d'une année d'âpres négociations et de blocage de la part de la Turquie, permet à l'Alliance d'afficher une unité bienvenue. **La cohésion est également affirmée par la nouvelle reconduction pour un an du Secrétaire général de l'Alliance, Jens Stoltenberg**, lui-même artisan infatigable de la construction du consensus européen et transatlantique, et largement à la manœuvre dans les négociations turco-suédoises.

## I • L'Ukraine, pas formellement invitée

Mais au cœur des discussions, dans la préparation du Sommet comme dans les réunions à Vilnius, a figuré la question de la relation présente et future de l'Ukraine avec l'Alliance. Un consensus existe sur le fait que le demi-engagement du Sommet de Bucarest de 2008 n'est plus tenable et qu'il **convient à présent d'être plus ambitieux à l'égard d'un pays qui, en se battant contre la Russie, produit de fait des garanties de sécurité à l'Alliance tout entière**. En 2008, par crainte d'irriter la Russie, notamment exprimée par la France et l'Allemagne, l'Alliance s'était contentée de déclarer que l'Ukraine et la Géorgie « deviendraient membres de l'OTAN »<sup>3</sup>, sans prendre d'autres formes d'engagements : les deux Etats ont depuis été envahis par ceux qu'il s'agissait d'apaiser.

Pour certains alliés, notamment sur le flanc est de l'Alliance, il n'était d'autre option que d'inviter l'Ukraine à rejoindre l'OTAN une fois la guerre terminée, et ainsi réparer la faute commise à Bucarest. Pour d'autres, dont aujourd'hui les Etats-Unis et l'Allemagne, une invitation formelle est toujours porteuse de risques vis-à-vis d'un pays – la Russie – avec lequel une confrontation directe doit à tout prix être évitée. Dans ce débat, après avoir été longtemps dans le camp des opposants à l'Ukraine dans l'OTAN, **la France s'est ralliée à la thèse de l'adhésion future, et d'ici là de la fourniture de garanties de sécurité crédibles à l'Ukraine**.<sup>4</sup> A Vilnius pourtant, les alliés sont allés à peine plus loin qu'à Bucarest il y a 15 ans : « Nous serons en mesure d'adresser à l'Ukraine une invitation à rejoindre l'Alliance lorsque les Alliés l'auront décidé et que les conditions seront réunies », ont-ils déclaré (un peu sèchement) dans le Communiqué final du Sommet.<sup>5</sup>

D'ici là, sont prévues une palette de mesures visant soit à soutenir l'Ukraine dans son effort de guerre présent, soit à accompagner ses réformes dans la perspective d'une adhésion future. Ainsi, les alliés reconnaissent les progrès accomplis par l'Ukraine en matière d'intégration euro-atlantique, d'interopérabilité et d'interaction politique avec l'Alliance, au point de la dispenser du « plan d'action pour l'adhésion » (« *Membership Action Plan* ») normalement indispensable pour tout nouvel accédant. Par ailleurs, les

2 Notons qu'alors que pour la deuxième fois consécutive, le Japon, la Corée, l'Australie et la Nouvelle Zélande étaient invités au Sommet, la France s'est opposée à l'ouverture à Tokyo d'un bureau de liaison de l'OTAN.

3 La Déclaration finale du Sommet de Bucarest posait que « L'OTAN se félicite des aspirations euro-atlantiques de l'Ukraine et de la Géorgie, qui souhaitent adhérer à l'Alliance. Aujourd'hui, nous avons décidé que ces pays deviendraient membres de l'OTAN. », Déclaration du Sommet de Bucarest, 3 avril 2008, para.23, [https://www.nato.int/cps/fr/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_8443.htm)

4 Cf. « La France se résout à soutenir l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN », *Le Monde*, juin 2023, [https://www.lemonde.fr/international/article/2023/06/20/la-france-se-resout-a-soutenir-l-adhesion-de-l-ukraine-a-l-otan\\_6178374\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2023/06/20/la-france-se-resout-a-soutenir-l-adhesion-de-l-ukraine-a-l-otan_6178374_3210.html)

5 Communiqué du Sommet de Vilnius, Conseil de l'Atlantique Nord, Vilnius, 11 juillet 2023, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_217320.htm?selectedLocale=fr](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm?selectedLocale=fr)

**alliés établissent un Conseil OTAN-Ukraine**, qui a siégé dès le 12 juillet. Le Conseil remplacera la Commission OTAN-Ukraine (bloquée ces dernières années par la Hongrie) et permettra un dialogue politique accru et de plus haut niveau avec l'Ukraine. Troisièmement, alors que l'Alliance a, en tant que telle, veillé à se tenir en dehors du conflit avec la Russie (le groupe de Ramstein coordonnant la livraison d'armes à l'Ukraine échappe à la tutelle de l'OTAN), un nouvel « ensemble complet de mesures d'assistance » en faveur de l'Ukraine a été annoncé à Vilnius, dans la lignée du programme offert lors du sommet de 2022. Le nouveau *package* comprend une série d'activités et moyens visant à améliorer la performance et l'interopérabilité des forces armées ukrainiennes (formation, fourniture d'équipement non létal, assistance à la réforme du secteur de la défense, etc.).

Enfin, **un soutien militaire et économique de long terme a été promis par les pays du G7** réunis en marge du Sommet de Vilnius.<sup>6</sup> L'Union européenne, qui a elle-même commencé à réfléchir à des « engagements à l'égard de l'Ukraine en matière de sécurité »<sup>7</sup>, s'est associée au plan du G7.<sup>8</sup> Définie en dehors de toute institution internationale, l'assistance bilatérale concerne le domaine sécuritaire, la fourniture d'équipements militaires, la formation, l'échange d'information, le soutien en matière de cyber sécurité et de résilience, ainsi qu'une série de mesures dans le domaine économique.

Mises bout à bout, ces différentes mesures sont tangibles et témoignent de la solidité du soutien occidental à l'Ukraine, au-delà de l'OTAN. Vu de Kiev pourtant, et de quelques autres capitales est-européennes, c'est l'absence d'invitation formelle à rejoindre l'Alliance qui déçoit, et constituera l'occasion manquée du Sommet.

## II • La défense des alliés

Mais l'OTAN est avant tout une alliance militaire mandatée pour défendre ses propres membres. A Vilnius comme depuis le début de la confrontation armée en Ukraine, les alliés ont donc mis l'accent sur le renforcement de leur posture de défense à l'Est de l'Europe. Sur les plans doctrinal et opérationnel, il s'agit de **passer d'une posture de dissuasion par punition/représailles à une posture de dissuasion par déni**. Suite à la crise ukrainienne de 2014, les alliés avaient déployé dans les pays baltes et en Pologne des forces numériquement faibles mais où étaient présents les grands pays de l'Alliance, lesquels devaient dissuader la Russie par l'effet symbolique de leur présence (idée de « *tripwire* ») et la perspective de leur renforcement en cas d'attaque. Depuis 2022, par l'augmentation du volume de forces déployées dans les pays baltes, en Pologne, mais aussi dans les quatre pays situés plus au sud (Roumanie, Bulgarie, Hongrie et Slovaquie),<sup>9</sup> **les alliés souhaitent dissuader toute incursion russe par la présence armée qu'ils opposeraient aux éventuels assaillants (dissuasion par déni)**.

A ces volumes en hausse sont associés de nouveaux plans de défense, le pré-posi-

6 G7, Joint Declaration of Support for Ukraine, 12 juillet 2023, <https://www.gov.uk/government/publications/g7-joint-declaration-of-support-for-ukraine-12-july-2023/joint-declaration-of-support-for-ukraine>

7 Cf. Conclusions du Conseil européen, 29-30 juin 2023, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2023-INIT/fr/pdf>

8 Cf. [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/statement-president-european-commission-g7-declaration-be-adopted-margins-nato-summit-2023-07-12\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/statement-president-european-commission-g7-declaration-be-adopted-margins-nato-summit-2023-07-12_en)

9 Cf. OTAN, « Présence militaire de l'OTAN dans la partie orientale du territoire de l'Alliance », 26 juin 2023, [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_136388.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_136388.htm)

tionnement de matériels et d'armements, la pré-affectation de forces à la défense de certains alliés, ainsi que la refonte du système de forces en alerte, à travers l'ambitieux Nouveau Modèle de forces (prévoyant la mise en place d'une force de 300 000 hommes à « haut niveau de préparation opérationnelle »).<sup>10</sup> Le Sommet de Vilnius a confirmé ces orientations. A ainsi été annoncé l'établissement de **trois plans régionaux de défense** (couvrant respectivement : l'Atlantique et l'Arctique ; la région de la mer baltique et l'Europe centrale ; et le sud de l'Europe) précisant comment et dans quelles zones les alliés doivent contribuer au renforcement de la posture de défense de l'Alliance. Ces plans doivent permettre la mise en place du Nouveau Modèle de force annoncé en 2022. C'est dans ce cadre que l'Allemagne a annoncé fin juin son intention de déployer jusqu'à 4 000 hommes en Lituanie – où elle est déjà nation-cadre d'un bataillon de la Force avancée renforcée.<sup>11</sup> Pour le Secrétaire Général, ces plans de défense sont les « plus complets jamais établis depuis la fin de la Guerre froide ».<sup>12</sup>

### III . L'effort budgétaire

La définition d'un format de force ambitieux requiert par ailleurs des ressources financières conséquentes. Lors du sommet du pays de Galles en septembre 2014, soit quelques mois après la crise ukrainienne et l'annexion par la Russie de la Crimée, les alliés s'étaient engagés à se « rapprocher dans les dix années à venir des 2 % [de leur PIB consacrés à la défense] recommandés ».<sup>13</sup> Presque dix années après, nombre de pays ont effectivement augmenté leurs dépenses de défense, et le Secrétaire général aime à rappeler que depuis 2014, les Etats européens et le Canada ont dépensé \$350 milliards (€326 milliards) de plus pour leur défense.<sup>14</sup> Moins d'un tiers des pays membres de l'Alliance sont néanmoins au seuil des 2% et la question du « partage du fardeau » (« *burden-sharing* ») financier a été un sujet de tensions récurrentes entre Américains et Européens. La guerre de 2022 a pourtant conduit à des hausses significatives des budgets européens de défense<sup>15</sup> ; et à l'approche de 2024 marquant l'objectif pris en 2014, l'idée a été émise de **revisiter l'objectif des 2%, pour en faire non pas un plafond mais un seuil**.<sup>16</sup> C'est en substance ce que les alliés ont acté à Vilnius en définissant un nouvel engagement consistant non plus à converger vers les 2% mais à « investir chaque année *au moins* 2 % du PIB dans la défense ».<sup>17</sup>

### IV . Ce que Vilnius ne dit pas

Dix-huit mois après le début de la guerre, l'unité affichée des alliés à Vilnius et les différents engagements pris à l'égard de l'Ukraine soulignent la crédibilité et la cohésion

<sup>10</sup> Cf. New NATO Force Model, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf)

<sup>11</sup> “Germany ready to put 4,000 soldiers permanently in Lithuania”, *Politico*, 23 juin 2023, <https://www.politico.eu/article/germany-station-4000-soldiers-permanently-lithuania/>

<sup>12</sup> Cf. « L'OTAN prend des mesures fortes en faveur de l'Ukraine et renforce le dispositif de dissuasion et de défense de l'Alliance », 11 juillet 2023, [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/news\\_217059.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/news_217059.htm)

<sup>13</sup> Déclaration du sommet du Pays de Galles, Conseil de l'Atlantique Nord, 4-5 septembre 2014, [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_112964.htm)

<sup>14</sup> Jens Stoltenberg : « L'Ukraine deviendra à terme membre de l'OTAN », *Le Monde*, 25 mai 2023, [https://www.lemonde.fr/international/article/2023/05/25/l-ukraine-deviendra-a-terme-membre-de-l-otan\\_6174817\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2023/05/25/l-ukraine-deviendra-a-terme-membre-de-l-otan_6174817_3210.html) ; Joint statements by NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the US Secretary of Defense Lloyd J. Austin III, OTAN, 15 juin 2023, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_215679.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_215679.htm?selectedLocale=en)

<sup>15</sup> Cf. Thierry Tardy, « Face à la menace russe, quels budgets pour quelle défense ? », *Décryptage*, Institut Jacques Delors, juin 2023, <https://institutdelors.eu/publications/face-a-la-menace-russe-quels-budgets-pour-quelle-defense/>

<sup>16</sup> Cf. Conférence de Presse du Secrétaire Général Jens Stoltenberg à l'issue de la réunion des ministres de la Défense de l'OTAN, Bruxelles, 16 juin 2023, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_215694.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_215694.htm)

<sup>17</sup> Communiqué final, Vilnius, paras. 27-28.

de l'Alliance, alors même que le pouvoir russe misait sur une réponse occidentale jugée inévitablement bancale ou de courte durée. L'Alliance n'en est pas moins confrontée à un certain nombre de défis qui n'ont pas trouvé de place dans les débats (publics) à Vilnius.

En premier lieu, comme lors de chaque sommet se pose la question de la mise en œuvre effective des décisions prises. En l'occurrence, qu'il s'agisse de l'ambition du nouveau modèle de forces ou des dépenses de défense, le passé récent a montré qu'un décalage important pouvait exister entre engagements formels et réalités des politiques publiques nationales.

Nombre d'observateurs ont déjà émis des **doutes sur la capacité des alliés à effectivement déployer les formats de forces requis par les nouveaux objectifs** (100 000 hommes déployables en 10 jours, plus 200 000 hommes déployables en 20 jours),<sup>18</sup> alors que dans le passé, la disponibilité des 40 000 personnels de la Force de réaction de l'OTAN (qui est remplacée par le nouveau modèle) avait toujours été incertaine.

De même, l'ambition affichée dans le domaine financier sera rapidement confrontée à la dure réalité des choix budgétaires nationaux, dans une période difficile sur le plan économique. Les alliés se révèlent par ailleurs enclins à augmenter leurs dépenses de défense davantage en fonction de leurs perceptions des menaces, en l'occurrence de celle constituée par la Russie, que du fait d'engagements pris au sein de l'OTAN. La capacité des alliés à poursuivre une politique de soutien à l'Ukraine financièrement coûteuse et impactant leurs propres politiques de défense est également en jeu. Et l'on sait que les industries de défense, ici sollicitées pour la production de munitions et autres équipements, répondent à des impératifs économiques de long terme qui ne sont pas nécessairement ceux des gouvernements.<sup>19</sup>

En second lieu, si l'adhésion prochaine de la Suède enlève une épine dans le pied de l'Alliance, les péripéties liées aux négociations furent révélatrices de la difficulté de la relation, au sein de l'OTAN, entre le « bloc occidental » et la Turquie. Cette dernière est sans doute d'une importance stratégique pour l'Alliance. Mais comment ne pas noter que **sur la quasi-totalité des grands sujets de préoccupation actuels, les intérêts et valeurs de la grande majorité des alliés divergent notablement des intérêts et valeurs de leur voisin turc.**

Enfin, si la cohésion de l'Alliance a été servie ces dernières années par l'engagement de l'administration Biden, **la perspective des élections de 2024 et du retour possible d'une administration américaine moins bien disposée va planer de plus en plus sur la relation transatlantique.** Le président Zelenski l'a lui-même bien compris en poussant pour des engagements de l'OTAN à son égard avant que le vent ne tourne à Washington.

Cette incertitude nourrit la question du rôle des Européens dans la construction de la crédibilité de l'Alliance, et de son volet européen. **La relation entre l'OTAN et l'Union européenne n'a pas été particulièrement louée par le sommet de l'Alliance, lequel**

<sup>18</sup> Voir en particulier Ben Barry *et al.*, "The Future of NATO's European Land Forces: Plans, Challenges, Prospects", IISS, juin 2023, <https://www.iiss.org/research-paper/2023/06/the-future-of-natos-european-land-forces/>

<sup>19</sup> Cf. Luigi Scazzieri, « NATO after Vilnius », *Insight*, CER, Londres, 3 juillet 2023, <https://www.cer.eu/insights/nato-after-vilnius>

reprend dans son communiqué final le narratif du Concept stratégique de 2022, autour de la reconnaissance de l'intérêt d'une « défense européenne [et non de l'UE] plus forte et plus performante, qui contribue réellement à la sécurité transatlantique et mondiale, complète l'action de l'OTAN et soit interopérable avec celle-ci ». <sup>20</sup> De fait, si la guerre en Ukraine a permis de clarifier le partage des tâches entre les deux organisations, les efforts faits par les deux acteurs dans le domaine de la production de munitions et d'armes par leurs Etats membres respectifs l'ont été de façon largement séparée plutôt que coordonnée. Ainsi les différents programmes et instruments sollicités – Facilité européenne de paix, instrument ASAP et EDIRPA <sup>21</sup> pour l'UE ; nouveau cycle de planification capacitaire (*NATO Defense Planning Process*) et mise en place d'un Plan d'action pour la production de biens de défense (NDPAP) <sup>22</sup> du côté de l'OTAN – n'ont-ils laissé que **peu de place à la coordination inter-institutionnelle**. Les tensions sont même palpables lorsque le Secrétaire Général de l'OTAN rappelle aux Européens l'importance de développer une « base industrielle transatlantique » <sup>23</sup>, alors que l'UE débat de la priorité à donner à l'industrie européenne pour la production de munitions (Plan de mars 2023 en trois phases).

Probablement sans surprise, **le Sommet de l'OTAN ne dit rien sur la façon dont doivent s'articuler les efforts autour par exemple du pilier européen de l'Alliance**, appelé de ses vœux par le président français, <sup>24</sup> mais dont les contours restent largement à définir. Les élections américaines de 2024 sont encore loin, et à Vilnius, les priorités étaient tout simplement ailleurs.

<sup>20</sup> Communiqué final, Vilnius, para.73.

<sup>21</sup> ASAP : Act in Support of Ammunition Production; EDIRPA : European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act.

<sup>22</sup> Qui doit « permettre d'accélérer le processus d'achat en commun, de renforcer la capacité industrielle et d'accroître l'interopérabilité entre les pays de l'OTAN. » Cf. [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/news\\_217059.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/news_217059.htm)

<sup>23</sup> Cf. Doorstep statement by NATO Secretary General ahead of the meeting of the Foreign Affairs Council of the EU with Defence Ministers, 23 mai 2023, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_214787.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_214787.htm)

<sup>24</sup> Discours du Président de la République au Forum GLOBSEC, Bratislava, 31 mai 2023, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/06/01/sommet-globsec-a-bratislava>

Directeur de la publication :

Sébastien Maillard • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source

- Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution
- Traduction de l'anglais : Mathilde Durand • © Institut Jacques Delors



Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken  
18 rue de Londres 75009 Paris, France • [www.delorsinstitute.eu](http://www.delorsinstitute.eu)  
T +33 (0)1 44 58 97 97 • [info@delorsinstitute.eu](mailto:info@delorsinstitute.eu)