



Institut
EGA



OBSERVATOIRE
FRANÇAIS
DE L'OTAN

Policy paper

***L'OTAN face aux défis contemporains : sécurité,
industrie et gouvernance***

Prisca Rakotonimaro

Juriste en droit international et administration internationale



06.10.2025



SOMMAIRE

Résumé exécutif

3

Le sommet de la Haye : un succès symbolique mais fragile

4

Ukraine et sécurité euro-atlantique : la posture délicate de l'OTAN

5

Capacité industrielle et sécurité européenne : quels risques pour l'OTAN et l'UE ?

7

Quelle gouvernance pour maintenir la légitimité de l'OTAN face aux défis contemporains ?

9

Recommandations

11

• Résumé exécutif

Les organisations internationales tirent leur légitimité de leur traité fondateur, qui fixe leurs compétences et leurs champs d'action. L'OTAN, instituée en 1949 par le Traité de Washington, avait pour objectif central la défense collective. Or, les mutations stratégiques et technologiques des dernières décennies ont montré les limites d'une lecture rigide de ce mandat. Les menaces hybrides, cyber, énergétiques ou industrielles imposent désormais une approche beaucoup plus large de la sécurité collective.

Depuis les années 1990, l'OTAN a élargi son spectre d'action, passant d'une alliance strictement défensive à un acteur global de sécurité. Ses interventions dans les Balkans, ses opérations hors zone en Afghanistan ou encore sa contribution à la lutte contre le terrorisme illustrent cette évolution. Plus récemment, l'innovation technologique, via des outils comme l'accélérateur DIANA et le Fonds d'innovation OTAN (NIF), a renforcé son rôle dans la régulation des choix industriels et capacitaires de ses membres. L'Alliance exerce désormais une influence normative et politique qui dépasse largement son mandat initial, en s'imposant comme un cadre structurant pour la planification militaire, la coopération industrielle et la coordination stratégique.

C'est dans ce contexte d'élargissement fonctionnel que doivent être analysés les développements récents : la participation de Donald Trump au sommet de La Haye, révélatrice d'une dépendance européenne persistante vis-à-vis des États-Unis ; la guerre d'Ukraine, qui consacre le rôle de l'OTAN comme pivot de la sécurité euro-atlantique ; les tensions industrielles et technologiques qui pèsent sur la relation transatlantique ; et enfin les débats de gouvernance, qui posent la question de l'équilibre entre efficacité collective et souveraineté nationale.

Ce policy paper vise à :

- Analyser l'élargissement fonctionnel de l'OTAN ;
- Évaluer l'impact des tensions transatlantiques, industrielles et technologiques sur la coopération au sein de l'Alliance ;
- Identifier les défis de gouvernance entre efficacité collective et souveraineté nationale ;
- Proposer des recommandations pour renforcer la coordination stratégique et la résilience des membres de l'OTAN.

Le sommet de La Haye : un succès symbolique mais fragile

La participation de Donald Trump au sommet de La Haye en juin 2025, sans remise en cause frontale de l'Alliance, a été saluée comme un succès diplomatique. Cependant, cette stabilité apparente masque des fragilités structurelles. Le sommet a fixé la contribution minimale des États membres à 5% du PIB pour la défense, un renforcement significatif par rapport aux objectifs antérieurs. Cette décision traduit la volonté de consolider la capacité collective de l'Alliance, mais elle souligne également la dépendance continue à l'engagement américain pour la crédibilité transatlantique. L'assurance de la garantie américaine reste conditionnelle et peut fluctuer selon les cycles politiques à Washington et les priorités stratégiques définies par la National Defense Strategy (2022), centrée sur la rivalité sino-américaine. Cette hiérarchisation stratégique relativise la place de l'Europe dans l'agenda américain et crée une vulnérabilité structurelle : la sécurité européenne repose sur un partenaire dont les intérêts peuvent être orientés vers l'Indopacifique, rendant indispensable une coordination constante et un renforcement autonome des capacités européennes.

Le sommet de La Haye a confirmé que l'OTAN demeure l'outil central de la sécurité transatlantique, mais aussi que l'Alliance est devenue le théâtre d'une négociation permanente sur la répartition des charges et des responsabilités. Les Européens attendent des États-Unis une garantie de sécurité, mais peinent à s'accorder sur les moyens de l'assumer collectivement. La question centrale reste donc entière : que veulent réellement les États-Unis de l'OTAN ? L'Alliance apparaît aujourd'hui comme un dispositif hybride : pour les Européens, elle est une assurance-vie contre la menace russe ; pour les Américains, elle est à la fois un levier de domination normative et industrielle. Cette ambiguïté fragilise la crédibilité de la garantie collective : en l'absence de clarification durable de la posture américaine, les Européens pourraient demeurer dans une situation de dépendance marquée, oscillant entre confiance et incertitude.

Ukraine et sécurité euro-atlantique : la posture délicate de l'OTAN

La guerre d'Ukraine illustre la poursuite de cette dynamique. L'OTAN, sans être partie au conflit, a structuré le soutien aux Alliés et à Kiev à travers des instruments tels que le Paquet d'assistance global, le Programme de formation et d'assistance à la sécurité et le Centre OTAN-Ukraine d'analyse, d'entraînement et de formation (JATEC). Par cette approche, l'OTAN a consolidé son rôle de pivot de la sécurité euro-atlantique, en se plaçant comme cadre de référence et de coordination, même lorsque l'Union européenne ou les coalitions *ad hoc* sont également mobilisées.

Cette mobilisation ne se limite pas aux mécanismes OTAN : les acteurs nationaux restent influents dans la mise en œuvre opérationnelle et le soutien direct. Par ailleurs, les coalitions volontaires et autres partenariats extra-OTAN apportent flexibilité et ressources complémentaires, permettant de soutenir l'Ukraine tout en respectant le cadre de l'Alliance et en mobilisant des acteurs qui ne relèvent pas directement du traité de Washington.

La relation avec l'Ukraine révèle cependant les ambiguïtés du rôle de l'Alliance. D'un côté, l'OTAN fournit un appui militaire, logistique et politique déterminant, garantissant à Kiev une forme de solidarité structurelle. De l'autre, elle maintient une prudence extrême quant à l'adhésion, rappelant que celle-ci dépendra non seulement de la fin des hostilités, mais aussi d'une stabilisation durable du contexte régional. Cette prudence traduit une volonté de ne pas franchir les « lignes rouges » fixées par Moscou, tout en préservant un horizon politique pour l'Ukraine. Mais cette ambiguïté comporte un double risque : nourrir la frustration de Kiev, qui pourrait percevoir l'OTAN comme un soutien partiel, jamais totalement engagé dans sa défense directe ; et conforter Moscou dans sa posture consistant à affaiblir politiquement l'OTAN.

Les incursions récentes de drones russes en Pologne, en Roumanie ou encore au Danemark montrent toute la complexité de cette posture. Ces violations de l'espace aérien d'États membres rappellent que la guerre n'est pas confinée au territoire ukrainien et que Moscou teste régulièrement les lignes de tolérance de l'Alliance. La réaction de l'OTAN illustre une stratégie de fermeté calibrée. Il s'agit d'envoyer un signal clair à la Russie tout en évitant de déclencher une spirale incontrôlable. Toutefois, cette retenue est à double tranchant. En choisissant de ne pas répondre de manière plus visible, l'OTAN court le risque d'encourager Moscou à multiplier des provocations « sous le seuil » de l'article 5, qu'il s'agisse d'incursions de drones, de cyberattaques ou de pressions hybrides. Le danger est donc de banaliser ce type d'agression et de créer un précédent où la Russie pourrait tester les limites de la solidarité collective sans déclencher de réaction décisive.

Au-delà de l'Ukraine, les drones illustrent également les défis post-conflit auxquels l'OTAN devra répondre. Dans un contexte après-guerre, l'Alliance jouera un rôle clé dans la régulation, l'interopérabilité et la formation sur ces systèmes, en veillant à leur intégration sécurisée dans les capacités des membres et partenaires. Cette dimension post-conflit est cruciale : elle permet à l'OTAN de maintenir une influence normative et opérationnelle, de consolider la coordination entre acteurs nationaux et coalitions volontaires et de préparer le cadre stratégique de prévention des crises futures, tout en renforçant la résilience des forces euro-atlantiques.

L'enjeu pour l'OTAN est de maintenir un équilibre difficile entre sa détermination et sa prudence. Cet équilibre précaire est aujourd'hui au cœur du rôle stratégique de l'Alliance en Ukraine et en Europe centrale et orientale.

Capacité industrielle et sécurité européenne : quels risques pour l'OTAN et l'UE ?

Sur le plan économique et industriel, l'OTAN ne dispose pas de compétences juridiques contraignantes, mais elle exerce une influence normative et politique considérable. Les mécanismes de planification capacitaire, les engagements budgétaires et la standardisation technique orientent directement les choix nationaux. Cette capacité à définir des standards et à coordonner les efforts crée une forme de dépendance implicite, qui dépasse largement le simple cadre militaire.

Cependant, cette dynamique comporte des risques. L'alignement des priorités capacitaires sur les standards OTAN peut favoriser la domination des industries de défense les plus puissantes, en particulier américaines, et renforcer la dépendance technologique de l'Union européenne vis-à-vis de Washington. Le risque de capture institutionnelle par certains acteurs industriels est réel. L'OTAN ne produit pas directement de matériel, mais son pouvoir normatif lui permet d'influer sur les marchés et les choix d'investissement des États membres.

Du côté européen, plusieurs initiatives cherchent à corriger cet équilibre. Le Fonds européen de défense, la Coopération structurée permanente (CSP) et les projets de développement de capacités conjointes visent à renforcer une base industrielle et technologique de défense propre à l'Union. Mais ces ambitions restent fragilisées par les contradictions internes. L'accord commercial de Turnberry, qui prévoit une part importante d'acquisitions d'équipements américains, illustre cette tension. Les velléités d'autonomie stratégique resteront lettre morte tant qu'il existera une dépendance structurelle au marché américain de la défense.

L'articulation entre OTAN et Union européenne ne peut donc pas être pensée en termes de simple duplication. La complémentarité est nécessaire, mais elle doit être équilibrée. L'OTAN fournit l'architecture de sécurité, les cadres de planification et les standards opérationnels communs. L'UE, de son côté, doit assumer pleinement son rôle de moteur industriel et capacitaire, afin de réduire la dépendance technologique et de garantir une véritable autonomie de décision.

Sans cette répartition claire des rôles, l'Union européenne risque de rester dans une position paradoxale, à savoir dépendante de l'OTAN pour sa sécurité immédiate tout en cherchant à renforcer une autonomie industrielle qui demeure relative. À terme, cette ambiguïté pourrait fragiliser non seulement la cohérence de la politique européenne de défense, mais aussi la crédibilité de l'Alliance elle-même, perçue comme un vecteur d'influence économique américaine autant que comme une structure de défense collective.

Quelle gouvernance pour maintenir la légitimité de l'OTAN face aux défis contemporains ?

L'évolution de l'OTAN illustre le passage d'une alliance militaire strictement défensive à une organisation fonctionnant de manière beaucoup plus souple et adaptable. Le droit international des organisations, traditionnellement fondé sur le principe de spécialité qui limite une organisation à son mandat formel ne suffit plus à décrire la réalité de l'Alliance. Dans la pratique, sa légitimité ne découle pas uniquement du Traité de Washington de 1949, mais de sa capacité à s'adapter aux menaces transversales. En se positionnant sur ces enjeux, l'OTAN s'est dotée d'un rôle normatif et opérationnel qui dépasse largement son mandat initial. Elle structure aujourd'hui la recherche, l'innovation industrielle et la coordination stratégique, devenant ainsi un acteur central de la gouvernance sécuritaire transatlantique.

Cette extension de rôle, toutefois, n'est pas exempte de risques. L'Alliance repose sur le consensus, mais la réalité des rapports de force place les grandes puissances dans une position dominante. Les débats sur le partage des charges, la dépendance européenne vis-à-vis de l'appui américain ou encore l'équilibre entre OTAN et Union européenne montrent que la cohésion de l'Alliance reste fragile. Plus l'OTAN élargit son champ d'action, plus elle risque de susciter des tensions internes entre membres qui ne partagent pas les mêmes priorités stratégiques ni les mêmes moyens capacitaires.

Dès lors, la question n'est pas seulement de savoir si l'OTAN peut élargir ses missions, mais comment elle le fait. La mise en place de mécanismes de contrôle et de transparence, l'encadrement précis des compétences implicites et le renforcement du dialogue entre Alliés apparaissent essentiels pour éviter que l'Alliance ne se transforme en un instrument déséquilibré, piloté par quelques acteurs au détriment des autres.

L'analyse du rôle de l'OTAN montre que le principe de spécialité, qui limite juridiquement les compétences des organisations internationales, ne suffit pas à expliquer la réalité de leur action. Si l'Alliance n'a pas de compétence formelle pour intervenir dans les secteurs économiques et industriels, elle s'est progressivement dotée d'outils et de mécanismes qui lui permettent d'influencer fortement les choix de ses membres dans ces domaines. Cette influence ne relève pas de la contrainte juridique mais de la légitimité politique. L'OTAN a réussi à se transformer d'une alliance strictement défensive en acteur de sécurité globale, capable d'influencer les politiques militaires, industrielles et technologiques de ses membres. Cette extension fonctionnelle est légitime au regard des besoins contemporains de sécurité, mais doit être accompagnée d'une gouvernance interne solide, d'une articulation claire avec le droit international et d'une coordination stratégique étroite avec l'Union européenne.

Les événements récents, le sommet de La Haye, les incursions russes et le soutien à l'Ukraine, soulignent que la cohésion, la légitimité et la capacité d'adaptation de l'OTAN resteront déterminantes pour sa pertinence face aux défis globaux et multidimensionnels, ainsi que pour la préservation de la stabilité transatlantique et du renforcement de l'autonomie stratégique européenne.

Renforcer la cohésion et la planification collective

Encourager la mise en œuvre effective des engagements de dépenses militaires, en veillant à ce qu'ils soient répartis de manière transparente et coordonnée, pour assurer la crédibilité de l'Alliance et la stabilité de la planification stratégique.

Clarifier les mécanismes de soutien aux partenaires

Documenter et structurer les programmes d'assistance aux pays partenaires, comme l'Ukraine, afin de garantir leur efficacité et leur cohérence, tout en maintenant une communication claire sur les objectifs et les limites opérationnelles.

Améliorer la coordination transatlantique avec l'Union européenne

Une instance de concertation permanente réunissant industriels, investisseurs, acteurs publics et structures européennes doit être mise en place. Cette plateforme favoriserait l'émergence de coopérations concrètes, consoliderait une cartographie partagée du financement et contribuerait à une ingénierie commune de la souveraineté technologique.

Renforcer la transparence interne

Développer des mécanismes formalisés de suivi, de contrôle et de partage d'information entre les États membres, afin de renforcer la confiance mutuelle, la cohésion décisionnelle et la légitimité institutionnelle de l'Alliance.



Institut EGA

ISSN : 2739-3283

© Tous droits réservés, Paris, Institut d'études de géopolitique appliquée, 2025.

Institut d'études de géopolitique appliquée
121 rue du Vieux Pont de Sèvres 92100 Boulogne-Billancourt

Courriel : secretariat@institut-ega.org

Site internet : www.institut-ega.org