



JUIN  
2023

## La France dans l'OTAN : de l'allié difficile au contributeur essentiel



Guillaume GARNIER

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une fondation reconnue d’utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n’est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

ISBN : 979-10-373-0729-3

© Tous droits réservés, Ifri, 2023

Couverture : Un soldat avec un patch « eFP Battle Group »  
au sein des forces otaniennes en Lituanie. © Arkadji/Shutterstock

### **Comment citer cette publication :**

Guillaume Garnier, « La France dans l’OTAN : de l’allié difficile au contributeur essentiel », *Focus stratégique*, n° 115, Ifri, juin 2023.

### **Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

**Site internet :** [ifri.org](http://ifri.org)

## Focus stratégique

Les questions de sécurité exigent une approche intégrée, qui prenne en compte à la fois les aspects régionaux et globaux, les dynamiques technologiques et militaires mais aussi médiatiques et humaines, ou encore la dimension nouvelle acquise par le terrorisme ou la stabilisation post-conflit. Dans cette perspective, le Centre des études de sécurité se propose, par la collection Focus stratégique, d'éclairer par des perspectives renouvelées toutes les problématiques actuelles de la sécurité. Associant les chercheurs du centre des études de sécurité de l'Ifri et des experts extérieurs, Focus stratégique fait alterner travaux généralistes et analyses plus spécialisées, réalisées en particulier par l'équipe du Laboratoire de recherche sur la défense (LRD).

## Comité de rédaction

Directeur de la publication : Élie Tenenbaum

Rédactrice-en-chef : Amélie Férey

Assistant d'édition : Lucas Da Silva

# Auteur

**Guillaume Garnier** est chercheur associé au Centre des études de sécurité (CES) de l'Ifri et membre du Laboratoire de recherche sur la défense (LRD). Jusqu'à récemment officier supérieur de l'armée de Terre, il a débuté sa carrière dans le génie-légion. Il est breveté de l'École de guerre et titulaire d'un master 2 de géopolitique de l'Institut français de géopolitique (Paris 8).

Il a principalement servi ces dernières années dans des fonctions liées au renseignement, aux affaires politico-militaires et à la prospective. Il a occupé divers postes de coordination ou de conception en France et à l'étranger (Tchad, Turquie et Belgique) et contribué aux travaux relatifs à la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017, comme chef de bureau à la DGRIS (Direction générale des relations internationales et de la stratégie).

# Résumé

L'organisation du traité de l'Atlantique nord s'est construite au cours de trois séquences historiques.

- Créée à la suite du traité de Washington de 1949, sur impulsion initiale de la France et du Royaume-Uni, l'OTAN est d'abord caractérisée par sa posture défensive. Sous la IV<sup>e</sup> République, la présence de l'OTAN sur le territoire national est conséquente, totalisant par exemple jusqu'à 70 000 soldats américains. Devant notamment les réticences américaine et britannique d'un « directoire à trois » impliquant la France, le général de Gaulle décide en 1966 de sortir de la structure militaire intégrée, sans remettre en cause la solidarité militaire française vis-à-vis des alliés.
- À la chute de l'URSS, l'OTAN entre dans une période de « crise existentielle », d'abord marquée par un élargissement de l'Alliance aux anciens pays du pacte de Varsovie. Il débute en 1997 avec les entrées de la Pologne, la Tchéquie et la Hongrie. Il est également caractérisé par une posture plus expéditionnaire, avec des opérations de maintien de la paix et de stabilisation dans les Balkans. L'engagement en Afghanistan renforce une image interventionniste de l'Alliance, au détriment de sa nature défensive.
- Depuis 2008, l'OTAN opère graduellement un recentrage vers la défense collective, d'abord timide, lorsque la Russie lance une offensive contre la Géorgie, laquelle avait exprimé avec l'Ukraine son souhait de rejoindre l'Alliance. En parallèle, la France exerce un rapprochement avec l'OTAN, aboutissant à sa réintégration du commandement intégré sous la houlette du président Sarkozy en 2009. L'annexion de la Crimée en 2014, ainsi que le conflit hybride mené par Moscou dans le Donbass, réimpose la centralité du flanc Est tandis que la France contribue à la posture de présence avancée dans les pays baltes.

En 2022, l'invasion russe de l'Ukraine annonce un *aggiornamento* majeur pour l'OTAN.

- Le Concept stratégique, publié à l'issue du sommet de Madrid de juin 2022, réaffirme la mission de défense collective comme prioritaire et désigne la Russie comme la menace la plus importante et la plus directe. Le dispositif de vigilance est renforcé à l'Est, passant dans l'immédiat de quatre groupements tactiques interarmes (GTIA) à huit. Au-delà, c'est l'ensemble de la posture otanienne à l'Est qui doit être largement réévaluée, emportant des conséquences organiques substantielles.

- L'horizon stratégique de l'Alliance s'élargit avec la Chine présentée comme un « défi », tandis que les menaces sur le flanc Sud persistent.
- Le Concept stratégique 2022 prône enfin une meilleure coopération OTAN-UE, qualifiée de partenaire incontournable. La Boussole stratégique publiée la même année par l'Union européenne va dans le même sens, signalant en outre que l'OTAN demeure le fondement de la défense collective des membres de l'Union européenne.

Aujourd'hui, le tournant à l'œuvre de l'OTAN offre une occasion pour la France de « mieux utiliser » l'Alliance et d'y accroître son influence. Pour cela, elle doit se concentrer sur :

- Un investissement accru dans ses leviers d'influence existants et une valorisation systématique et appuyée des contributions françaises, comme par exemple son engagement sur le flanc Est *via* le bataillon français déployé en Roumanie. Paris dispose de nombreux atouts : son modèle d'armée est quasi complet et continuellement engagé dans des opérations extérieures. La France est également une puissance nucléaire dotée, un pays jouissant d'une solide base industrielle et technologique de défense (BITD), et elle est écoutée sur les sujets relatifs à l'Afrique ou à l'Indo-Pacifique.
- Pour réinventer son rôle au sein de l'OTAN, deux scénarios sont envisageables :
  - Un emploi sous-optimal où la France est cantonnée à « la garde du flanc Sud » de l'Alliance. Une probable marginalisation française aurait lieu si une crise majeure survenait sur la façade orientale.
  - La France assume des responsabilités plus étendues sur le flanc Est. Elle participe activement à la posture globale de dissuasion et de défense. Le flanc Sud-Est pourrait offrir l'opportunité pour la France d'être nation-cadre, à cette échelle régionale. Déjà engagée en Roumanie, Paris peut trouver un autre avantage à cette zone géographique dans le sens où elle jouxte la Méditerranée. La Marine nationale est davantage présente dans l'espace méridional que sur les mers adjacentes aux flancs Nord et Est ; l'armée de l'Air et de l'Espace connaît bien la zone pour y être régulièrement intervenue et deux pays (Grèce et Croatie) sont désormais dotés du Rafale.
- Une plus grande prise de responsabilité au sein de l'OTAN générerait un surcroît d'influence qui autoriserait la France à remettre en avant son aspiration de construire un « pilier européen » au sein de l'Alliance atlantique. Cette ambition est d'autant plus légitime que les Américains pourraient estimer que l'Europe doit désormais prendre le relais et assurer l'essentiel de la posture otanienne face à une Russie considérée comme dangereuse mais affaiblie.

# Executive Summary

The North Atlantic Treaty Organization was built over three historical periods.

- Created following the Treaty of Washington of 1949, on initial impulse from France and the United Kingdom, NATO was initially characterized by its defensive posture. Under the Fourth Republic, NATO had a substantial presence on French territory, totaling for example 70,000 American soldiers. Faced especially with American and British reluctance to join a “three-way board” involving France, General de Gaulle decided in 1966 to leave the integrated military structure but without calling into question France's military solidarity with its allies.
- With the fall of the USSR, NATO entered a period of “existential crisis”. This time was marked first and foremost by the enlargement of the Alliance to include the former Warsaw Pact countries. This began in 1997 with the accession of Poland, the Czech Republic, and Hungary. It was also characterized by a more expeditionary posture, with peacekeeping and stabilization operations in the Balkans. The Afghanistan engagement reinforced the Alliance's interventionist image, at the expense of its defensive nature.
- From 2008 onwards, NATO gradually refocuses on collective defense, initially shy, when Russia launched an offensive against Georgia, which had expressed with Ukraine its wish to join the Alliance. At the same time, France was forging closer ties with NATO, culminating in its reintegration into the integrated military structure under President Sarkozy in 2009. The annexation of Crimea in 2014, as well as the hybrid conflict led by Moscow in the Donbas, reimposed the centrality of the Eastern flank, while France contributed to the forward presence posture in the Baltic States.

In 2022, the Russian invasion of Ukraine led to a major *aggiornamento* for NATO.

- The Strategic Concept, published following the Madrid summit in June 2022, reaffirms the collective defense mission as a priority and designates Russia as the most important and the most direct threat. The vigilance posture is strengthened in the East, increasing in the short time from four joint task forces (GTIA) to eight. Beyond that, the whole of NATO's posture in the East needs to be largely re-evaluated, with substantial organic consequences.

- The Alliance's strategic horizon is broadened with the mention of China presented as a "challenge", while threats on the southern flank persist.
- The Strategic Concept 2022 finally advocates better NATO-EU cooperation, described as an essential partner. The Strategic Compass published the same year by the European Union goes in the same direction, pointing out in addition that NATO remains the foundation of the collective defense of the members of the European Union.

Today, NATO's new direction offers an opportunity for France to "make better use" of the Alliance and increase its influence within it. To do this, it must focus on:

- Greater investment in its existing levers of influence and systematic and sustained promotion of French contributions, such as its commitment on the Eastern flank via the French battalion deployed in Romania. Paris has a number of strengths: its army model is almost complete and it is continually engaged in military operations. France is also an endowed nuclear power, a country with a solid defense technological and industrial base (DTIB), and is listened to on issues relating to Africa or the Indo-Pacific.
- There are two possible scenarios for reinventing its role within NATO:
  - A sub-optimal role where France is confined to "guarding the southern flank" of the Alliance. France would probably be marginalized if a major crisis occurred on the eastern flank.
  - France assumes more extensive responsibilities on the Eastern flank. It actively participates in the global deterrence and defense posture. The southeastern flank could provide an opportunity for France to become a framework nation, at this regional level. Already involved in Romania, Paris could find another advantage in this geographical area in that it borders the Mediterranean. The French Navy has a greater presence in the southern area than on the seas adjacent to the northern and eastern flanks; the Air Force and Space Force know the area well, having intervened there regularly, and two countries (Greece and Croatia) now have Rafales.
- Assuming greater responsibility within NATO would generate additional influence that would allow France to put forward once again its aspiration to build a "European pillar" within the Atlantic Alliance. This ambition is all the more legitimate given that the Americans may feel that Europe must now take over and ensure the core of NATO posture in the face of a Russia that is seen as dangerous but weakened.



# Sommaire

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>10</b>
<b>L'OTAN, UN CAMÉLÉON ISSU DE LA GUERRE FROIDE .....</b>	<b>13</b>
<b>La guerre froide : un fragile équilibre entre solidarité et souveraineté</b>	<b>13</b>
<i>Les fonds baptismaux de l'Alliance atlantique .....</i>	<i>13</i>
<i>Le retrait de 1966 : une rupture à nuancer .....</i>	<i>16</i>
<i>Gagner la guerre sans la faire : la vraie victoire de l'OTAN .....</i>	<i>19</i>
<b>L'après-guerre froide : des transformations en chaîne .....</b>	<b>20</b>
<i>Les élargissements et la relation avec la Russie .....</i>	<i>20</i>
<i>Le temps de la gestion de crise .....</i>	<i>22</i>
<i>Pour la France, l'enjeu de l'interopérabilité .....</i>	<i>23</i>
<b>Le retour des périls .....</b>	<b>25</b>
<i>À l'est, la défense collective réimpulsée .....</i>	<i>25</i>
<i>La déstabilisation du flanc Sud : une OTAN à 360° ? .....</i>	<i>27</i>
<i>Une cohésion interne mise à l'épreuve .....</i>	<i>28</i>
<b>L'AGGIORNAMENTO DE L'OTAN ET SES EFFETS SUR LA FRANCE .....</b>	<b>32</b>
<b>Le Concept stratégique : un retour aux fondamentaux .....</b>	<b>32</b>
<i>Rupture stratégique à l'Est .....</i>	<i>32</i>
<i>Une posture renforcée sur le flanc oriental .....</i>	<i>33</i>
<b>Un horizon stratégique sans cesse élargi .....</b>	<b>38</b>
<i>La Chine, un défi systémique .....</i>	<i>38</i>
<i>Le flanc Sud, un sujet en perte de vitesse .....</i>	<i>40</i>
<b>La relation OTAN-UE : la belle arlésienne ? .....</b>	<b>42</b>
<i>Une complémentarité toujours réaffirmée .....</i>	<i>42</i>
<i>Un chantier : la lutte contre les menaces hybrides .....</i>	<i>44</i>
<i>Une opportunité : la prévention dans les périphéries .....</i>	<i>45</i>
<i>Un impératif : la complémentarité dans le champ militaire classique ..</i>	<i>45</i>
<b>MIEUX UTILISER L'OTAN : UNE INFLUENCE À OPTIMISER .....</b>	<b>47</b>
<b>Des leviers d'influence sous-estimés .....</b>	<b>48</b>
<i>Un effort inédit sur le flanc Est .....</i>	<i>48</i>

<i>Assurer une meilleure publicité des actions</i> .....	50
<i>S'appuyer sur les atouts intrinsèques : une influence gagée sur du tangible</i> .....	51
<b>Un rôle à réinventer</b> .....	<b>55</b>
<i>Une capacité d'agrégation terrestre à structurer : le niveau corps d'armée</i> .....	55
<i>Des capacités d'agrégation existantes dans les autres milieux, mais à densifier</i> .....	59
<i>Deux scénarios pour une ambition</i> .....	60
<b>Un pilier européen au sein de l'OTAN</b> .....	<b>66</b>
<i>Qu'est-ce que le pilier européen ?</i> .....	66
<i>La variable américaine</i> .....	67
<i>La variable européenne</i> .....	69
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>72</b>

# Introduction

Dégradation rapide du contexte sécuritaire et retrait chaotique d'Afghanistan, différends internes éclatant au grand jour, questionnements sur son périmètre de responsabilité en matière de sécurité, l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) semblait en fâcheuse posture jusqu'à ce que l'invasion de l'Ukraine le 24 février 2022 vienne la remettre pleinement en selle. Le nouveau Concept stratégique<sup>1</sup>, agréé au sommet de Madrid de juin 2022, se veut une réponse à ce tournant majeur et représente l'aboutissement d'un processus d'introspection consécutif aux propos du président Emmanuel Macron évoquant, dans une interview au magazine *The Economist*, la « mort cérébrale » de l'organisation. L'Alliance actualise ainsi dans ce document ses buts politiques et stratégiques. Les effets d'entraînement que suscitera un tel *aggiornamento* sur la politique de défense de la France et sur ses armées sont souvent sous-estimés depuis Paris.

Plutôt que d'interroger la relation France-OTAN, sujet déjà largement couvert, l'ambition de cette étude est de disséquer les aspects concrets, d'abord militaires mais aussi politiques, découlant de cette adaptation systémique de l'OTAN et d'analyser ses conséquences potentielles sur l'appareil de défense français. Comment ce dernier doit-il appréhender ces changements ? Quel parti peut-il en tirer ? L'élément central du Concept stratégique 2022 est le retour de l'OTAN dans sa fonction première : la défense collective des États membres sur le flanc oriental, face à son rival traditionnel, la Russie, et ce dans les champs conventionnel et nucléaire. Sans occulter les autres sujets du concept, c'est donc d'abord au regard de la future posture « de dissuasion et de défense » (DDA)<sup>2</sup>, densifiée et plus réactive, que la France doit se positionner. Les équilibres internes de l'OTAN vont en effet s'en trouver bouleversés, dans un contexte européen où, en dépit de disparités encore notables, les efforts budgétaires de défense repartent à la hausse, ou s'accroissent encore pour les pays orientaux et nordiques. De ces contributions financières et militaires dépendent le niveau de responsabilité, et donc le poids politique, attribué à chaque allié.

Quelle place peut aujourd'hui revenir à la France dans ce cadre ? Celle-ci dispose de nombreux atouts militaires à faire valoir au sein de l'OTAN : une armée d'emploi éprouvée régulièrement, un système de forces réactif,

---

1. Consultable sur : [strategic-concept-fr.pdf \(nato.int\)](#).

2. Le DDA (*Deter & Defense in the euroatlantic Area*) est le document conceptuel classifié qui traite de la posture de dissuasion et de défense de l'OTAN.

une expertise sur l'ensemble des sujets de défense et une capacité d'analyse stratégique en dehors de l'espace euro-atlantique. Son poids structurel dans l'organisation est également conséquent, lui conférant souvent la deuxième place derrière les États-Unis, selon les critères. Pourtant, ces leviers d'influence ne semblent pas être utilisés de manière optimale. La France ne parvient pas toujours à élaborer des coalitions internes solides et ne dispose pas d'un club structuré d'affiliés au plan militaire.

Au vu des enjeux de la transformation actuelle de l'OTAN, il est pourtant déterminant que la France puisse y exercer pleinement son influence. Il est en effet ici question de la défense du continent, où l'hypothèse d'un conflit de haute intensité affleure désormais avec une tangibilité nouvelle depuis l'invasion de l'Ukraine. Il est également question de la force motrice que l'OTAN exerce dans la définition des normes et standards permettant aux armées américaines et européennes d'opérer de concert. Pour autant, si fondamentaux que soient ces enjeux, ils ne sont pas les seuls à prendre en compte : la France a aussi d'autres responsabilités en dehors de l'espace euro-atlantique (départements, régions et collectivités d'outre-mer, accords de défense, partenariats stratégiques). Toute proposition de stratégie nationale d'influence au sein de l'organisation doit donc prendre en compte cette difficulté, qui peut aussi se révéler comme une opportunité.

Au-delà des considérations nationales, la question de la place de la France au sein de l'OTAN doit être pesée à l'aune de considérations plus globales : l'attitude des États-Unis et leurs priorités stratégiques futures, de plus en plus tournées vers l'Indo-Pacifique, et l'effort collectif qu'en retour les Européens décideront de consentir pour assurer leur défense dessinant ou non un « pilier européen », plus ou moins structuré au sein de l'Alliance. Le positionnement de la France devra, dans ce cadre, être compréhensible par ses alliés, donc cohérent et crédible c'est-à-dire assis sur une prise de responsabilité dont le niveau dépendra des moyens militaires investis. Alors que la nouvelle Loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030 procède à des arbitrages capacitaires difficiles<sup>3</sup>, on perçoit combien l'*aggiornamento* otanien vient percuter des choix nationaux cornéliens.

Comprendre les enjeux de cet *aggiornamento* impose de revenir sur l'histoire de l'OTAN, pour saisir la nature de l'organisation, appréhender ses mues successives et entrevoir la manière dont la relation avec la France s'est elle aussi transformée. Ce rappel doit permettre de mettre en lumière une certaine « normalisation » française au cours des dernières années, même si celle-ci conserve sa singularité. Une mise en perspective du Concept stratégique 2022 est ensuite nécessaire, afin d'en mesurer les potentiels effets de capillarité sur la France, aussi bien sur le « flanc Est », que sur d'autres problématiques (Chine, flanc Sud, relation OTAN-UE,

---

3. É. Tenenbaum, « La loi de programmation militaire propose un échantillonnage des moyens qui n'est soutenable qu'en temps de paix », *Le Monde*, 27 mai 2023.

etc.). Enfin, il sera proposé, après un diagnostic des leviers d'influence militaire de la France, un éclairage sur son rôle au sein de l'organisation, sans perdre sa spécificité mais au contraire pour valoriser ses atouts. En l'absence d'une prise de responsabilité militaire structurante et lisible, un risque réel de marginalisation dans l'Alliance aboutirait à jouer un rôle secondaire en cas de crise interétatique ou de conflit sur le continent, prenant paradoxalement à contrepied l'esprit gaullien. Ce retour de la guerre, perspective jugée improbable avant le conflit ukrainien, est en effet à considérer alors qu'un tabou est tombé, matérialisant une désinhibition par rapport à l'emploi violent de la force armée.

# L'OTAN, un caméléon issu de la guerre froide

La mémoire collective française à l'égard de l'OTAN s'est longtemps focalisée sur la rupture gaulliste de 1966, reprenant souvent l'image d'une organisation étrangère menaçant la souveraineté nationale, oubliant au passage que la France en était membre fondateur. Après la réintégration de la structure intégrée en 2009 et le rapport Védrine rédigé en 2012<sup>4</sup>, l'option d'une (re)sortie de l'organisation n'est plus en débat pour les autorités politiques et militaires en exercice, même si elle continue d'animer des courants de l'opposition radicale<sup>5</sup>. Au-delà de l'apparence d'une relation de défiance réciproque, parfois surjouée dans le verbe, deux éléments de continuité apparaissent. D'une part, les liens opérationnels sont finalement demeurés étroits tout au long des 70 ans d'histoire de l'OTAN, nécessité faisant loi au regard des défis sécuritaires s'imposant aux alliés<sup>6</sup>. D'autre part, la solidarité française à l'égard de l'Alliance n'a jamais été prise en défaut, ni dans les intentions, ni dans les actes.

## La guerre froide : un fragile équilibre entre solidarité et souveraineté

### *Les fonds baptismaux de l'Alliance atlantique*

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, France et Royaume-Uni se retrouvent seuls et affaiblis pour assurer leur sécurité. Ils craignent de voir les États-Unis être tentés, comme à l'issue du précédent conflit, de se désengager du continent européen afin de démobiliser leurs effectifs pléthoriques déployés sur place. Renouant avec l'Entente de 1904, les deux grands alliés d'Europe de l'Ouest signent à Dunkerque en 1947 un traité d'alliance et d'assistance, qu'ils élargissent ensuite aux trois pays du Benelux (traité de Bruxelles, 1948). L'Allemagne, provisoirement exsangue et démilitarisée, est initialement au centre des préoccupations françaises,

---

4. H. Védrine, « Rapport pour le président de la République française sur les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, sur l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense », 14 novembre 2012, disponible sur : [otan.delegfrance.org](http://otan.delegfrance.org).

5. Cette option ayant été évoquée par 8 candidats sur 12 à l'élection présidentielle française de 2022. Voir : [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr).

6. Sur l'aspect méconnu des liens militaires entre la France et l'OTAN, lire C. Franc, « L'Otan : de la chute du mur de Berlin à la guerre en Ukraine (I) De la chute du Mur au Kosovo », *Revue Défense Nationale*, n° 850, mai 2022, p. 121-124.

mais Londres voit très vite la menace du côté de l'Union soviétique, seule à même de faire peser une menace existentielle et dont les coups de force (guerre civile en Grèce, coup de Prague, blocus de Berlin-Ouest) et activités subversives (grèves insurrectionnelles en France, influence majeure en Italie) se multiplient en Europe. Il ne fait alors guère de doute que les États-Unis ont seuls le niveau de puissance requis pour garantir la sécurité collective du « monde libre »<sup>7</sup>.

Il était donc cette fois impératif d'arrimer Washington aux affaires de sécurité européenne. Or, jamais jusque-là les États-Unis, Sénat en tête, n'avaient accepté de traité contraignant, qui plus est s'agissant de l'emploi de leurs forces armées. Londres puis Paris eurent donc à user de tout leur poids politique pour convaincre Washington de l'opportunité d'une telle rupture avec la tradition diplomatique. Conscient du danger représenté par l'Union soviétique, le Congrès finit par vaincre ses réticences et se laisser convaincre après de savantes manœuvres orchestrées par le secrétaire d'État d'alors, Dean Acheson<sup>8</sup>.

Le traité de Washington, fondateur de l'Alliance atlantique, est ainsi signé le 4 avril 1949. Il est conçu comme un traité défensif d'assistance mutuelle transatlantique dont le point d'orgue réside dans l'article 5, qui dispose « qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre [les parties] survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties [...]. [Chaque membre] assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt [...] telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée<sup>9</sup> ».

À la suite de la signature du traité, une structure politico-militaire intégrée permanente est développée comme outil principal de l'Alliance : l'OTAN. Il est en effet militairement plus efficace de disposer dès le temps de paix d'une structure de commandement interalliée. La pièce maîtresse de cette structure, SHAPE<sup>10</sup>, n'a vocation à exercer un commandement qu'en cas de guerre, mais effectue au quotidien des travaux de planification et permet ainsi de disposer de forces « prêtes à l'emploi », bien qu'émanant de plusieurs pays. La structure intégrée est placée sous une direction politique réunissant les différents alliés au sein d'un Conseil de l'Atlantique nord (CAN), où les décisions sont prises souverainement sur la base du consensus.

---

7. O. Kempf, *L'OTAN au XXI<sup>e</sup> siècle, La transformation d'un héritage*, Monaco, Éditions du Rocher, 2010, p. 43.

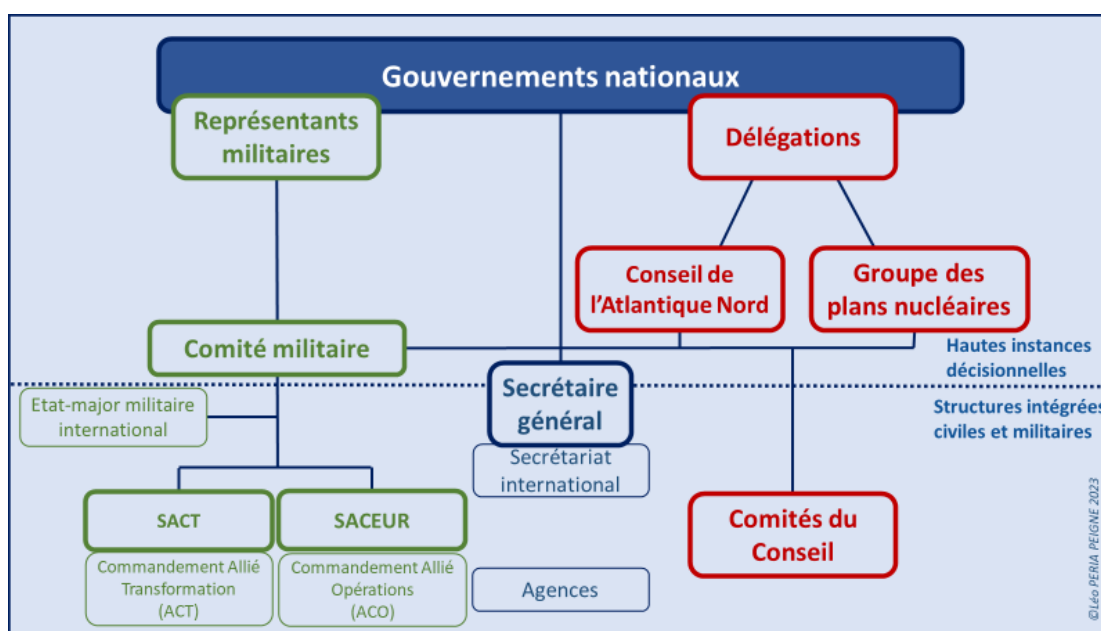
8. E. Mathey, « L'OTAN : transformation et plasticité. Une organisation de défense collective conçue pour être évolutive et adaptable », *note de recherche de l'IRSEM*, n° 129, Institut de recherche stratégique de l'École militaire, 30 juin 2022.

9. Sur l'esprit de l'article 5, voir : C. Zorgbibe, « Une brève histoire de l'OTAN jusqu'à la fin du XX<sup>e</sup> siècle », *Questions internationales*, n° 111, p. 12.

10. *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, le Grand Quartier général des puissances alliées en Europe.

Ce rapide résumé des conditions ayant entouré la naissance de l'Alliance rappelle que, contrairement à ce qui est parfois perçu dans le débat politique intérieur français, l'OTAN n'est nullement une création américaine machiavélique visant à dominer l'Europe de l'Ouest, mais résulte bien d'une demande expresse de sécurité franco-britannique.

### Schéma n° 1 : Schéma simplifié de la structure politico-militaire



Source : site de l'OTAN, « Qu'est-ce que l'OTAN ? ».

La France, membre fondateur, joue initialement un rôle moteur et l'empreinte physique de l'OTAN sur son territoire y est très conséquente sous la IV<sup>e</sup> République. On peine à imaginer aujourd'hui que le Palais de Chaillot dans le XVI<sup>e</sup> arrondissement accueille alors le siège de l'Alliance en 1952, avant qu'il ne déménage en 1959 dans l'actuel bâtiment de l'université de Paris-Dauphine, spécialement construit à cet effet. SHAPE est installé à Rocquencourt, près de Fontainebleau<sup>11</sup>. Quant aux effectifs militaires américains, ils atteignent 70 000 hommes en 1957<sup>12</sup> : casernements, bases aériennes et dépôts logistiques maillent ainsi le territoire national, idéalement situé sur le plan géographique et bien pourvu en infrastructures. Les États-Unis prévoient également le stockage d'armes nucléaires<sup>13</sup> : les réticences initiales du gouvernement français, puis l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle, mettent un terme à ces tractations<sup>14</sup>.

11. Aujourd'hui situé à Mons en Belgique.

12. C. Calmels, « La France à l'OTAN : un allié influent ? », *Diploweb*, 29 mars 2020, disponible sur : [www.diploweb.com](http://www.diploweb.com).

13. Aujourd'hui, cinq pays accueillent des stocks d'armes nucléaires de l'OTAN (Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Italie, Turquie).

14. P. Facon, « Les bases américaines en France (1945-1958). Entre les nécessités de la sécurité et les impératifs de la souveraineté nationale », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 29, 1992, p. 31-32.



## ***Le retrait de 1966 : une rupture à nuancer***

Cette image de la France, membre exemplaire de l'OTAN, ne doit pas pour autant masquer les divergences qui se multiplient dans les années 1950. Sur le plan intérieur tout d'abord, la présence américaine suscite des réserves. Au sein de la population, le slogan « *US go home!* » renvoie à l'idée d'une armée d'occupation que véhicule notamment le Parti communiste français, alors au sommet de son influence. Un « camp de la paix », en composé de communistes et de certains courants chrétiens, développe un discours hostile aux armes nucléaires et à l'OTAN, décrite comme une alliance susceptible d'entraîner la France, et le reste du monde, dans l'apocalypse. La crise de Suez en 1956 et le désaveu américain en pleine tempête provoque un choc de confiance à Paris, lui faisant prendre conscience qu'elle reste dépourvue d'autonomie stratégique tant qu'elle ne dispose pas de l'arme nucléaire.

Enfin, la problématique de la gouvernance de l'Alliance est un débat récurrent. Depuis les débuts, la France cherche à diffuser l'idée d'un « directoire » à trois avec les États-Unis et Le Royaume-Uni, perspective à laquelle ne souscrivent ni les « plus petites nations », ni les « Anglo-saxons » comme on les appelle à Paris. Le refus d'un tel arrangement décide de Gaulle à sortir de la structure militaire intégrée en 1966. La décision politique est spectaculaire et engendre immédiatement de nombreuses conséquences militaires très concrètes, telles que le retrait des troupes américaines<sup>15</sup>, le déménagement des emprises de l'OTAN notamment vers la Belgique, et le retrait des forces françaises des commandements intégrés.

Examinée précisément, cette décision apparaît pourtant plus nuancée. Tout d'abord, la France reste dans la structure politique, l'Alliance, et à ce titre occupe son siège au sein du Conseil de l'Atlantique Nord. Alors qu'elle développe sa doctrine nucléaire conçue comme clé de voûte de son indépendance nationale, elle exclut néanmoins d'être membre du Groupe des plans nucléaires, fondé peu après en décembre 1966, ce comité étant placé au niveau politique. Ensuite, elle assume avec pragmatisme ses responsabilités militaires puisque dès l'année 1967 sont signés les accords secrets Ailleret-Lemnitzer<sup>16</sup> préservant un lien de coopération étroit avec l'OTAN<sup>17</sup>. En effet, outre la création de plusieurs « missions militaires françaises » au sein de nombreux organismes otaniens à des fins de liaison et de coordination, des arrangements technico-opérationnels sont négociés quant à l'emploi du 2<sup>e</sup> corps d'armée français stationné en Allemagne aux

---

15. Encore 26 000 soldats américains au moment de leur départ en 1966-1967, cf. article du *Monde* du 9 mars 1966, « Les États-Unis entretiennent en France 29 bases et dépôts et 26 000 hommes ».

16. Du nom du chef d'état-major des armées (CEMA) et du SACEUR (commandant otanien du SHAPE, toujours de nationalité américaine).

17. F. Bozo, « De Gaulle, l'Amérique et l'alliance atlantique. Une relecture de la crise de 1966 », *XX<sup>e</sup> siècle. Revue Histoire*, n° 43, 1994, p. 63-64.

côtés des alliés en cas d'offensive soviétique<sup>18</sup>. La différence cardinale avec la situation antérieure est que la France se réserve la faculté d'apprécier par elle-même la situation et que son engagement militaire n'a donc pas de caractère automatique<sup>19</sup>. Ces accords de 1967 sont approfondis en 1974 par les accords Valentin-Ferber qui, cette fois, concernent l'engagement de toute la 1<sup>re</sup> Armée française en Allemagne de l'Ouest et permettent d'élaborer des plans d'opération en ce sens<sup>20</sup>. Fonctionnellement, la 1<sup>re</sup> Armée, étroitement associée à la Force aérienne tactique<sup>21</sup> sert de réserve de théâtre au dispositif otanien. Le concept stratégique national peut se résumer ainsi :

- Participer à la défense collective suivant le principe de « défense de l'avant » adopté par l'OTAN et visant à éviter la conquête soviétique de territoires en Allemagne de l'Ouest ;
- En cas de rupture des lignes avant, engager « tous moyens réunis » le « corps de bataille de la nation<sup>22</sup> » pour démontrer la détermination à défendre l'intégrité territoriale ;
- Si l'adversaire n'est pas stoppé, gagner du temps pour entamer d'ultimes négociations avec la menace d'emploi de l'arme nucléaire ;
- Si cela ne suffit toujours pas, effectuer une frappe nucléaire « préstratégique » (missiles Pluton à partir de 1973) comme ultime avertissement ;
- Enfin, déclencher le feu nucléaire stratégique dès lors que les intérêts vitaux sont directement en jeu.

Il existe donc une articulation étroitement chorégraphiée entre forces conventionnelles aéroterrestres, associées par la force des choses au dispositif otanien quoiqu'en second rideau, et forces nucléaires, strictement souveraines : les premières servent à absorber le choc blindé-mécanisé initial du Pacte de Varsovie et à crédibiliser le seuil d'emploi des secondes.

---

18. A-H. Budan de Russé, « L'OTAN et la culture militaire française depuis 1949 », *Focus Stratégique*, n° 22, Ifri, juin 2010, p. 14-15.

19. En clair, l'agression doit bien avoir été provoquée par l'URSS. Compte tenu de la nature défensive de l'Alliance, cela aurait de toute façon été le cas ; aussi la France, dans cette configuration, aurait été *de facto* solidaire.

20. C. Franc, « La Première Armée française avant la chute du mur de Berlin », *dossier G2S*, n° 26, « Haute Intensité », novembre 2020. Pour avoir un ordre de grandeur des effectifs de l'époque, la 1<sup>re</sup> Armée comptait 200 000 hommes, 1 500 chars, 400 hélicoptères et 500 pièces d'artillerie. Pour son articulation, voir : [armee-francaise-1989.wifeo.com](http://armee-francaise-1989.wifeo.com).

21. Regroupe l'essentiel de l'aviation de combat.

22. Constitué, rappelons-le, de soldats appelés et signifiant politiquement la ferme résolution de la nation à assumer sa défense, par le biais de sa jeunesse (le contingent).

### Carte n° 1 : Illustration de la défense de l'avant (1984)<sup>23</sup>



Source : [www.cia.gov/library](http://www.cia.gov/library).

Ainsi, « l'effet rupture » de la sortie de l'OTAN est à relativiser au plan opérationnel et l'autonomie stratégique n'a pas remis en cause la solidarité militaire française. On peut même considérer que l'OTAN y a gagné, puisque disposant d'une réelle réserve de théâtre (l'autre réserve, le 3<sup>e</sup> Corps US, devait traverser l'Atlantique, très probablement harcelé par les sous-marins soviétiques), autorisant une contre-attaque d'envergure dans les jours suivant le début des hostilités.

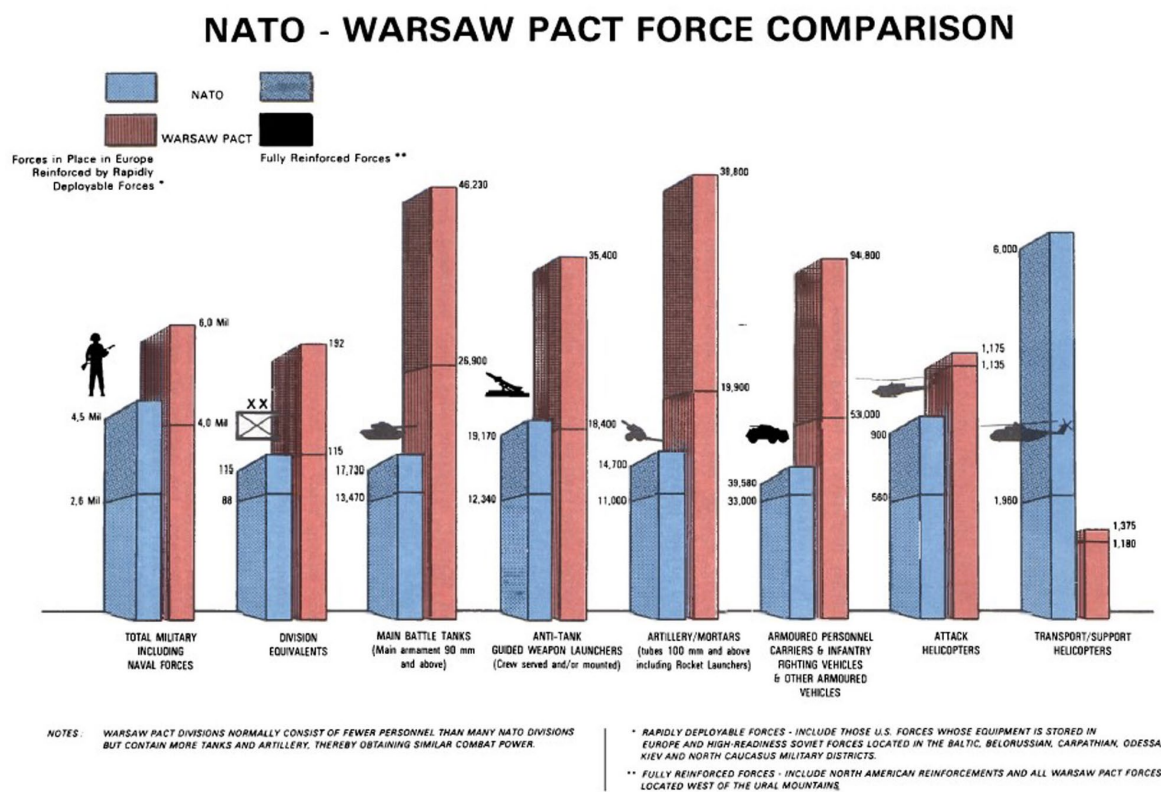
Néanmoins, du point de vue des planificateurs otaniens, cette posture devait être inconfortable, impliquant un doute sur la garantie d'intervention française. La doctrine nationale faisait également craindre un emploi prématuré de l'arme nucléaire tactique, par définition sans contrôle otanien possible sur le déclenchement d'un mécanisme d'escalade. La clé de cette coopération étroite franco-otaniennne résidait dans la confiance réciproque : elle ne fut pas démentie et nulle archive historique ne permet *a posteriori* de remettre en question les intentions de la France.

23. À noter : 9 corps d'armée alliés alignés le long de la frontière ouest-allemande ; la 1<sup>re</sup> Armée française (France et sud-ouest de la RFA) était en réserve de théâtre.

## Gagner la guerre sans la faire : la vraie victoire de l'OTAN

Finalement, bien que le pacte de Varsovie disposât d'une nette supériorité conventionnelle estimée numériquement à près de 3 contre 1, il ne prit pas le risque de lancer une offensive en Allemagne de l'Ouest, le dispositif otanien et les mécanismes afférents ayant été estimés suffisamment robustes, et donc crédibles, par l'URSS pour compliquer ses calculs coût/bénéfice et finalement la dissuader. Elle s'effondra, ainsi que le pacte de Varsovie, et l'apocalypse ne se produisit pas. « Gagner la guerre sans faire la guerre » constitue le succès stratégique majeur de l'OTAN.

### Schéma n° 2 : Rapport de force à l'acmé de la guerre froide, sur le théâtre principal (Europe, années 1980)



Source : archives de l'OTAN.

Ce rapide aperçu historique met en lumière la nécessaire existence d'une structure militaire intégrée pour parvenir à ce résultat, afin de gagner en réactivité, en efficacité (notamment par l'interopérabilité) et ainsi minimiser la friction à l'ouverture des hostilités structures de commandement déjà en place et plans d'opérations crédibles<sup>24</sup>. Il existe ici un dilemme généré par le point de vue français : la stricte efficacité militaire en mode multinational (unicité du commandement, délégation d'autorité

24. Même si ceux-ci sont par essence imparfaits, « le premier mort de la guerre étant le plan », selon une boutade militaire.

de toutes les forces à SACEUR à l'éclatement du conflit, interopérabilité native des capacités) heurte de plein fouet la question politique de l'autonomie stratégique et, partant, de la souveraineté nationale. Si les autres membres de l'Alliance pouvaient s'accommoder de l'intégration de leurs forces, la politique gaullienne ne pouvait souscrire à une forme de subordination permanente au *primus inter pares*, les États-Unis<sup>25</sup>. Les accords Valentin-Ferber, guidés par le pragmatisme, paraissent à cet égard comme le meilleur compromis possible pour résoudre ce dilemme politico-stratégique fondamental.

## L'après-guerre froide : des transformations en chaîne

La période s'ouvrant après l'effondrement de l'URSS et la dissolution du pacte de Varsovie est nécessairement existentielle pour l'OTAN. Pourquoi subsister alors que les raisons ayant prévalu à sa création – soit la menace soviétique sur l'Europe de l'Ouest – ont disparu ? C'est l'enchaînement erratique des crises sécuritaires qui va en décider, incitant l'Alliance à procéder par adaptations successives, explicitées dans les concepts stratégiques de 1991 et 1999<sup>26</sup>. Après tout, puisqu'il existe une structure, ayant créé de longue date des liens étroits entre les forces armées des pays membres, pourquoi s'en priver ? L'OTAN reste effectivement la seule organisation capable de générer de l'interopérabilité au sein de forces multinationales, c'est-à-dire une capacité à agir de concert sous faible préavis. Dès lors, l'OTAN va voir son champ d'action s'accroître, passant de l'unique vocation de défense collective à celle de la « gestion de crise ».

### ***Les élargissements et la relation avec la Russie***

Avec l'effondrement du pacte de Varsovie, l'OTAN doit d'abord gérer l'évolution de son voisinage à l'Est. Dès leur libération en 1989, les anciennes démocraties populaires d'Europe centrale et orientale manifestent leur volonté de rejoindre l'Alliance, ce qui place celle-ci devant un dilemme historique. Il apparaît vite qu'elle ne pourra honorer sa « dette historique » vis-à-vis des pays d'Europe de l'Est, « kidnappés » en 1945, sans mettre en danger sa relation avec la nouvelle Russie qui cherche alors à tâtons une voie vers la démocratie<sup>27</sup>. Face à ce dilemme, les avis en Occident sont divisés : François Mitterrand appelle à la constitution d'une

---

25. Le discours du général de Gaulle au Centre des hautes études militaires (3 novembre 1959) en résume l'esprit : « Il faut que la défense de la France soit française. [...] Un pays comme la France, s'il lui arrive de faire la guerre, il faut que ce soit sa guerre ».

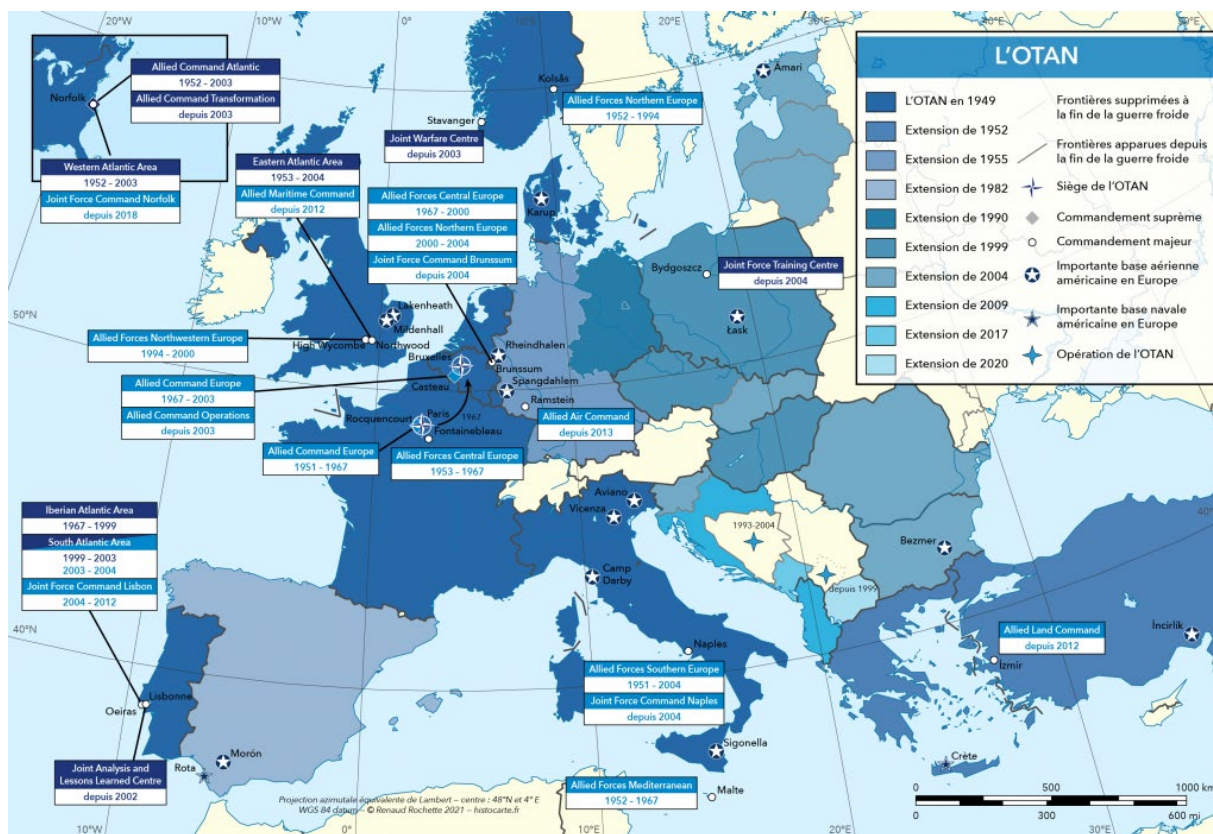
26. O. Kempf, *op.cit.*, p. 53-56.

27. M.E. Sarotte, *Not One Inch*, New Haven, Yale University Press, 2021.

« confédération européenne » dès 1990 en lieu et place de l'OTAN, mais les anciennes démocraties populaires n'en ont cure : après 45 ans sous le joug soviétique, elles veulent une garantie de sécurité transatlantique<sup>28</sup>.

Afin de temporiser l'élargissement, l'OTAN met en place une politique de partenariats à destination des anciens satellites de l'URSS et à ses anciennes républiques (dont la Russie et l'Ukraine) : c'est le sens de l'initiative du Partenariat pour la paix (PfP, 1994). Perçu par les pays d'Europe centrale comme une « salle d'attente » avant l'adhésion, le PfP ne permet que de repousser le problème de quelques années. Dans le contexte d'un rôle renouvelé de l'OTAN en pleine crise des Balkans, et d'un nouveau président français, Jacques Chirac, moins défavorable à l'organisation, un consensus finit par être trouvé pour un premier élargissement aux trois pays du groupe dit de Visegrad (Pologne, République Tchèque, Hongrie) invités à rejoindre l'Alliance en 1997, tandis qu'en coulisse une deuxième tranche incluant les pays d'Europe orientale, groupe dit de Vilnius, se prépare pour le sommet de Washington de 1999.

Carte n° 2 : Élargissements de l'OTAN jusqu'en 2020



Source : Renaud Rochette, Histocarte

28. J. Musitelli, « François Mitterrand, architecte de la Grande Europe : le projet de Confédération européenne (1990-1991) », *Revue internationale et stratégique*, vol. 82, n° 2, 2011, p. 18-28.

La résurgence d'une possible menace militaire russe est alors faible mais ne disparaît pas pour autant – la guerre de Tchétchénie en 1996 a fortement inquiété les voisins de la Russie qui craignent un relent d'impérialisme. En même temps, les Occidentaux voient bien l'inquiétude grandissante que suscite l'extension de l'Alliance au Kremlin, notamment chez le ministre des Affaires étrangères, Evgueni Primakov. Dans l'espoir de désamorcer le retour d'une méfiance, voire d'une hostilité entre les deux espaces, l'OTAN, sous l'impulsion de Bill Clinton, Helmut Kohl et Jacques Chirac, s'efforce d'approfondir la relation de confiance avec la Russie : c'est le sens de la signature en mai 1997 – soit moins de deux mois avant le sommet de Madrid qui valide le premier élargissement – de l'acte fondateur OTAN-Russie qui établit un Conseil avec cette dernière<sup>29</sup>.

### ***Le temps de la gestion de crise***

Derrière ce terme générique se cachent de multiples conditions d'intervention, coercitives ou permissives. Les années 1990 voient l'OTAN mettre en œuvre diverses opérations, notamment dans les Balkans où elle pratique le maintien de la paix et la stabilisation (en Bosnie avec *Implementation Force* [IFOR] en 1995 et *Stabilization Force* [SFOR] en 1996, et au Kosovo avec *Kosovo Force* [KFOR] en 1999<sup>30</sup>) mais aussi la « diplomatie coercitive » depuis les airs à l'encontre de la Serbie. Les années 2000 éloignent encore un peu plus l'Alliance de son rôle d'origine alors que l'article 5 est activé, pour la première (et seule) fois de l'histoire de l'Alliance au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, commis par Al-Qaïda, un groupe armé non étatique aux antipodes de l'ennemi générique imaginé lors de la signature du traité de Washington<sup>31</sup>.

C'est en partie en réponse à ces attaques et par solidarité transatlantique avec les États-Unis que l'OTAN justifie son engagement en Afghanistan à partir de 2003, en prenant le commandement de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS). Amorcée comme une mission de stabilisation post-conflit, celle-ci évolue progressivement vers la contre-insurrection. Enfin, le déclenchement des printemps arabes en 2011 et la volonté occidentale de ne pas laisser le mouvement être écrasé dans le sang en Libye va conduire l'OTAN à s'engager dans une opération aérienne et maritime au nom de la « responsabilité de protéger »<sup>32</sup>.

29. Sur ces aspects, lire A. Zima, « L'OTAN », *Que sais-je ?*, Paris, avril 2021, p. 72-81.

30. *Implementation Force, Stabilization Force, Kosovo Force*.

31. E. Mathey, « L'article 5 de l'OTAN à l'aune des attentats du 11 septembre 2001 », *Brève stratégique*, n° 56, Institut de recherche stratégique de l'École militaire, 10 mars 2023.

32. Pour une synthèse des opérations de l'OTAN : O. Kempf, « Les opérations militaires de l'OTAN, de l'aiguillon du changement à la fatigue expéditionnaire », *Questions internationales*, n° 111, février 2022, p. 54-63.

L'image de l'OTAN tend alors à se ternir, la perception de sa nature défensive s'éloignant au profit d'une réputation interventionniste<sup>33</sup>. Si le champ fonctionnel des actions militaires menées s'accroît, notamment dans la logique de « l'approche globale » visant à mieux coordonner l'action militaire avec les acteurs civils, il en va de même pour le champ géographique. L'intervention « hors-zone » en Afghanistan se situe très loin du périmètre géographique traditionnel de l'espace euro-atlantique. Ces différentes mues de l'organisation révèlent une indéniable plasticité, lui permettant de répondre à un contexte stratégique sans cesse mouvant<sup>34</sup>.

### ***Pour la France, l'enjeu de l'interopérabilité***

Ces deux décennies d'évolution voient la France se rapprocher toujours plus de l'organisation. Des discussions portant sur une possible réintégration sont amorcées sous la présidence de Jacques Chirac, mais finissent par échouer : le différend principal porte sur le refus d'accorder à la France le commandement interallié pour la zone Sud, *Allied Forces-South*, basé à Naples<sup>35</sup>. Au-delà, l'intention était de promouvoir, à l'intérieur de l'OTAN, l'idée d'une défense européenne, fil directeur de la politique française de l'après-guerre froide, mais finalité qui ne semble motiver guère qu'elle-même.

En dépit de ce contretemps, la France participe significativement dans ces années 1990 aux opérations otaniennes, souvent comme deuxième contributeur. Toutefois, pour que ces contributions puissent s'insérer dans une cohérence opérationnelle, l'armée française doit relever le défi majeur de l'interopérabilité. Ce terme devenu valise revêt en définitive de multiples aspects : il couvre les champs doctrinal, logistique, équipements, procédures d'état-major et peut-être le plus important, celui du C2<sup>36</sup>. Dans tous ces domaines, les différentes armées nationales doivent pouvoir se parler et interagir<sup>37</sup>. Si la France participe significativement aux opérations otaniennes, elle doit donc parfaire son degré d'interopérabilité avec l'organisation<sup>38</sup>. Celle-ci n'est en effet jamais acquise : on peut atteindre un bon degré d'interopérabilité à l'instant t puis, au gré des évolutions technologiques, des choix industriels, du différentiel d'effort dans la dépense militaire entre pays, voir l'écart se creuser à nouveau.

---

33. F. Charillon, « Union européenne ou OTAN ? Le dilemme sans fin des Européens », *Questions Internationales*, n° 111, janvier-février 2022, p. 81-82.

34. E. Mathey, note de recherche de l'IRSEM, n° 129, *op.cit.*

35. Voir A. Zima, *op.cit.*, p. 107-108.

36. Commandement et Contrôle, avec son corolaire technique, les moyens SIC (systèmes d'information et de communication).

37. Lire une analyse holistique de l'interopérabilité : P. Gros, « Les nouveaux enjeux de l'interopérabilité », Fondation pour la recherche stratégique, Observatoire des conflits futurs, mai 2021.

38. La participation française à la guerre du Golfe de 1991 avait été sous-optimale, du fait d'un ensemble de facteurs structurels. Parmi ceux-ci, le manque d'interopérabilité tient une bonne place, la coalition utilisant largement les normes otaniennes dont la France s'était éloignée avec le temps.



L'interopérabilité agit donc comme un aimant technico-opérationnel pour les armées françaises<sup>39</sup>. En témoignent les efforts consentis pour « certifier » (mise en place de nouvelles procédures, infrastructures, exercices exigeants), c'est-à-dire qualifier aux normes OTAN, des états-majors de haut niveau, pour chacune des trois armées<sup>40</sup>. Ce n'est qu'à cette condition qu'ils peuvent être aptes à commander au sein de l'Alliance des structures telles que la Force de réaction de l'OTAN (NRF<sup>41</sup>), créée en 2002 pour répondre à des scénarios de gestion de crise. Aussi, depuis 2004, 110 personnels français servent dans la structure intégrée comme insérés. Dès lors, la France faisait déjà officieusement partie de la structure intégrée de l'OTAN mais sans pouvoir d'influence sur la définition de ses normes et standards, aux sources de l'interopérabilité<sup>42</sup>.

Ces considérations technico-opérationnelles, inclinant à développer une capacité d'influence à l'intérieur de l'OTAN, doublées de raisons politiques plus profondes ancrées dans l'idée de renforcer l'Europe de la défense par l'entremise de l'OTAN, poussent le président Nicolas Sarkozy à franchir le pas d'une pleine réintégration en 2009. La France y gagne ce qui lui avait jusqu'alors échappé : un haut commandement de la structure. C'est le commandement suprême allié pour la Transformation (ACT) installé à Norfolk en Virginie<sup>43</sup> qui lui échoit, ainsi qu'un éphémère commandement opératif, le *Joint Command* de Lisbonne, qui disparaît en 2012. 750 personnels doivent alors rejoindre le commandement intégré. Les trois conditions émises pour entériner ce retour s'inscrivent toujours dans l'esprit gaullien et restent, aujourd'hui encore, au cœur des principes régissant la relation France-OTAN :

- ▀ liberté d'appréciation des autorités nationales ;
- ▀ indépendance nucléaire ;
- ▀ liberté de décision sur l'engagement des forces françaises<sup>44</sup>.

Mandaté par le président François Hollande après son élection en 2012, le rapport de l'ancien ministre des Affaires étrangères et conseiller de François Mitterrand, Hubert Védrine, ne remet pas en question ce choix<sup>45</sup>, estimant que l'option d'une (re)sortie serait préjudiciable à l'influence de la France.

---

39. Sur le pouvoir normatif de l'OTAN, consulter G. Lasconjarias, « Une alliance militaire intégrée : l'intégration et ses limites », *Questions internationales*, n° 111, janvier-février 2022, p. 46.

40. Certifications de « *French MARFOR* » (composante navale) en 2005, du *French JFACC* (composante aérienne) en 2005, du CRR-FR (composante terrestre) en 2007, dans les trois cas avec une appréciation élogieuse.

41. *NATO Response Force*. Plus qu'une structure d'alerte, la NRF se révèle comme un outil efficace qui stimule l'entraînement et la transformation des forces et oblige la France à se mettre à niveau.

42. Voir A-H. Budan de Russé, *op.cit.*, p. 24.

43. *Allied Command Transformation*, voir : [otan.delegfrance.org](http://otan.delegfrance.org).

44. O. Kempf, *op.cit.*, p. 178.

45. H. Védrine écrit dans son rapport (14 novembre 2012), p. 10 : « Les conditions et le contexte stratégiques, mondiaux, américains et européens, n'ont rien à voir avec ceux de 1958/1966 ». Plus loin : « Une (re)sortie française du commandant intégré n'est pas une option ».

## Le retour des périls

### *À l'est, la défense collective réimpulsée*

En août 2008, la Géorgie subit une attaque coordonnée de la Russie, quelque mois seulement après le sommet de Bucarest où celle-ci avait affirmé aux côtés de Kiev son désir d'intégrer l'Alliance, tout en se voyant refuser l'accès à un Plan d'action pour l'adhésion – la France et l'Allemagne s'y étant opposé de crainte d'antagoniser Moscou. Si cette agression avait servi de premier avertissement, elle n'avait pas été prise au sérieux par tous les membres de l'Alliance. En revanche, le coup de force « hybride » contre l'Ukraine menant en 2014 à l'annexion de la Crimée et à la déstabilisation du Donbass constitue pour l'OTAN un choc. La menace sur le flanc Est, longtemps brandie par les pays membres d'Europe centrale et orientale, s'impose alors à tous – même si la stabilisation du conflit conduira certains à nuancer l'ampleur de la rupture.

Vu de Paris, il faut trouver le bon équilibre entre une posture de fermeté suffisamment crédible pour dissuader la Russie d'orchestrer de nouveaux coups « sous le seuil du conflit ouvert » dans l'espace couvert par l'article 5, et un dispositif qui ne prête pas le flanc à une logique d'escalade. Un défaut mutuel d'interprétation pourrait en effet la provoquer, sans préméditation des deux côtés. La réponse à cet équilibre délicat est élaborée à l'occasion des sommets de 2014 au Pays de Galles et de 2016 à Varsovie. C'est aussi au cours de ces sommets que les alliés prennent l'engagement collectif de consacrer 2 % de leur produit intérieur brut (PIB) aux dépenses de défense d'ici 2024, dont 20 % consacrés aux acquisitions d'équipements<sup>46</sup>.

Un « plan d'action pour la réactivité » est élaboré dès 2014, visant à rassurer les alliés immédiatement au contact de la Russie, soit les pays Baltes puis la Pologne. Leur « réassurance » passe par l'accroissement de la présence militaire dans la région par intermittence, à travers des exercices mais surtout la « police du ciel » et des déploiements navals en mer Baltique, les pays baltes étant dépourvus des moyens afférents. La NRF est renforcée et une nouvelle force à haute réactivité, la *Very high readiness Joint Task Force* (VJTF)<sup>47</sup>, est créée en son sein<sup>48</sup>. Une inflexion plus notable dans le sens de la défense collective intervient en 2016 avec la mise en place de la « présence avancée renforcée » (eFP<sup>49</sup>), dispositif préventif

46. Pour consulter les deux déclarations : [otan.delegfrance.org](http://otan.delegfrance.org).

47. En délai d'alerte sur 5 jours ; sa composante terrestre est du volume de la brigade (5 000 hommes). La NRF quant à elle peut compter au total jusqu'à 40 000 hommes ; voir : [www.nato.int](http://www.nato.int).

48. A. Zima, « La Présence avancée de l'OTAN (eFP) dans les pays baltes et en Pologne : apport et limites de la dissuasion conventionnelle multilatérale », *note de recherche de l'IRSEM*, n° 131, Institut de recherche stratégique de l'École militaire, 12 octobre 2022.

49. *Enhanced Forward Presence*.

consistant à déployer de manière rotationnelle un Groupement tactique interarmes (GTIA)<sup>50</sup>, c'est-à-dire un bataillon multinational, pour chaque pays balte et la Pologne.

### Carte n° 3 : La posture de présence avancée sur le flanc Est et les quatre nations-cadres



Source : site de l'état-major des armées, mars 2022.

L'intention politique est de démontrer physiquement la solidarité de l'Alliance vis-à-vis de ces pays. La modestie des effectifs otaniens engagés et leur non-permanence (rotations de six mois) ont l'avantage de limiter d'emblée les velléités de toute dénonciation d'escalade par la Russie. Sur le plan de la posture, le principe du « fil déclencheur » est adopté<sup>51</sup>. En effet, cette présence de troupes au sol complique singulièrement les calculs politico-militaires de Moscou si elle décidait d'une intervention armée, fût-elle limitée. Celle-ci la mettrait *de facto* aux prises, non seulement avec le pays agressé, mais également avec les pays y ayant déployé leurs forces – donnant une réalité humaine à la solidarité prévue par l'article 5. La mort éventuelle de soldats deviendrait un problème politique majeur pour toutes les capitales concernées et, partant, pour tout l'OTAN<sup>52</sup>. Qui plus est, les trois pays dotés de l'arme nucléaire sont tous partie prenante de l'eFP, compliquant encore l'équation coût/bénéfice pour la Russie du fait de « l'ombre portée de la dissuasion nucléaire ». L'eFP est enfin complétée par un dispositif plus léger au bénéfice du flanc Sud-Est dans le cadre d'une « présence avancée adaptée » (tFP<sup>53</sup>).

50. Soit le volume d'un gros bataillon d'environ 1 000 hommes.

51. C. Calmels, « France in NATO, An Evolving Gaullian Agenda », *NDC Research Paper*, n° 26, NATO Defense College, octobre 2022, p. 38-40.

52. Pour la description de ce mécanisme de dissuasion, lire É. Tenenbaum, « Le rôle stratégique des forces terrestres », *Focus stratégique*, n° 78, Ifri, 2018, p. 41-42.

53. *Tailored Forward Presence*.

Le positionnement de la France dans ce contexte ouvre un dilemme important : son rang militaire devrait impliquer qu'elle assume le statut de nation-cadre pour l'un des quatre GTIA, pour asseoir son influence au sein de l'organisation, mais aussi raffermir les liens bilatéraux avec les pays de la zone, scandinaves compris. Cependant, ce renforcement otanien intervient précisément au moment où l'armée de Terre est non seulement engagée au Sahel, mais aussi sur le territoire national dans le cadre de l'opération *Sentinelle*. L'arbitrage de Paris est donc une demi-mesure : contribuer alternativement aux GTIA britannique en Estonie et allemand en Lituanie avec seulement un sous-groupement tactique à dominante lourde (chars *Leclerc* et VBCI)<sup>54</sup>. Les armées y gagnent de nouvelles possibilités d'entraînement pour la haute intensité en milieu rustique et un retour sur investissement, l'Estonie déployant à plusieurs reprises des personnels au Sahel, jusqu'à une cinquantaine, ce qui représente un effort substantiel pour elle<sup>55</sup>. Cependant, la France restant pourvoyeuse de moyens plutôt que cheffe de file, sa visibilité politique s'en trouve amoindrie.

### ***La déstabilisation du flanc Sud : une OTAN à 360° ?***

Au tournant de l'année 2014, la détérioration du contexte sécuritaire touche aussi le flanc Sud. Elle est caractérisée principalement par la menace djihadiste de Daech, qui s'est érigé en proto-État dans la zone syro-irakienne sur fond de crise multidimensionnelle au Levant et qui essaime en des points variés du flanc Sud par l'entremise d'allégeances de *wilayat*. Les États otaniens du Sud, en premier lieu l'Italie et l'Espagne, soumis à la pression migratoire découlant de ces crises, expriment quant à eux leur frustration, estimant que leurs préoccupations sont insuffisamment considérées. Ces éléments amènent l'OTAN dès le sommet de Varsovie de 2016 à monter également en puissance sur le flanc Sud en parallèle des mesures d'adaptation à l'Est.

Un concept de « projection de stabilité » concernant le Sud est ainsi mis en avant, s'appuyant essentiellement sur une dimension préventive et cherchant à exploiter le levier des partenariats. L'OTAN dispose en effet de nombreux pays partenaires sur le flanc Sud, regroupés dans les cadres du Dialogue méditerranéen<sup>56</sup> et de l'Initiative de coopération d'Istanbul<sup>57</sup>. Sur le plan opérationnel, deux nouvelles initiatives sont lancées, l'opération *Sea Guardian* (OSG) en mer Méditerranée en 2016 et la *NATO Mission in Iraq*

---

54. Au-delà du contexte qui n'était certes pas le plus favorable, cette participation modérée à l'eFP tient aussi à un faible appétit politico-militaire de Paris, au moins initialement. Voir C. Calmels, « France in NATO, An Evolving Gaullian Agenda », *op.cit.*, p. 42.

55. Participation à Barkhane puis à Takuba avec ses forces spéciales (près de 100 personnels).

56. Mauritanie, Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Israël et Jordanie.

57. Qatar, Émirats arabes unis, Bahreïn, Koweït.

(NMI), visant notamment à former les cadres de l'armée irakienne à partir de 2018. Chacune contribue à sa manière à la lutte contre le terrorisme. Enfin, l'OTAN prête son concours à la coalition contre Daech en mettant à disposition ses avions de brouillage. L'expression « OTAN à 360° » est alors employée pour démontrer que l'organisation possède une vision et une capacité d'action « tous azimuts », géographiquement et thématiquement.

La France défend une position ambiguë au regard de cette implication accrue au Sud. D'une part, l'appel à un rééquilibrage entre Est et Sud fait partie des positions historiques de la France dans l'OTAN, aux côtés de l'Italie et de l'Espagne. D'autre part, sur le volet préventif, la France estime que l'OTAN n'est pas l'organisme structurellement le mieux outillé, le périmètre d'une stratégie globale de prévention allant bien au-delà des seuls aspects militaires et réclamant des moyens financiers sensiblement supérieurs à ceux que l'OTAN peut consacrer. Le budget otanien dévolu à la coopération militaire avoisine les 6 millions d'euros par an<sup>58</sup>, à comparer par exemple à un montant pouvant aller jusqu'à un milliard d'euros annuels pour la Facilité européenne de paix<sup>59</sup> de l'Union européenne (UE). De surcroît, les initiatives de l'OTAN peuvent éventuellement dupliquer certaines actions conduites bilatéralement ou par une UE qui s'implique de plus en plus, précisément dans le domaine de la formation (missions EUTM<sup>60</sup>). Progressivement, Paris adopte une position pragmatique considérant que l'OTAN a sa place sur le flanc Sud dès lors que sa plus-value y est clairement démontrée et que ses projets n'entrent pas en concurrence avec les autres acteurs déjà impliqués, selon un principe de non-duplication.

Une rapide comparaison des flancs Est et Sud ne laisse cependant guère de doute, tant sur la dissymétrie que sur la valeur ajoutée que l'Alliance apporte sur chaque zone respective. Sur le flanc Est, elle est la seule organisation à même de réagir et de mettre en place un dispositif militaire dissuasif et, si besoin, défensif. Ceci s'inscrit dans la continuité de son histoire et dans le prolongement de ses savoir-faire. Sur le flanc Sud, elle n'est qu'un acteur parmi d'autres, et pas nécessairement le mieux placé, aussi le bénéfice de son action doit-il être apprécié au cas par cas.

## ***Une cohésion interne mise à l'épreuve***

En plus de la dégradation sécuritaire sur le pourtour de l'espace euro-atlantique viennent s'ajouter dans la même période des questions aiguës de cohésion interne mettant à l'épreuve la solidarité entre alliés. Si des dissensions

---

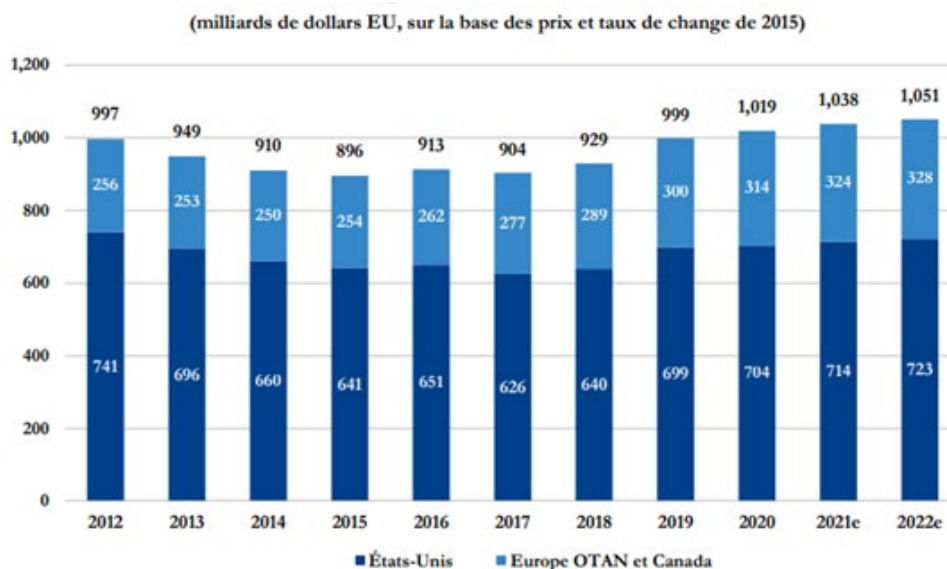
58. Source, entretien officier inséré à l'EMI/OTAN.

59. Pour être plus précis, plafond annuel allant de 420 millions d'euros en 2021 à 1,132 milliard d'euros en 2027. La FEP avait initialement un périmètre à peu près comparable à celui de la coopération militaire de l'OTAN. Cela est moins vrai depuis l'invasion de l'Ukraine, la FEP finançant l'aide militaire qui lui est apportée. Voir : [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

60. *European Union Training Mission* (aujourd'hui : Mali, Somalie, République centrafricaine, Mozambique).

importantes ont déjà mis aux prises certains alliés – les tensions gréco-turques étant un exemple récurrent tout au long de la guerre froide –, il n'y a cette fois plus de menace existentielle commune pour souder la communauté atlantique. Les États-Unis eux-mêmes, par la voix du président Trump, dénigrent l'Alliance considérée comme « obsolète », mettant publiquement en doute le bénéfice que son pays pourrait en tirer<sup>61</sup>. Si ces propos sont tenus avec la coutumière outrance du personnage, certains arguments n'en sont pas moins des frustrations structurelles, notamment autour de l'argumentaire du « partage du fardeau » qui apparaît dès les années 1950<sup>62</sup>. L'écart de dépenses, absolu et relatif, ne cesse de s'accroître à partir des années 1990, tandis que l'Europe engrange bien plus avidement que l'Amérique les « dividendes de la paix<sup>63</sup> ». Adoptant son habituelle logique transactionnelle de façon décomplexée, Trump se plaint ouvertement de ce que les États-Unis payent trop et les Européens pas assez<sup>64</sup>, attendant un meilleur retour sur investissement en matière industrielle et financière.

### Schéma n° 3 : Dépenses de défense au sein de l'OTAN



Notes : Les chiffres pour 2021 et 2022 sont des estimations. L'agrégat Europe OTAN et Canada à compter de 2017 comprend le Monténégro, qui est devenu membre de l'Alliance le 5 juin 2017, et à compter de 2020 la Macédoine du Nord, qui est devenue membre de l'Alliance le 27 mars 2020.

Source : site de l'OTAN « Les dépenses de défense des pays de l'OTAN (2014-2022) »

61. « Nous défendons l'Europe et, dans le même temps, ils nous arnaquent, ils nous arnaquent très très sérieusement », déclarations de D. Trump, cité dans : « Donald Trump déclare avoir menacé les alliés de l'Otan de ne pas les protéger de la Russie », *Le Figaro*, 22 avril 2022.

62. Cf. Rapport d'information de la Commission des affaires étrangères et de la défense, « Amis, alliés mais pas alignés. Pour des relations transatlantiques équilibrées », n° 764, 6 juillet 2022, p. 7.

63. Sur ces frustrations américaines nées bien avant Trump, lire F. Charillon, « Union européenne ou OTAN ? Le dilemme sans fin des Européens », *op.cit.*, p. 82.

64. Il est vrai que les États-Unis assument à eux seuls autour de 70 % des dépenses de l'OTAN (ordre de grandeur stable ces dernières années). John Bolton, le conseiller sécurité de D. Trump, évoque, dans ses mémoires, l'option sérieusement envisagée de quitter l'OTAN en cas de réélection en 2020. Voir : [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com).

De son côté, la Turquie adopte un comportement non coopératif, déclenchant sans concertation une offensive plus large que les précédentes contre les Kurdes syriens (PYD)<sup>65</sup>, qu'ils estiment étroitement associés au PKK. Les États-Unis réagissent d'autant moins qu'ils ont choisi de se désengager en grande partie de ce théâtre. Ainsi, pour la France, la Turquie attaque son principal partenaire ayant agi au sol contre Daech et toujours indispensable pour contenir une possible résurgence des djihadistes, tandis que vu d'Ankara, ce sont ses alliés occidentaux qui soutiennent activement une organisation qu'elle considère comme terroriste et aussi menaçante, sinon plus, que l'État islamique.

La Turquie opère également un rapprochement inattendu avec la Russie, procédant à l'achat de systèmes de missiles sol-air *S-400*, évidemment non interopérables avec l'OTAN, ce qu'elle paye directement par son exclusion du programme *F-35*. En Méditerranée, elle provoque des tensions, agissant contre les intérêts d'autres alliés : intervention militaire en Libye, revendications maritimes au détriment de la Grèce et de Chypre, et pressions exercées en matière d'exploration gazière au large de Chypre<sup>66</sup>.

Déplorant ce déficit grandissant de solidarité au sein de l'Alliance, le président français Emmanuel Macron fait part de ses préoccupations dans une interview accordée à *The Economist*, décrivant l'OTAN comme en état de « mort cérébrale ». Ces propos secouent l'organisation et la plupart des capitales car ils posent des interrogations de fond sur les buts stratégiques de l'Alliance et les voies et moyens qu'elle entend mettre en œuvre pour les réaliser. Côté français les récriminations sont multiples, mais elles touchent notamment les sous-jacents capacitaires dénoncés par la formule de la ministre des Armées, Florence Parly qui rappelle<sup>67</sup> alors que « la clause de solidarité de l'OTAN est l'article 5, pas l'article F-35 ». En effet, pour Paris, qui s'attache depuis les années 1990, et avec une nouvelle vigueur après l'arrivée d'Emmanuel Macron en 2017, à faire émerger une base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) plus ou moins souveraine, l'OTAN apparaît trop souvent comme un vecteur d'exportation du matériel américain.

Parce que les États-Unis y prédominent doctrinalement et militairement, l'OTAN se ferait pour Paris le relais d'une stratégie de mise sous tutelle industrielle irréversible des pays européens en matière d'armement. En d'autres termes, les standards qui y sont définis et la recherche d'efficacité au travers de l'interopérabilité deviennent le prétexte

---

65. Opération « Source de Paix » en octobre 2019 contre les FDS (Forces démocratiques syriennes, pour l'essentiel Kurdes appartenant au PYD, coalisé avec des mouvements arabes).

66. À l'été 2020, Florence Parly, ministre des Armées déclare alors « La Méditerranée ne doit pas être un terrain de jeu des ambitions de certains [...] ».

67. « Otan : Paris veut des assurances de Washington sur son engagement », *Le Figaro*, 18 mars 2019. Mme Parly remerciait aussi dans le même discours les États-Unis pour « l'*European Deterrence Initiative* ».

à l'achat systématisé de matériels américains – en tout cas pour les plus onéreux et/ou les plus structurants, tels l'aviation de combat ou les capacités concourant à la défense antimissile de théâtre. Cette logique a plusieurs effets pervers. Tout d'abord, elle draine une part substantielle des crédits d'équipement des États européens. Ensuite, l'achat de certains équipements américains, comme le *F-35*, pose d'autres types de questions de souveraineté, comme le contrôle des flux de données (logistiques ou tactiques) ou la dépendance aux évolutions techniques incrémentales des composants techniques ou du *cloud* associé<sup>68</sup>. Comment envisager une quelconque autonomie stratégique européenne en pareille circonstance ?

Ces arguments et la démarche du président Emmanuel Macron ne sont cependant pas entendus par les alliés européens (en tout cas officiellement), qui y voient surtout le risque d'accélérer la dynamique américaine d'éloignement de l'Europe – aussi bien par frustration trumpienne que par choix stratégique d'un pivot vers l'Asie, lequel fait l'objet d'un consensus bipartisan outre-Atlantique. Cette crainte européenne d'un désintérêt américain pèse beaucoup plus que les interrogations du président français.

Cette séquence difficile mettant en jeu la cohésion de l'Alliance aura malgré tout pour effet de remettre sur les rails un travail de mise au point et de réévaluation des fondamentaux de l'Alliance initié par le Secrétaire général, Jens Stoltenberg, et agréé par les alliés. L'OTAN élaborera un nouveau Concept stratégique, le précédent datant de 2010. Comme mentionné plus haut, l'épisode de la « mort cérébrale » a déclenché toute une séquence débutant par un « processus de réflexion<sup>69</sup> », lui-même suivi du projet « OTAN 2030 » visant une nécessaire remise à plat des buts de l'Alliance, l'amélioration de son fonctionnement et l'évaluation des moyens pour faire face aux défis.

Depuis lors, d'autres crises internes du même ordre que celles décrites ont émaillé le quotidien de l'Alliance, notamment la crise de l'AUKUS<sup>70</sup> ou le départ de l'Afghanistan sans concertation des États-Unis aboutissant au chaos sur place et à la fin précipitée et humiliante de *Resolute Support Mission* (RSM)<sup>71</sup>. Il devient alors urgent pour les alliés de tirer les leçons de l'enchaînement de ces inquiétants soubresauts.

---

68. Voir à ce sujet : T. Schumacher, « F-35 & Big Data : épée de Damoclès pour la France et l'Europe ? », *Revue Défense Nationale*, n° 5, 2018, p. 35-40.

69. Dans le cadre duquel un groupe d'experts de dix personnalités, dont Hubert Védrine, est mandaté pour rédiger son appréciation. Voir : « Le secrétaire général met en place un groupe d'experts dans le cadre du processus de réflexion sur l'OTAN », OTAN, 31 mars 2020, disponible sur : [www.nato.int](http://www.nato.int).

70. Certes crise d'essence non otanienne, mais posant une fois encore la question de la confiance politique entre trois Alliés majeurs avec des réverbérations profondes au sein de l'Alliance (N.B. l'Australie est un pays partenaire de l'OTAN).

71. Faisant suite à la FIAS. Le sentiment d'échec est aggravé par la longueur de la présence otanienne et le caractère substantiel des moyens humains et matériels engagés dans la durée.



# L'aggiornamento de l'OTAN et ses effets sur la France

L'invasion russe de l'Ukraine le 24 février 2022 engendre une rupture stratégique majeure sur un continent qui n'avait connu aucun conflit interétatique de grande envergure depuis 1945. Pour autant, cette rupture n'est pas l'élément déclencheur des travaux autour du Concept stratégique 2022<sup>72</sup>. Comme vu précédemment, il s'agit aussi d'aplanir les nombreux différends entre alliés. Ces réflexions et ce processus bureaucratique interne, largement influencé par les nations, débouche ainsi sur le Concept stratégique 2022, agréé au sommet de Madrid en juin 2022.

## Le Concept stratégique : un retour aux fondamentaux

S'il ne constitue pas une révolution copernicienne, le nouveau Concept stratégique change néanmoins l'ordre des priorités de l'OTAN. Alors que le précédent document affirmait « la zone euro-atlantique est en paix », le texte de 2022 s'ouvre sur une phrase affirmant explicitement le contraire (§6). La mission de défense collective est confirmée comme étant prioritaire, mais avec une acuité nouvelle du fait que la Russie y est désormais désignée comme « la menace la plus importante et la plus directe ». D'autres enjeux jugés moins essentiels sont aussi évoqués : la Chine devient un thème de préoccupation, la gestion de crise (et donc le flanc Sud) est un sujet déclinant. Quant à la relation OTAN-UE, le vocabulaire est volontariste mais les ambiguïtés demeurent. Le plus important réside dans la déclinaison pratique de cet *aggiornamento* stratégique : l'opérationnalisation du concept fait pressentir au président du comité militaire, l'amiral Robert Bauer, qu'il s'agit de « la plus importante transformation militaire engagée par l'Alliance depuis 1949 ».

### ***Rupture stratégique à l'Est***

L'invasion russe de l'Ukraine est l'ultime aboutissement d'une montée en tensions continue sur plus d'un an. Dès avril 2021, des exercices russes de grande ampleur (de 100 à 150 000 hommes) aux abords de l'Ukraine font craindre une possible offensive limitée, même si celle-ci est alors jugée de

---

72. « Concept stratégique 2022 de l'OTAN », OTAN, 29 juin 2022, disponible sur : [www.nato.int](http://www.nato.int).

faible probabilité<sup>73</sup>. Ces exercices sont pensés comme visant à exercer une pression politico-militaire sur Kiev et à parfaire les mesures de coordination logistiques ayant trait à la concentration d'une telle masse de manœuvre. Des dépôts d'armement sont en outre laissés en Biélorussie<sup>74</sup>. En contrepoint, on peut fortement douter que l'OTAN parviendrait à concentrer un tel volume de forces terrestres en si peu de temps (environ deux semaines), les savoir-faire afférents n'étant plus exercés depuis de nombreuses années<sup>75</sup>. Ces manœuvres russes font figure, *a posteriori*, d'ultime répétition d'autant que, dès novembre 2021, des mouvements de concentration sont à nouveau observés près de l'Ukraine. Ils culminent au cœur de l'hiver et ne sont que le prélude à l'« opération militaire spéciale » déclenchée le 24 février.

Dans le contexte de l'élaboration du nouveau Concept stratégique de l'OTAN, cette rupture, pour dramatiques que soient ses effets, a le mérite de ressouder l'Alliance. La décision de Vladimir Poutine accentue encore les réflexions en cours sur le renforcement du flanc Est. Le voile étant désormais levé, l'OTAN s'engage en effet plus résolument dans une posture qui n'est pas sans rappeler celle de la guerre froide – bien qu'à une échelle nettement inférieure<sup>76</sup> – à travers ce qui se dessine comme une nouvelle forme de défense de l'avant<sup>77</sup>. En outre, Suède et Finlande, depuis longtemps des partenaires de l'organisation, mais jusqu'alors attachées à leur non-alignement, franchissent le pas et candidatent à l'adhésion. De cet élargissement découlera une grande cohérence géostratégique à la posture de l'OTAN sur les flancs Nord et Est. Sur le plan capacitaire, les pays européens prennent enfin conscience de leurs faiblesses intrinsèques, consécutives aux décennies de sous-investissement : ils affichent leur intention de rehausser leurs dépenses militaires, celles-ci ayant amorcé une timide remontée ces toutes dernières années, surtout s'agissant de la Pologne et des États baltes.

### ***Une posture renforcée sur le flanc oriental***

Bien que le processus ait été amorcé avant l'éclatement de la guerre, l'horizon évident du Concept stratégique 2022 est donc avant tout de répondre à la dégradation sécuritaire sur le flanc Est. Des trois tâches

---

73. V. Dorman, « L'armée russe se retire de la frontière ukrainienne, et alors ? », *Libération*, 22 avril 2022.

74. Sur le plan logistique, ils favoriseront l'offensive du 22 février.

75. De nombreuses unités dévolues à « l'appui au mouvement » des grandes unités (niveau division à corps d'armée) ayant été dissoutes dans les armées européennes, à commencer par la France (régiments de circulation routière). Le dernier exercice de mouvement de grande ampleur remonte à 1987 (ex. « *Moineau Hardi* », sous couverture aérienne, impliquant 20 000 soldats français de la Force d'action rapide ainsi que 55 000 Allemands).

76. Mettant en jeu des volumes de forces dix fois moindres, cf. schéma n° 2.

77. Voir B. Tertrais, « Retour vers le futur ? L'OTAN après Madrid », Institut Montaigne, juillet 2022, p. 2.

fondamentales définies par l'OTAN – dissuasion et défense, prévention et gestion des crises, sécurité coopérative –, la priorité est clairement accordée à la première. La dimension nucléaire de l'Alliance est réaffirmée avec force : elle est « la garantie ultime de la sécurité des alliés » (§29). Ce point est essentiel pour la France qui constatait une dangereuse perte de culture nucléaire collective<sup>78</sup>. Les appareils nucléaires britannique et français, indépendants, sont en outre mentionnés comme contribuant à la sécurité globale de l'Alliance.

Le concept considère que la posture de dissuasion et de défense se fonde sur une combinaison cohérente de capacités nucléaires, conventionnelles et de défense antimissile. Sur le plan conventionnel, les termes de défense de l'avant sont employés (§21). Il affirme sans surprise que la posture va être renforcée pour prévenir toute agression. On devine déjà la nécessité subséquente de procéder à des réajustements, voire des transformations, comme :

- ▀ La révision des plans de défense ;
- ▀ L'évolution des structures de forces : changements organisationnels pour fluidifier et densifier le renforcement du rideau de la présence avancée en cas d'attaque ;
- ▀ La rationalisation des structures de commandement vers une meilleure intégration ;
- ▀ La définition de nouvelles cibles capacitaires à attribuer aux États dans le cadre du Processus de planification de défense de l'OTAN (NDPP<sup>79</sup>) ;
- ▀ Un prépositionnement logistique accentué (dépôts).

La déclinaison du Concept stratégique occupe l'organisation pendant de nombreux mois, étant donné l'ampleur de l'inflexion<sup>80</sup>. Une divergence de fond entre alliés apparaît immédiatement, entre ceux comme les États-Unis et la France qui privilégient un renforcement limité à l'Est avec en contrepartie une meilleure réactivité des forces, et ceux qui souhaitent dès à présent un dispositif défensif permanent et robuste présent sur leur territoire, les pays du flanc Est. Ce débat est primordial pour la France, dont le système de forces est fondé sur la souplesse d'emploi et la réactivité pour faire face à des crises protéiformes. Certes, dans le contexte ukrainien, le flanc Est porte le risque le plus conséquent, la Russie demeurant le seul acteur susceptible de faire peser une menace existentielle sur la zone. Ce risque dominant n'élimine pas pour autant les autres scénarios de crise qui

---

78. *Ibid.*, p. 4.

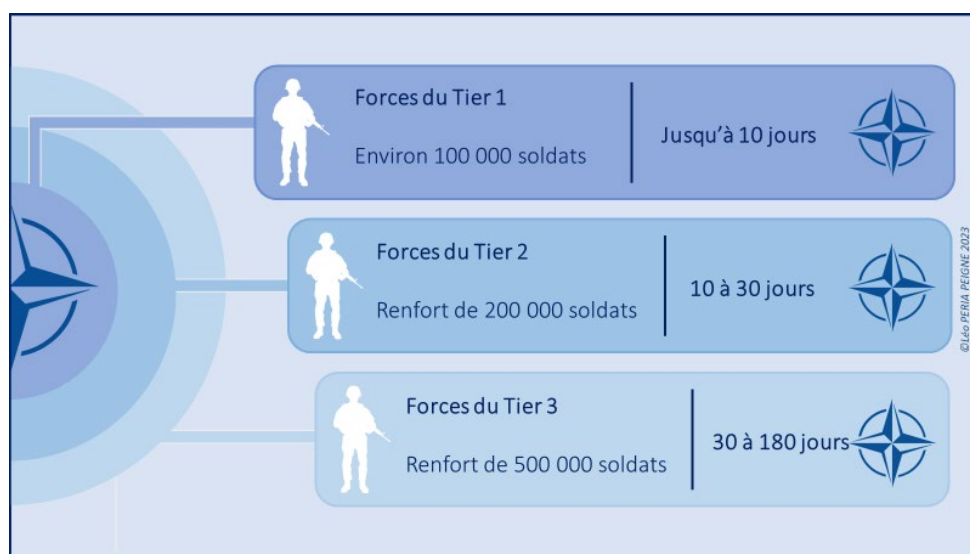
79. Processus où l'OTAN attribue des objectifs capacitaires aux États (après négociations avec chacun d'eux), ces objectifs déclinant la Directive politique (cette dernière, revue tous les quatre ans vient d'être adoptée en février 2023 et fixe un nouveau niveau d'ambition capacitaire pour l'Alliance). Entretien EMA.

80. Entretien RMD OTAN (Représentation militaire de défense auprès de l'OTAN).

réclameraient une intervention armée. Pour Paris, faire un effort non réversible à l'Est obérerait sa liberté d'action ailleurs. Le raisonnement est similaire pour les États-Unis, avec de surcroît l'hypothèque chinoise, jugée plus structurante que la Russie.

Aussi, autant que l'on puisse en juger à ce jour, il n'est nullement question de revenir à la posture de guerre froide, immobilisant des moyens militaires considérables dans un dispositif défensif robuste et fixé dès le temps de paix. Le projet de « *New Force Model*<sup>81</sup> », dont le principe mais non les détails ont été fixés à Madrid, vise en revanche à accroître le volume de forces disponibles sur court préavis en cas de crise ou de conflit à l'Est, à hauteur de 100 000 hommes en dix jours (*tier 1*), renforcés par 200 000 (*tier 2*) en dix à trente jours, puis par 500 000 autres à horizon six mois (*tier 3*). Il s'agit là d'une massification substantielle et très ambitieuse par rapport à la situation antérieure si l'on songe à la NRF de 40 000 militaires au maximum de sa capacité.

#### Schéma n° 4 : Le nouveau modèle de forces adopté à Madrid



Source : site de l'OTAN, « *New NATO Force Model* ».

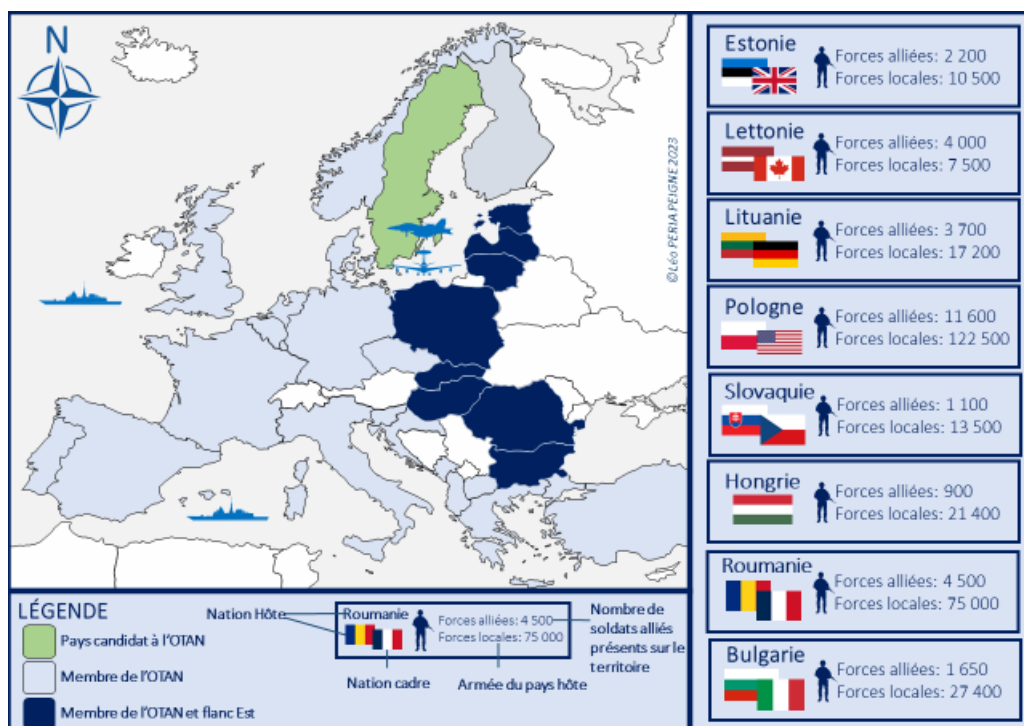
Ce nouveau modèle vient offrir une profondeur à un dispositif avancé qui évolue également<sup>82</sup>. Il ne s'agit plus de s'appuyer sur quatre GTIA otaniens dans une logique de présence avancée renforcée, mais sur huit GTIA (un pour chaque pays du flanc Est), chacun constituant l'échelon précurseur d'un niveau brigade mobilisable sur court préavis en cas de besoin<sup>83</sup>.

81. On trouve aussi indistinctement l'expression « *NATO Force Model* ».

82. Sur les mesures immédiates de renforcement du flanc Est dès mars 2022, consulter : A. Zima, « La présence avancée renforcée de l'otan (efp) dans les pays baltes et en pologne », note IRSEM, n° 131, *op. cit.* p. 17-18.

83. Entretien EMA.

### Carte n° 4 : Le dispositif de vigilance renforcée à l'Est



Source : site de l'OTAN, « NATO's Eastern Flank: Stronger Defence and Deterrence-Map ».

Une autre logique se dessine derrière cette nouvelle posture, avec des conséquences en termes de logistique, d'organisation du C2 (commandement et conduite des opérations) et de préparation des forces. Ces huit GTIA devront non plus seulement signaler une détermination collective mais bien être les structures d'accueil de renforts ultérieurs en cas de crise ou de conflit. Leurs activités d'entraînement à la haute intensité avec les unités de la nation hôte seront intensifiées et un meilleur niveau d'interopérabilité sera recherché. Des éléments précurseurs d'un poste de commandement de brigade peuvent être prévus en sus de chaque GTIA. Le noyau dur ainsi déployé peut dès lors rapidement monter au niveau brigade<sup>84</sup>.

Les détails de ces modalités de posture ne sont pas encore arbitrés et devraient être précisés au sommet de Vilnius en juillet 2023<sup>85</sup>. Les États du flanc Est souhaitent de leur côté la présence permanente *a minima* de huit brigades et sont de ce fait plutôt déçus des orientations pressenties<sup>86</sup>. Si actées, elles peuvent pourtant être interprétées positivement pour eux, la logique de renforcement réactif obligeant chaque contributeur. Agir sur

84. Rapport d'information de la Commission des affaires étrangères et de la défense n° 764, *op.cit.*, p. 4.

85. Entretien RMD OTAN.

86. Sur ce sujet sensible, on devine le dosage subtil des mots dans la déclaration du sommet de Madrid de juin 2022 : « Les Alliés se sont engagés à déployer sur le flanc oriental davantage de forces en place et prêtes au combat, dont la taille passera, là où et lorsque cela sera nécessaire, des actuels groupements tactiques à des brigades [...] ».

court préavis implique d'avoir un système de forces agile, bien entraîné, parfaitement interopérable, donc de disposer d'un volume substantiel de forces « à haute réactivité ». Cela a un coût. Le niveau qualitatif des forces de chaque allié doit répondre à ces critères d'exigence. La plus grande souplesse du dispositif permet en outre de se concentrer en des points plus variés du flanc Est en cas de signaux de crise. La crédibilité de cette posture ne doit souffrir aucun doute si l'on souhaite réellement dissuader. Autant de critères qui sont au cœur des impératifs que s'imposent les systèmes de forces fondées sur la déployabilité (armée d'emploi), comme ceux de la France, des États-Unis ou du Royaume-Uni<sup>87</sup>.

Cette refonte de la posture DDA entraîne mécaniquement l'ajustement de toute la technostructure otanienne.

- Une révision de l'architecture stratégique des Plans (*SACEUR's Area of responsibility Strategic Plan*, SASP<sup>88</sup>) avait déjà été entamée avant l'invasion de l'Ukraine. Celle-ci est déclinée en plusieurs plans régionaux de niveau opératif, selon des découpages géographiques classifiés, la nature de la menace (Russie ou « groupes terroristes »), les domaines de lutte (terre, air, mer, cyber, etc.) ou le type de scénarios (plans de contingence).
- En amont des plans, c'est la structure de commandement de l'OTAN elle-même qui va connaître des évolutions organiques. La politique d'entraînement des forces va être réajustée, non seulement pour l'axer sur la haute intensité mettant en jeu des volumes de forces plus importants, mais aussi parce que les exercices sont un moyen de signalement politico-militaire essentiel dans la gestion de la posture au quotidien. Selon le lieu, le nombre de pays engagés, le niveau de complexité des procédés travaillés/simulés et la nature des moyens déployés, les grands exercices portent un message politique et sont des instruments utiles pour gérer une crise en amont ou en aval, pour dissuader (démonstration de compétence) ou désescalader<sup>89</sup>.
- Enfin, sujet très sensible sur le plan politique, l'OTAN va probablement revisiter les conditions entourant la prise de décision politique collective en cas de crise majeure. Le dilemme réside ici entre le contrôle politique, impératif pour la France, mais pas seulement pour elle, et les délégations d'autorité à accorder à SACEUR aux différentes étapes de la crise, en d'autres termes le niveau de subsidiarité et d'autonomie laissé au commandant en chef

---

87. Avant d'être une structure de forces utilisable pour les plans d'opérations, le *New Force Model* semble s'orienter vers un instrument de « transformation », à l'instar de la NRF en son temps, permettant d'améliorer la qualité des forces, au premier rang desquelles le niveau de réactivité. Source RMD OTAN.

88. *Saceur's Area of responsibility Strategic Plan*, voir : [committees.parliament.uk](https://committees.parliament.uk).

89. Voir J. Bachelier, H. Fayet, A. Jonnekin et F. Renaud « Le signalement stratégique : un levier pour la France dans la compétition entre puissances ? », *Focus stratégique*, n° 114, Ifri, mai 2023.

des forces de l'OTAN. À partir de quel moment opérer le transfert d'autorité et selon quels critères (de dangerosité notamment) ?

À une époque où des systèmes d'armes se caractérisent par une forte vélocité et où le préavis en matière de renseignement d'anticipation peut s'avérer très court, il est très difficile d'arbitrer cette question majeure. La délibération politique demande généralement du temps, qui plus est pour parvenir au consensus dans un contexte de tension très vive ou d'ambiguïté. L'efficacité militaire peut quant à elle exiger un laps de temps très bref pour ordonner l'interception de missiles hypervéloces tirés en salve, par exemple, sous peine d'encaisser d'emblée des dommages importants. L'Alliance s'efforce de résoudre cette délicate équation par le biais du NCRS (*NATO Crisis Response System*<sup>90</sup>), processus complexe et classifié listant divers cas de figure et les procédures politico-militaires à mettre en œuvre pour y faire face.

## Un horizon stratégique sans cesse élargi

### *La Chine, un défi systémique*

Pour la première fois, un Concept stratégique otanien traite spécifiquement de la Chine. On peut se demander au premier abord ce qui justifie une telle évolution, la Chine étant située aux antipodes de l'espace euro-atlantique. Il y a logiquement une insistance américaine<sup>91</sup>. La Chine étant désormais identifiée comme le défi stratégique structurant pour ce siècle, les États-Unis cherchent à mobiliser l'ensemble de leurs alliés sur le sujet. Si leurs alliés de la région Asie-Pacifique et par ailleurs tous partenaires de l'OTAN (Japon, Corée du Sud, Australie et Nouvelle-Zélande) sont les premiers concernés, Washington veille à ce que l'OTAN ne se détourne pas entièrement du problème. Ce traitement est aussi motivé par le développement exponentiel de la puissance chinoise, qui engendre un nombre grandissant d'interactions avec les pays européens dans de multiples domaines ayant trait à la sécurité : influence dans la périphérie immédiate, sécurité maritime, compétition sur les technologies de rupture, résilience des infrastructures critiques, actions dans le champ informationnel ou dans les milieux espace et cyber, etc.<sup>92</sup> Sur tous ces points, le Concept stratégique considère la Chine avec défiance. Son partenariat stratégique avec la Russie est rappelé (§13). Pour autant, le terme de « menace » n'est pas retenu à son endroit, ce qui signifie concrètement que l'organisation ne prévoit pas de travaux de planification

90. Voir : [www.defencesynergia.co.uk](http://www.defencesynergia.co.uk), p. 42 et p. 43.

91. P. Haroche et M. Quencez, « L'OTAN face à la Chine – réponses et adaptations », note conjointe IRSEM et GMF, février 2022.

92. Milieux plus propices aux agressions discrètes, difficilement attribuables. Des moyens d'agression ambigus, car par nature duaux (usage civil ou militaire), ou clandestins, y sont souvent employés.

traitant d'une confrontation militaire avec elle et, partant, que l'architecture de forces et le C2 ne connaîtront d'inflexions organisationnelles significatives liées à cette question. La menace principale demeure la Russie, la Chine posant quant à elle « des défis systémiques<sup>93</sup> » du fait des modes d'action coercitifs, souvent qualifiés d'hybrides<sup>94</sup>, qu'elle s'autorise à employer.

Cet arbitrage était un point d'attention fort pour la France et l'Allemagne de même que pour les pays du flanc Est, qui craignaient une dispersion des efforts. Ces derniers devaient toutefois se faire plus discrets sur ce sujet pour éviter de froisser les États-Unis. Il ne s'agissait pas pour la France de sous-estimer les risques portés par les agissements de la Chine, mais de bien circonscrire, parmi ceux-ci, la part qui relève de l'OTAN, celle où l'UE peut se révéler l'instrument le plus adéquat – par exemple sur les aspects normatifs encadrant le développement des technologies critiques, ou la protection des industries stratégiques –, et celle enfin qui relève de la stricte souveraineté (protection et résilience des infrastructures, contre-espionnage, contre-ingérence, par exemple).

Le Concept stratégique restant évasif sur la réponse à apporter au défi chinois, des interrogations demeurent<sup>95</sup>. Tout d'abord, de nombreux types d'agressions hybrides potentielles peuvent intervenir sans point d'application géographique au sens classique du terme, questionnant ainsi la notion même de « zone du traité ». Ainsi en est-il des menaces cyber, d'agressions « discrètes » dans l'espace exo-atmosphérique, ou des possibilités de couper un câble sous-marin à 50 ou à 5 000 km des côtes. Ensuite se pose la question de la nature des relations sino-russes. Les avis divergent sur la nature précise de la relation sur le plan militaire. La notion d'un partenariat stratégique durable semble se préciser. Si cette tendance devait se confirmer et prendre dans les années à venir une forme plus militarisée, l'OTAN devra, *nolens volens*, le prendre en compte dans son équation opérationnelle. Enfin, la nature de la relation sino-américaine pèsera sur les réflexions de l'OTAN selon le degré d'animosité entre les deux superpuissances. Plus celui-ci s'accroîtra, plus Washington sera tenté d'impliquer d'une manière ou d'une autre ses alliés dans la compétition.

On le voit, le traitement de la question chinoise ne fait que commencer. La France est concernée à plus d'un titre et devra suivre son avancée à l'OTAN : en tant que nation riveraine de l'Indo-Pacifique, du fait de sa

---

93. Sémantique reprise dans la conférence de presse du président Emmanuel Macron à l'issue du sommet de Madrid.

94. C'est-à-dire visant à obtenir des résultats politiques en exerçant une pression, principalement sous le seuil de la confrontation armée, et avec une combinaison de moyens variés, militaires ou non, conventionnels ou non. Voir définition des stratégies hybrides proposée dans « l'actualisation stratégique 2021 », ministère des Armées, janvier 2021, p. 19, consultable : [www.defense.gouv.fr](http://www.defense.gouv.fr).

95. T. Tardy, « NATO's New Strategic Concept », *NDC research paper*, NATO Defense College, n° 25, septembre 2022, p. 11.



présence en Afrique, en tant que puissance nucléaire, ou tout simplement en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies. L'Allemagne, et plus généralement l'UE<sup>96</sup>, sont également concernées, leur prospérité étant assise sur une économie fortement extravertie, dépendante donc de la libre circulation maritime des biens entre Asie orientale et Europe. Le sujet de la Chine tel qu'il se pose à l'OTAN plaide indubitablement pour une meilleure coopération entre OTAN et UE, notamment pour contrer les modes d'action hybrides.

### ***Le flanc Sud, un sujet en perte de vitesse***

Le flanc Sud fait l'objet d'un traitement plutôt secondaire dans le Concept stratégique 2022. Il apparaît de manière diluée dans les parties consacrées aux deux autres tâches fondamentales que sont la gestion de crise et la sécurité coopérative. L'approche à 360° est réaffirmée, manière d'indiquer que le flanc oriental ne peut être la seule préoccupation de l'OTAN et ainsi de donner un gage aux alliés méridionaux. Le Concept stratégique rappelle aussi les instruments à disposition de l'OTAN pouvant contribuer aux actions de prévention sur le flanc Sud. Elle y dispose en effet de nombreux partenaires demandeurs d'aide (*cf. supra*) et a élaboré au fil du temps des outils éprouvés, comme les offres *Defense Capability Building*<sup>97</sup>. Néanmoins, comme évoqué précédemment, la place de l'OTAN y apparaît beaucoup moins naturelle qu'à l'Est. Outre qu'elle ne dispose pas de toute la panoplie des moyens indispensables à la mise en œuvre d'une stratégie globale d'action sur la gouvernance (lien avec les forces de sécurité intérieure, conseillers « justice », douane, etc.), l'écueil réside aussi dans sa difficulté à définir ses objectifs et les menaces qu'elle cherche à contrer.

Certes, « le terrorisme, sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations » constitue la deuxième menace identifiée par l'OTAN après la Russie. Il est le sujet de sécurité principal, mais non exclusif, du flanc Sud si l'on considère la compétition entre puissances qui s'y exerce. On remarquera par ailleurs qu'aucun qualificatif n'est associé au terme de terrorisme. L'ennemi n'est donc pas spécifié<sup>98</sup>. La raison politique en est bien connue : pour la Turquie, la menace terroriste émane du PKK, branche syrienne comprise (PYD et par extension les FDS), là où pour les autres alliés, elle désigne les groupes terroristes d'inspiration djihadiste. Comment l'OTAN peut-elle alors élaborer un plan militaire cohérent quand les FDS

---

96. En tout cas les pays dont le modèle économique est fondé sur l'exportation de biens manufacturés (Europe du Nord essentiellement).

97. *DCB*, outil de formation et de conseil essentiellement, constitué d'un paquet d'actions de formation ou d'assistance, taillé sur mesure à la demande du bénéficiaire. Voir : « Mission d'information sur les enjeux de défense en Méditerranée », rapport de la Commission de la défense nationale et des forces armées, n° 5052, février 2022, p. 65.

98. Sur l'importance de caractériser l'ennemi ou le fait d'être désigné comme tel à son corps défendant, lire J.-Y. Le Drian, *Qui est l'ennemi*, Paris, Éditions du Cerf, 2016.

sont les partenaires clé des Occidentaux pour contenir la menace djihadiste en Syrie, tandis que ceux-ci sont considérés par la Turquie comme une menace majeure ? Aussi, pour l'essentiel, l'OTAN ne s'engage que dans des actions à la carte au profit de partenaires choisis, souvent au travers d'initiatives de formation ou de conseil. Elle s'implique également via NMI ou OSG (*cf. supra*).

Contrairement au flanc Est, l'environnement sécuritaire du flanc Sud ne présente pas l'aspect d'une menace lourde et partagée incitant à une cohésion sans faille. D'ailleurs, outre le terrorisme djihadiste, les autres risques sont plus diffus (prolifération des armes légères, trafics...) ou plus évanescents (instabilité chronique)<sup>99</sup>. Les revendications maritimes turques sur les espaces grecs ou chypriotes viennent encore y compliquer l'action de l'OTAN en générant de fortes tensions bilatérales dans lesquelles la France a décidé d'être partie prenante en se plaçant résolument aux côtés de la Grèce<sup>100</sup>. Enfin, s'ils convergent sur l'idée que l'OTAN doit s'impliquer au Sud, au moins en termes de prévention et de renseignement, les alliés méditerranéens divergent sur la forme des initiatives à même d'améliorer la situation. Espagne et Italie apparaissent souvent en concurrence pour y jouer un rôle moteur et attirer sur leur sol des infrastructures otaniennes<sup>101</sup>. Il n'y a donc pas véritablement de « bloc Sud » comme il existe un bloc oriental<sup>102</sup>. On perçoit à travers ces exemples le caractère structurellement incommode du traitement des questions sécuritaires du flanc Sud pour l'Alliance.

Néanmoins, rejeter par principe toute implication militaire de l'OTAN sur le flanc Sud hors actions préventives au contenu modeste pourrait s'avérer imprudent. On peut en effet considérer des scénarios de rupture tels que l'effondrement d'un État périphérique, un conflit interétatique ou la résurgence d'un proto-État djihadiste – en Afrique par exemple – qui requerraient une réponse collective d'ampleur s'appuyant sur des moyens militaires robustes. Si l'ensemble des acteurs régionaux ou internationaux se dérobaient pour résoudre ladite crise, l'OTAN, ou une coalition de circonstance employant une partie de ses moyens (C2, renseignement, logistique), pourrait s'avérer la seule solution crédible. Compte tenu de l'instabilité chronique de l'arc de crise, la probabilité qu'un choc stratégique y survienne n'est pas négligeable. Le sujet « Sud », plutôt en bas des priorités du Concept stratégique 2022, peut donc revenir sans crier gare.

---

99. Entretien avec l'officier inséré à l'EMI/OTAN et RMD OTAN.

100. Voir : [gr.ambafrance.org](http://gr.ambafrance.org). Également, la France a organisé plusieurs fois des exercices ou déploiements aéromaritimes autour de Chypre en 2020 (avec l'Italie) et 2021 à des fins de réassurance vis-à-vis de la Turquie.

101. Entretien officier inséré EMI/OTAN.

102. Cf. « Mission d'information sur les enjeux de défense en Méditerranée », *op.cit.*, p. 65.

## La relation OTAN-UE : la belle arlésienne ?

La relation OTAN-UE fait l'objet de toutes les attentions de la part de la France. Cette colonne vertébrale autour de l'idée selon laquelle les pays européens doivent pouvoir assumer une responsabilité plus importante dans la défense de leur propre continent n'a guère été partagée jusque-là par ses partenaires européens préférant parier sur le caractère intangible de la garantie de sécurité américaine. Cette dernière exonère nombre d'entre eux de relever leurs propres efforts en matière militaire<sup>103</sup>. Cela étant dit, comme relevé plus haut, l'adhésion de la Suède encore en suspens et celle de la Finlande vont renforcer le caractère de « double appartenance », 22 (et bientôt 23 ?) des 27 États membres de l'UE appartenant à l'OTAN<sup>104</sup>.

### ***Une complémentarité toujours réaffirmée***

À défaut d'avoir pu convaincre les Européens d'agir dans le sens d'une défense plus autonome, la France prône une meilleure coopération OTAN-UE et une complémentarité entre les deux organisations<sup>105</sup>, idée reprise dans les capitales d'Europe de l'Ouest hors Royaume-Uni. Le Concept stratégique 2022 comporte des éléments déclaratoires forts à ce sujet, sans ambiguïtés sur le caractère central de cette relation bipartite, l'UE étant qualifiée de « partenaire incontournable et sans équivalent » (§43), avec la volonté d'approfondir le partenariat stratégique.

Réciproquement, l'UE, dans sa Boussole stratégique publiée en mars 2022, va dans le même sens écrivant que « l'OTAN reste le fondement de la défense collective pour [les membres de l'UE]<sup>106</sup> ». Plus récemment, après plusieurs ajournements, une troisième déclaration conjointe OTAN-UE a été signée en janvier 2023, les deux précédentes datant des sommets de Varsovie en 2016 et de Bruxelles en 2018. Au-delà des velléités de coopération manifestées dans ces déclarations, il faut en relativiser le caractère concret : les deux premières déclarations annonçaient respectivement 42 puis 74 mesures de coopération qui n'ont été suivies que de peu de réalisations tangibles<sup>107</sup>. La coopération s'est surtout traduite par le renforcement ou l'institutionnalisation de formats de consultation *ad hoc*.

---

103. Cette remarque ne vaut pas pour la Pologne et la Grèce qui ont continuellement consacré un effort important pour leur défense (surtout la Grèce) ; les pays baltes et nordiques ayant quant à eux relevé leur effort plus récemment.

104. Parmi les alliés européens non-UE, trois d'entre eux aspirent à en devenir membres (Albanie, Monténégro et Macédoine du Nord).

105. Cf. « Revue nationale stratégique de 2022 », §151, p. 41, disponible sur : [www.sgdsn.gouv.fr](http://www.sgdsn.gouv.fr).

106. « Une boussole stratégique pour renforcer la sécurité et la défense de l'UE au cours de la prochaine décennie », Conseil de l'UE, 21 mars 2022, disponible sur : [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

107. M. Dubuy, « La recherche d'une coopération effective entre l'UE et l'OTAN contre les menaces

Plusieurs facteurs freinent l'opérationnalisation de cette relation, au premier rang desquels les obstructions de la Turquie. L'échange fluide d'informations sensibles, condition *sine qua non* pour donner matière à la coopération, est obéré par Ankara qui s'évertue à interdire la transmission d'informations classifiées à Chypre, membre de l'UE<sup>108</sup>. Ce critère technico-bureaucratique est un des leviers pour bloquer la plupart des initiatives OTAN-UE dès lors qu'il est question de ces échanges. Cela revient concrètement à ostraciser Chypre parmi les membres de l'UE, ce qui est politiquement inacceptable. L'OTAN fonctionnant selon la règle du consensus, le sujet débattu est donc non agréé, demeurant en éternel suspens.

De même, les périmètres d'action de l'OTAN et de l'UE se recourent sur certaines thématiques sécuritaires, notamment en bas du spectre de conflictualité (conseil et formation militaires, opérations humanitaires) ou sur des thématiques transverses plus récentes (résilience, cybersécurité, sécurité énergétique), voire sur des sujets structurants comme le développement capacitaire<sup>109</sup>. Aussi les efforts de chacune peuvent-ils se compléter<sup>110</sup>, vision optimiste, la sociologie des organisations tendant plutôt à montrer que celles-ci sont généralement jalouses de leurs domaines de compétence et cherchent à les accroître.

Ces points d'achoppement mettent en lumière toute la difficulté à opérationnaliser la relation au-delà des bonnes intentions affichées. Pour la faire progresser, la France devra y consacrer une énergie permanente, en lien avec ses partenaires les plus proches. Pour autant, l'une des caractéristiques de la période actuelle réside dans le caractère plastique des questions de sécurité, dont le périmètre emprunte souvent à la fois aux questions de défense pure comme aux questions sécuritaires plus larges, les compétiteurs cherchant à jouer dans les interstices entre ces différentes catégories. C'est ici que l'OTAN et l'UE apparaissent complémentaires et que l'association sincère de leurs avantages respectifs accroîtrait le niveau de sécurité collective. La France peut ainsi s'appuyer sur plusieurs sujets concrets pour faire valoir une meilleure coopération OTAN-UE, alors qu'elle dispose de moyens nationaux lui permettant de crédibiliser ses éventuelles propositions.

---

sécuritaires (piraterie maritime, terrorisme, cyber-menaces) », Civitas Europa n° 02, Université de Lorraine, 2020, p. 237-257.

108. A. Zima, *op.cit.*, p. 110. Ankara s'appuie sur l'absence d'accord de sécurité entre l'OTAN et Chypre, ce qui est effectivement le cas. Pour autant, elle veille à bloquer toute évolution.

109. Entretien officier inséré EMUE. Il faut également noter que les États-Unis, comme le Royaume-Uni et la Turquie, font pression pour être associés aux projets européens capacitaires de type CSP (Coopérations structurées permanentes), au nom d'une nécessaire « inclusivité ».

110. Cf. « Revue nationale stratégique de 2022 », §112, p. 33 et § 179, p. 48.

## ***Un chantier : la lutte contre les menaces hybrides***

Les menaces hybrides se caractérisent tout d'abord par l'ambiguïté, à la fois pour gêner l'identification de l'agresseur mais aussi pour compliquer l'interprétation des faits et donc l'intention politique sous-jacente. L'OTAN et l'UE peuvent combiner leurs efforts de renseignement – militaires pour la première, interagences pour la seconde – à des fins d'anticipation, de compréhension et d'attribution de l'attaque. Cet acte politique est souverain mais peut gagner à être communalisé selon les cas. Les attaques hybrides utilisent à dessein des milieux caractérisés par leur opacité et les activités qui s'y exercent sont duales, civiles ou militaires (espace, champ cyber, fonds sous-marins, etc.). L'OTAN dispose ici d'un effet de levier important sur le plan militaire, tandis que l'UE peut agir sur une gamme beaucoup plus globale (surveillance/contrôle des investissements, politiques coordonnées vis-à-vis des infrastructures critiques, rétorsions réglementaires ou économiques à des fins dissuasives ou punitives).

Organiser une politique globale de résilience apparaît comme l'une des réponses essentielles. Outre ses aspects purement nationaux, celle-ci relève de l'UE et non de l'OTAN<sup>111</sup>. Néanmoins, OTAN et UE peuvent ici s'appuyer mutuellement. Par exemple, l'OTAN peut aider l'UE à identifier et hiérarchiser les infrastructures sensibles ou névralgiques pour toute activité militaire d'envergure<sup>112</sup>. Enfin, la résilience n'est pas seulement matérielle mais joue aussi sur le champ des perceptions (stratégies subversives, ingérence) : là aussi l'UE apparaît plus légitime pour y agir, en complément des responsabilités nationales. Il peut s'avérer indispensable, politiquement comme en matière de sécurité, d'afficher une position commune OTAN-UE, puis d'élaborer un contre-discours mettant en lumière les subterfuges utilisés, grâce aux efforts conjoints.

Toutes ces raisons, non exhaustives, plaident pour une complémentarité véritable, allant au-delà des concertations et partages de vues sur les stratégies hybrides. La France peut jouer un rôle moteur, avec une expertise sur nombre de ces enjeux (moyens spatiaux ou cyber notamment, services de renseignement pluridisciplinaires reconnus<sup>113</sup>). En clair, chacune des deux organisations dispose d'une partie de la panoplie pour contrer les menaces hybrides : la France peut, avec le concours de ses alliés les plus proches, s'efforcer de les amener à mieux jouer de leurs avantages comparatifs et de la sorte élaborer un filet de protection plus étanche. On peut noter que sur le sujet chinois en particulier, les États-Unis auraient tout à gagner à une meilleure efficacité commune.

111. Rapport de la Commission de la défense nationale et des forces armées n° 5054, op.cit., p. 103-104.

112. Une illustration intéressante, sur le volet sécurité énergétique : M. Osawa, « Energy Security in the Baltic Region : Between Markets and Politics », *NDC policy brief*, n° 1, 2019, p. 4.

113. Le « premier cercle » des sept services (CNRLT, DGSI, DGSE, DRSD, DRM, DNRED, TRACFIN).

## **Une opportunité : la prévention dans les périphéries**

L'OTAN et l'UE ont développé des outils de coopération militaire pour aider leurs partenaires à améliorer leurs appareils militaires. Ces partenaires sont la plupart du temps communs, au Sud (Tunisie, Mauritanie) comme au Sud-Est (Ukraine, Bosnie, Moldavie, Géorgie, etc.). Leurs outils se ressemblent dans le principe (missions EUTM, NMI, paquets DCB, etc.) mais dans le détail les procédés peuvent varier. L'UE dispose de moyens financiers incomparablement plus élevés (voir *supra*) et bénéficie généralement d'une meilleure image au Sud. Elle peut compléter ses formations avec des initiatives ayant trait à d'autres fonctions régaliennes, dont la sécurité intérieure. L'OTAN dispose de mécanismes performants (paquets DCB, capacité à élaborer, conduire et évaluer tout type d'exercices « clés en main », procédés éprouvés de certification d'unités en vue d'être interopérables<sup>114</sup>). Là encore, il existe des avantages comparatifs intéressants, quoique plus techniques. Aussi la présence des deux organisations chez le même partenaire n'est-elle pas forcément à considérer comme une duplication.

Si, au vu de ses coopérations bilatérales, le rôle de la France sur le flanc Sud vient immédiatement à l'esprit, il ne faut pas oublier qu'elle entretient aussi des relations de coopération significatives au Sud-Est (Géorgie, Ukraine, Moldavie). Elle peut là encore proposer de mieux concilier les avantages comparatifs OTAN et UE, en premier lieu au profit des partenaires les plus exposés au risque de déstabilisation par la Russie<sup>115</sup> où les deux organisations ne sont pas de trop pour prévenir risques ou menaces. On peut encore penser à l'après-conflit ukrainien où il conviendra idéalement qu'elles œuvrent de concert pour aider l'Ukraine à rétablir son appareil de sécurité. L'enjeu est ici colossal.

## **Un impératif : la complémentarité dans le champ militaire classique**

Les accords de Berlin+ en 2003 lancent la coopération militaire entre OTAN et UE<sup>116</sup>. Ceux-ci accordaient à l'UE la possibilité d'utiliser à son profit les capacités de planification de l'OTAN et définissaient les modalités d'échanges d'information. Utilisés à seulement deux reprises<sup>117</sup>, ils sont aujourd'hui mis en œuvre dans le cadre de la mission UE *Althéa* en Bosnie-Herzégovine. Aucun arrangement d'une envergure similaire n'a depuis été

---

114. Mécanisme OCC-EF (*Operational Capability Concept- Evaluation & Feedback*) permettant à des unités de pays partenaires de participer aux opérations otaniennes ou à la NRF.

115. Ukraine, Moldavie, Géorgie, Bosnie, qualifiés de « partenaires à risque » au sein de l'OTAN. Voir : [www.csis.org](http://www.csis.org).

116. Consulter : [www.nato.int](http://www.nato.int).

117. Voir A. Zima, *op.cit.* p. 109-110.

entériné. Au contraire, au plan strictement opérationnel, on tend plutôt vers une régression. Ainsi, alors qu'existaient des mécanismes de partage d'informations sensibles entre les opérations maritimes *Sea Guardian* (OTAN) et *Sophia* (UE), ce type d'échanges entre *Sea Guardian* et *Irini* – laquelle a succédé à *Sophia* – est à ce jour bloqué par la Turquie<sup>118</sup>.

La « mobilité militaire » est un sujet opérationnel majeur concernant à la fois l'OTAN et l'UE<sup>119</sup>. Il s'agit de l'ensemble des paramètres régissant la mobilité des forces sur le continent, mettant en jeu la capacité collective de projection intérieure. Elle conditionne la rapidité du renforcement du premier rideau de forces face à l'Est, donc la crédibilité de la dissuasion conventionnelle elle-même. Or, la mobilité militaire ne ressort pas exclusivement de la logistique, mais également des domaines réglementaires, fiscaux ou douaniers (conditions administratives de franchissement de frontière selon la nature des produits/équipements, écartement des voies de chemin de fer, classe des ponts, charge maximale autorisée par essieux<sup>120</sup>, etc.) qui sont autant de potentiels points de friction, ou pire d'embolie, en cas de projection massive.

Ce sujet de coopération oblige à l'évidence OTAN et UE à se concerter pour définir des *modus operandi* communs et, autant que faire se peut, standardiser les normes logistiques tout en prenant en compte la complexité du maquis réglementaire (UE). La mobilité militaire est discutée depuis le sommet de 2016 mais n'a connu que de timides avancées. Bien qu'apparaissant comme de nature technique, ses conséquences sont stratégiques. La France pourrait tirer son épingle du jeu du fait de sa position géographique. Ses nombreux ports très bien situés sur la façade atlantique et sur la Manche, ses infrastructures terrestres et aéroportuaires, constituent un maillage intéressant pour l'OTAN. Elle pourrait aussi drainer une partie du financement commun de l'organisation pour optimiser telle ou telle infrastructure nationale. Au-delà de ces opportunités pratiques, une percée significative en matière de mobilité militaire, stimulée par la France, ferait coup double à plusieurs niveaux.

---

118. Cf. « La France face au jeu des puissances en Méditerranée », Rapport d'information de la Commission des affaires étrangères et de la défense, n° 899, 27 septembre 2022, p. 117.

119. Concrètement, l'UE a de son côté développé une CSP (Coopération structurée permanente) sur cette question, coordonnée par les Pays-Bas et depuis peu rejoint par des alliés otaniens non-UE, voir : [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu). À noter que, côté OTAN, il existe un commandement à Ulm traitant spécifiquement de ces questions et auquel l'Allemagne est très attachée, le JSEC (*Joint Support & Enabling Command*).

120. À titre d'exemple sur ces aléas technico-réglementaires, lire : [www.opex360.com](http://www.opex360.com).

# Mieux utiliser l'OTAN : une influence à optimiser

La France dispose d'un savoir-faire reconnu, d'une expérience et de nombreux atouts militaires à faire valoir dans l'OTAN. Alors que « l'influence » vient d'être érigée en sixième fonction stratégique<sup>121</sup> et que la recherche d'une plus grande influence à l'intérieur de la structure avait présidé à la réintégration de 2007, il importe d'examiner les efforts faits en la matière et les leviers à exploiter davantage. Cette étude se concentrant sur les aspects militaires, l'influence sera considérée ici comme la capacité à peser par la démonstration d'une aptitude à commander, penser et surtout agir, allant donc au-delà d'une conception de l'influence par les ressources humaines à laquelle elle est souvent réduite<sup>122</sup>. Cette influence « tangible » est celle qu'observent les alliés et demeure intrinsèquement indexée sur les capacités militaires<sup>123</sup>, qui en sont donc le véritable étalon.

Une fois cet examen réalisé, la question qui se pose est celle de la manière dont la France peut exercer une responsabilité structurante et pourquoi elle doit en exercer une. Le retour de la guerre interétatique sur le continent modifie les équilibres internes. En termes d'influence militaire, certains États vont gagner un poids considérable, comme la Pologne du fait de son vaste programme d'acquisition, alors que ceux qui fournissent un moindre effort verront le leur baisser mécaniquement. Enfin, à l'heure des incertitudes stratégiques, au premier rang desquelles la place des États-Unis dans la défense du continent, la France dispose d'une opportunité pour être force motrice d'un pilier militaire européen plus capable. Encore doit-elle pour cela imaginer un rôle propre au sein de l'OTAN et une articulation spécifique de ses forces.

---

121. Cf. « Revue nationale stratégique de 2022 », §11, p. 8, disponible sur : [www.sgdsn.gouv.fr](http://www.sgdsn.gouv.fr).

122. L'influence est souvent mesurée à l'aune du nombre de postes occupés au sein d'une organisation, surtout dans les plus hautes fonctions. Ceci est une condition nécessaire, mais bien loin d'être suffisante. De plus, occuper de nombreux postes de direction sans relais suffisants dans les strates intermédiaires (celles qui concrètement organisent le travail de rédaction/réflexion, le valident en première instance, orientent les solutions initialement proposées...) reste insatisfaisant. Générer de l'influence RH tient donc d'un travail d'orfèvrerie.

123. Le terme « capacités », au sens doctrinal français, ne reflète pas que les équipements mais bien tout l'écosystème qui en permet l'usage efficient, selon l'acronyme DORESE (Doctrines, Organisation, Ressources humaines, Equipements, Soutien des forces, Entraînement).



## Des leviers d'influence sous-estimés

### *Un effort inédit sur le flanc Est*

Autant l'implication des armées françaises sur le flanc Est avait été plutôt timide sur la séquence 2014-2017, autant celles-ci ont plus largement contribué à la posture de l'Alliance depuis les prémices du conflit ukrainien, dès l'automne 2021. En effet, ce choix d'une participation importante ne relève pas d'une décision opportuniste, mais s'inscrit bien en amont de l'ouverture des hostilités. La France est ainsi le deuxième contributeur aux activités otaniennes de recueil de renseignement fin 2021/début 2022, déployant de nombreuses plateformes navales, aériennes ou satellitaires pour fournir du renseignement d'origine électromagnétique ou imagerie, de la mer Baltique à la mer Noire <sup>124</sup>. Toute une manœuvre nationale de renseignement est ainsi organisée pour concourir à l'appréciation de situation otanienne. Des réflexions sont également menées pour s'impliquer directement dans le renforcement du flanc Sud-Est, dans l'optique d'assumer cette fois le rôle de nation-cadre, la Roumanie étant pressentie<sup>125</sup>.

Entre-temps, la France jouant un rôle majeur dans la NRF en 2022 en commandant les composantes terrestres, aériennes et en étant fortement impliquée dans la *Very high readiness Joint Task Force*, elle se retrouve en première ligne pour renforcer la façade orientale lorsque l'OTAN décide d'activer cette force<sup>126</sup>. C'est à ce titre qu'un bataillon français de 500 soldats est acheminé en Roumanie en tant que « fer de lance » de la VJTF, dans les délais contraints prescrits, soit moins de cinq jours, dès le 28 février 2022. Il est plus tard renforcé par 300 soldats belges et devient un bataillon multinational de « présence avancée renforcée » (*cf. supra*) le 1<sup>er</sup> mai, dont la France assure cette fois la responsabilité de nation-cadre.

---

124. Une illustration de source ouverte : [www.opex360.com](http://www.opex360.com).

125. *Cf.* « Mission d'information sur la préparation à la haute intensité », Rapport de la Commission de défense nationale et des forces armées, n° 5054, 17 février 2022, p. 115.

126. Jusqu'à présent, la NRF n'avait été activée que deux fois, pour des missions humanitaires (tremblement de terre au Pakistan et ouragan Katrina) mettant en jeu un volume modeste de moyens. L'activation de la NRF est cette fois liée à l'activation des plans de défense de l'OTAN (*Graduated Response Plans*, GRP), décision politique autrement plus lourde.

## Schéma n° 5 : La contribution française à la NRF 2022

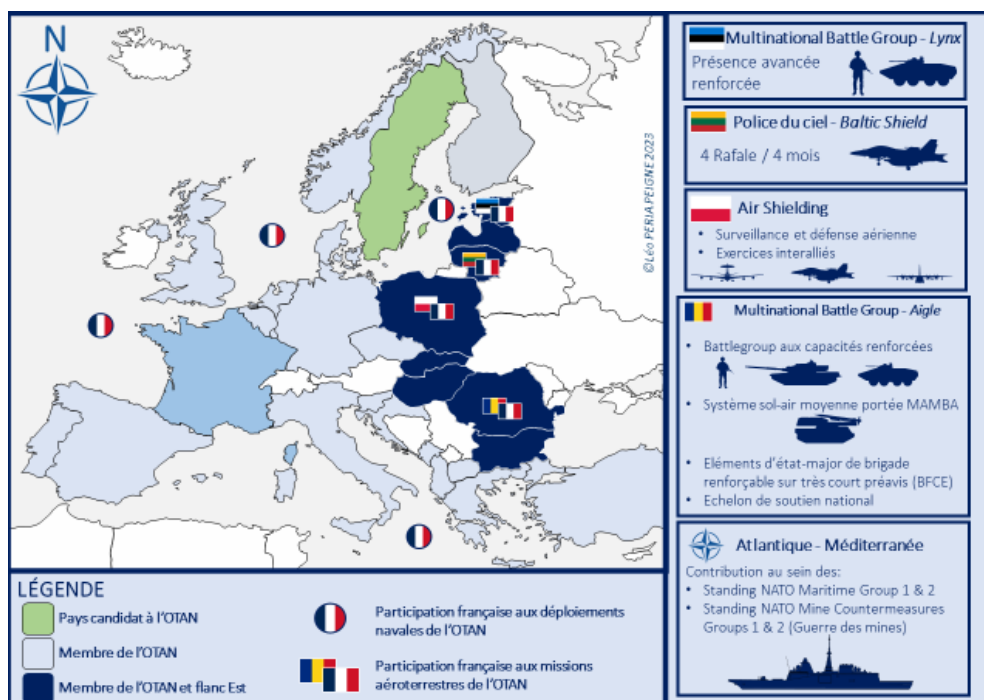


Source : site du ministère des Armées.

La mission Aigle, ainsi dénommée en national, se voit renforcée quelques jours plus tard, fait inédit, par un système de défense sol-air MAMBA avec son environnement technique. Parallèlement à la mise en place de ce dispositif terrestre, des moyens navals (déploiement du groupe aéronaval en Méditerranée) et aériens (activités de « vigilance renforcée » en Pologne et dans les États baltes) conséquents manifestent également la solidarité française par leurs missions récurrentes. Tout cela s'opère sans sacrifier à la mission nationale Lynx en Estonie avec le maintien du SGTIA blindé. Au total, plus de 8 000 militaires français auront été en posture d'alerte NRF au cours de l'année 2022<sup>127</sup>. La fiabilité de la France, la démonstration de sa solidarité et la réactivité de ses forces sont ainsi attestées.

127. Lire le point de situation plus complet du général de brigade Gougeon, tiré du point presse de l'EMA du 8 décembre 2022 : [www.forcesoperations.com](http://www.forcesoperations.com).

### Carte n° 5 : Les engagements français sur le flanc Est, 2022



Source : site de l'état-major des armées, janvier 2023.

### Assurer une meilleure publicité des actions

Du fait d'une culture militaire nationale valorisant peu les déploiements multilatéraux<sup>128</sup>, l'effort d'engagement français au profit de l'OTAN n'est pas toujours perçu à sa juste mesure dans les forces, ce qui se traduit en retour par une perception amoindrie à l'étranger. Des ressorts historiques expliquent cet état de fait, de même qu'une fierté à réaliser des opérations délicates par ses seuls moyens, ou bien en entraînant ses partenaires les plus proches, assurant ainsi un leadership. Pourtant la réussite de la mission de renforcement de la posture à l'Est n'était pas écrite à l'avance. Mais, dans l'esprit général, les activités menées au profit de l'OTAN ne pèsent que faiblement au regard des engagements sur d'autres théâtres, africains en particulier.

L'OTAN ne soulève pas les passions, notamment dans l'armée de Terre. La crainte d'y être noyée dans une masse mue par un appareil bureaucratique, d'y voir une banalisation de la culture militaire nationale pour s'adapter aux standards otaniens, de participer à un dispositif statique figurant une « ligne Maginot » plutôt que de rêver aux « aventures du grand large », joue dans cette perception indifférente voire négative vis-à-vis de l'Alliance. Nombre d'officiers terriens peuvent ainsi faire toute leur carrière sans avoir jamais eu à appréhender l'OTAN, et la plupart des grands

128. A-H. Budan de Russé, *op.cit.*, p. 23-29.

commandeurs militaires français n'ont jamais occupé de poste dans la structure intégrée, ce qui serait impensable chez la plupart des autres alliés.

Il est alors difficile de valoriser les contributions françaises quand la plus-value nationale apportée au collectif otanien n'est pas totalement perçue ni pleinement valorisée en interne. Ce biais semble néanmoins évoluer peu à peu, peut-être sous la pression des événements. Comme les autres pays ne manquent pas de souligner leur implication positive au service du collectif, la France a mené dernièrement une campagne de communication plus appuyée qu'à l'accoutumée, à la fois politiquement et militairement<sup>129</sup>. Pour générer de l'influence, il est certes important de bien faire, mais aussi de le faire savoir, sans exagération pour demeurer crédible.

Ce biais de perception se manifeste aussi par une attitude défensive à l'égard de l'OTAN. Ses initiatives sont souvent considérées avec méfiance<sup>130</sup>. Les autres alliés, plus à leur aise dans l'organisation, réfléchissent d'abord à la manière dont ils pourraient en bénéficier. Là aussi, les choses évoluent peu à peu. Il est évident que considérer d'emblée une initiative avec un biais négatif n'aide pas à déterminer la manière dont on pourrait la tourner à son avantage. La connaissance intime de l'OTAN requiert du temps. Les armées françaises ont déjà entamé cette phase de maturation où l'on peut considérer les projets avec un *a priori* plus positif, sans renoncer à des positions souvent critiques. D'ailleurs, choisir ces combats permet de mieux défendre l'essentiel plutôt que de faire feu tous azimuts, au risque de susciter l'incompréhension et d'être assigné au rôle de trublion.

### ***S'appuyer sur les atouts intrinsèques : une influence gagée sur du tangible***

Si elle n'est plus une grande puissance, la France demeure une puissance militaire qui compte et, pour l'heure, encore la première en Europe, une courte tête devant le Royaume-Uni. Cette volonté de conserver son rang lui a permis, malgré les coupes des trente dernières années, de maintenir un modèle d'armée quasi complet, même s'il n'est pas sans faiblesse. Cela lui donne nécessairement un poids particulier dans l'OTAN, lui-même susceptible de devenir un levier d'influence, si bien utilisé.

Tout d'abord, l'armée française est une armée d'emploi : à la différence de la majorité des autres alliés européens, elle a été continuellement engagée dans des opérations et des déploiements au cours des trente dernières années. Elle est donc considérée comme crédible, en premier lieu par les États-Unis.

---

129. Signal parmi d'autres, nombre des éléments d'iconographie de cette étude sont tirées du site en charge de la communication de l'EMA.

130. C. Calmels, *NDC research paper*, n° 26, *op.cit.*, p. 18.

Ensuite, elle atteint les objectifs capacitaires qui lui sont attribués dans le cadre du Processus de planification de défense de l'OTAN (NDPP). Ce processus rigoureux permet de mesurer les efforts capacitaires réellement fournis, avec une évaluation implacable de la structure intégrée. Le NDPP est en quelque sorte un étalon du « sérieux militaire ». Or plusieurs pays ne remplissent pas leurs objectifs, ce qui nuit nécessairement à leur crédit.

Autre atout, la France est présente dans le débat doctrinal et conceptuel. Les Armées disposent d'organismes capables de générer une doctrine nationale, c'est-à-dire une façon propre de concevoir la guerre ou les opérations, même si les effectifs ont particulièrement diminué dans cette fonction. La majorité des pays alliés s'en remettent quant à eux presque intégralement à l'OTAN en matière doctrinale.

Également, la France est l'un des rares pays<sup>131</sup> à pouvoir se positionner sur l'ensemble des sujets avec un avis argumenté. Elle est une puissance nucléaire dotée, une puissance spatiale de longue date, un pays qui a développé un écosystème interministériel cohérent en matière de cybersécurité. Ayant maintenu une BITD elle aussi quasi complète, elle peut appréhender l'ensemble des sujets capacitaires sous les angles industriel et technologique, enjeux ayant de redoutables effets d'entraînement.

Sur le plan géographique, sa voix est écoutée dès lors qu'il s'agit de l'Afrique. Elle est aussi capable de penser en autonome l'espace indopacifique, ayant publié une stratégie nationale du même nom<sup>132</sup>. Sur l'ensemble de ces sujets, elle peut donc participer aux débats otaniens avec des arguments solides et, partant, élaborer des propositions constructives ou au contraire opposer des contre-arguments à un projet mal embouché.

Tout ceci pèse au quotidien et peut, dans l'idéal, être mis au service du collectif dans une démarche gagnant-gagnant<sup>133</sup>. Par exemple, la France a récemment créé deux centres d'excellence otaniens – l'un concernant les opérations aériennes avec le CASPOA au Lyon-Mont-Verdun, l'autre sur l'espace<sup>134</sup> à Toulouse colocalisé avec le Commandement de l'espace - qui attestent de sa plus-value dans ces domaines et manifestent une confiance collective à son endroit.

Enfin, l'argent étant le nerf de la guerre, il convient de dresser une rapide évaluation de la place de la France en termes « physico-financiers ». En laissant de côté les critères macro-économiques qui, eux, défavorisent son influence (trajectoire inquiétante de la dette publique depuis les années 2000, représentant 113,7 % du PIB fin 2022<sup>135</sup>), le critère budgétaire relatif

---

131. Avec bien sûr les États-Unis ; on peut aussi considérer le Royaume-Uni.

132. Voir : [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr).

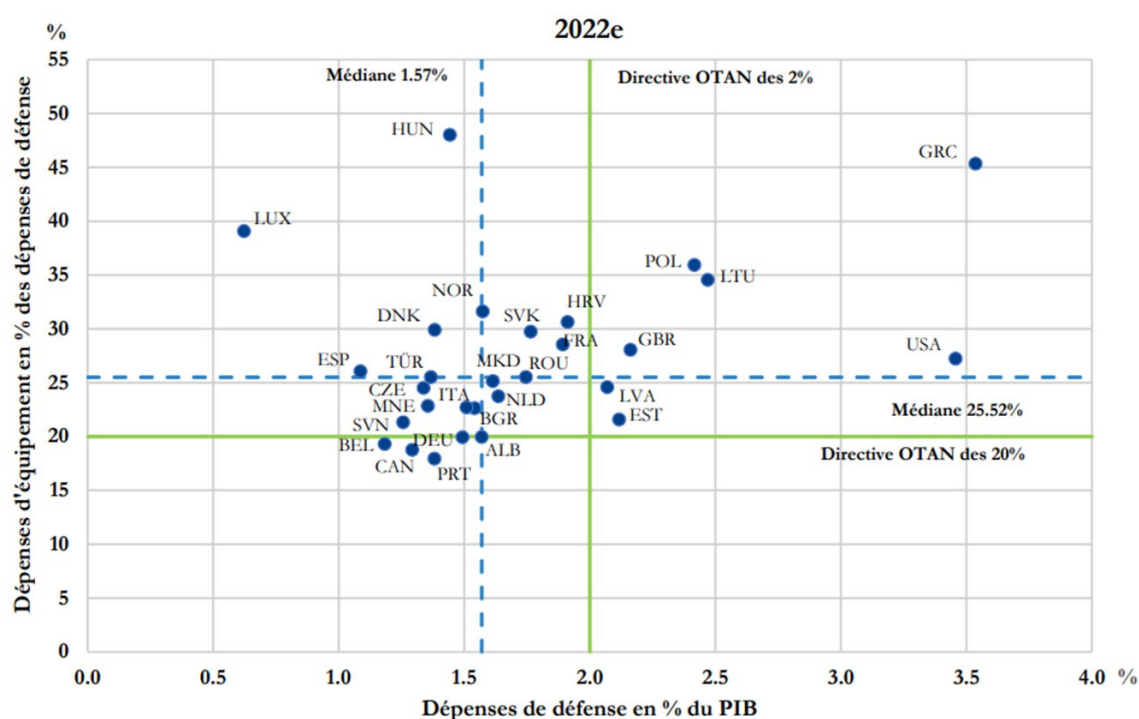
133. C. Calmels, NDC *research paper*, n° 26, *op.cit.*, p. 22.

134. Voir : [air.defense.gouv.fr](http://air.defense.gouv.fr).

135. « À la fin du troisième trimestre 2022, la dette publique s'établit à 2 956,8 Md€ », Insee, 16 décembre 2022, disponible sur : [www.insee.fr](http://www.insee.fr).

aux efforts de défense est plutôt favorable. Contrairement aux engagements du *Defense investment pledge* pris lors du sommet de 2014, beaucoup de pays européens restent éloignés du seuil des 2 %, même si une accélération récente a permis à certains d'atteindre cet objectif. Si la France tangente depuis peu ce seuil<sup>136</sup>, elle se distingue par la qualité de sa dépense avec une part dédiée aux acquisitions et à la R&D<sup>137</sup> bien supérieure à la cible collective de 20 %.

### Schéma n° 6 : Niveau quantitatif et qualitatif des dépenses de défense, par pays et en part du PIB (2022)



Source : Otan, « Les dépenses de défense des pays de l'Otan (2014-2022) », 7 février 2023.

Depuis le sommet de Madrid, ce double seuil des 2 %/20 % est désormais à considérer davantage comme un plancher<sup>138</sup>. Sur le plan de la contribution au budget commun de l'Alliance, la France est en quatrième place, à 10,5 % du total. À cet égard, le sommet de Madrid ayant été inflationniste s'agissant du financement commun, des frictions sont à prévoir dans les années à venir, la France étant toujours attachée à une modération du budget, aussi bien dans l'esprit de l'article 3 du traité de l'Atlantique qui consacre la responsabilité individuelle des États dans l'acquisition de leurs capacités militaires que dans une optique d'efficacité de la dépense.

136. Elle le dépassera au cours de la LPM 2024-2030.

137. Recherche et développement.

138. Cf. Revue nationale stratégique de 2022, *op.cit.*, § 145, p. 39.

Cet état des lieux des leviers d'influence français ne serait pas honnête s'il ne faisait pas état des deux critères plus discutables : la participation aux opérations otaniennes et le taux d'armement des postes dans la structure.

La France a justifié son faible taux de participation dans les opérations otaniennes par son engagement au Sahel, lui-même contribuant à la stabilité de la périphérie méridionale de l'Alliance. Cet argument est bien entendu par les alliés. Du reste, depuis la fin de *Resolute Support Mission*, l'OTAN n'est plus impliquée dans une opération majeure, vidant de sa substance ce critère. En bref, ce critère n'est plus pertinent et sera certainement reconsidéré à l'aune de la participation opérationnelle sur le flanc Est.

Le faible taux d'armement des postes otaniens (autour de 75 %<sup>139</sup>) est plus ennuyeux car il est chronique. On se heurte ici aux limites humaines du modèle de forces français. La structure intégrée est très consommatrice en RH et les forces françaises, outre leurs besoins propres, ont de nombreux engagements en dehors de l'OTAN requérant un type de compétences relativement similaires, soit des cadres expérimentés. Elles doivent armer des états-majors dans les outremer, en Afrique, dans le golfe Persique ou encore au sein des structures politico-militaires de l'UE, toute forme d'engagement que n'ont pas les autres pays européens, ou pas dans ces proportions. Il y a là une quadrature du cercle. Si l'on veut produire une influence doctrinale, encore faut-il la produire nationalement ; il faut également des relais français dans la structure otanienne, boulimique en matière de RH, créant de fait des effets d'aspiration. Comment concilier les besoins nationaux, nécessairement prioritaires, tout en armant suffisamment des postes otaniens pour y développer une capacité d'influence ? Sans masse critique RH, il n'y a pas vraiment de solution à ce dilemme, sauf à gérer au mieux la rareté.

Ce panorama du potentiel d'influence français vaut pour aujourd'hui. La question qui se pose est celle de son évolution à l'aune du contexte de retour de la guerre interétatique en Europe, sur fond d'intimidation nucléaire et d'une compétition de puissance généralisée. L'influence se mesure surtout, dans la durée, par les actes, la capacité à commander de grandes formations terrestres, navales ou aériennes, l'aptitude à entraîner ses partenaires. Tout cela requiert des moyens tangibles, humains et matériels, sans quoi l'influence ne se paye que de mots.

---

139. Source RMD OTAN.

## Un rôle à réinventer

Le défi sécuritaire qui se pose aujourd'hui sur le continent peut se décomposer en deux impératifs :

- ▀ que la Russie perde ou gagne la guerre en cours, la dissuader de toute agression dans l'espace couvert par l'article 5 à moyen et long termes<sup>140</sup> ;
- ▀ en cas d'échec de la dissuasion, gagner la guerre si elle devait survenir, tout en maîtrisant l'escalade qui pourrait en résulter.

Ces deux impératifs relèvent de la responsabilité l'OTAN, sans alternative envisageable<sup>141</sup>. Pour baisser la probabilité d'occurrence d'un conflit ouvert et la possibilité d'une escalade nucléaire, il est capital d'avoir à la fois des capacités conventionnelles crédibles, de même que des capacités de dissuasion nucléaire maintenues au meilleur niveau, qu'elles soient nationales pour la France et le Royaume-Uni, ou collectives sous forme de la dissuasion élargie des États-Unis. L'influence politico-militaire réelle est donc indexée sur l'aptitude à jouer un rôle important dans cette configuration anxiogène, à un horizon de moyen-long terme.

### ***Une capacité d'agrégation terrestre à structurer : le niveau corps d'armée***

Étant donné la longueur de la zone de contact géographique à considérer, la nature du problème militaire est d'abord aéroterrestre. Le *New Force Model* en cours d'élaboration prévoit l'engagement d'un volume de forces très significatif<sup>142</sup> qui se structurerait, dans le domaine terrestre, en grandes unités du niveau corps d'armée (de 50 à 80 000 hommes), un niveau largement désinvesti par les armées européennes depuis la fin des années 1990. De manière empirique, les réflexions en cours demeurant classifiées, on peut estimer qu'il faudrait autour de quatre corps d'armée (CA) comme masse de manœuvre pour générer les 300 000 hommes prévus par le *tier 2* du modèle, en sus des forces nationales « en place » du pays attaqué, plus ou moins fixées sur la ligne de contact.

Qui fournirait ces corps d'armée ? Hormis les Américains avec le V<sup>e</sup> Corps, dont une partie seulement est déployée en Europe, les candidats sont peu nombreux. Sur le papier, onze états-majors de niveau corps

140. C'est-à-dire en quelque sorte « gagner la guerre avant la guerre » dans l'esprit la vision stratégique du CEMA, Général Burkhard, octobre 2021, p. 2 et 9 : [www.defense.gouv.fr](http://www.defense.gouv.fr).

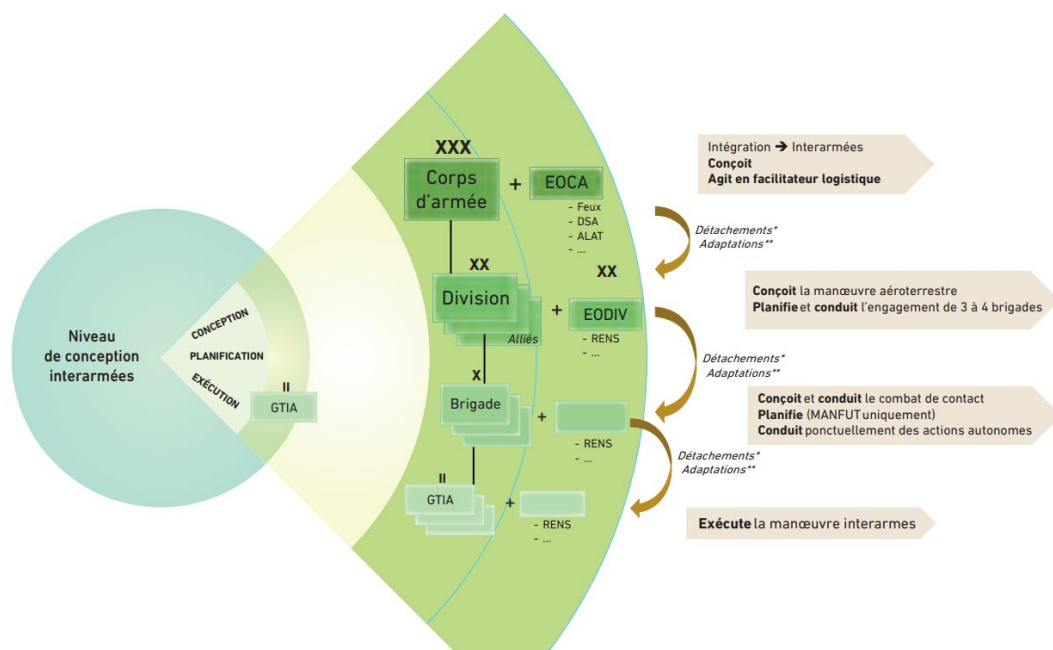
141. Cf. Revue nationale stratégique de 2022, *op.cit.*, § 139 et 141, p. 39.

142. Rappel : 100 000 en *tier 1*, 300 000 en *tier 2* et autour de 800 000 en *tier 3*.



existent en Europe<sup>143</sup>, mais il faut prendre garde aux illusions d'optique : ils reflètent la capacité de commandement du volume considéré mais n'ont généralement pas d'unités assignées en permanence. Ces unités subordonnées seraient non seulement les divisions, mais aussi et surtout les « éléments organiques de corps d'armée » (EOCA) rassemblant les capacités d'appui et de soutien rares permettant de conduire la manœuvre (*enablers* en anglais) ou de marquer « l'effort du général » (brigade interarmes lourde par exemple, comme réserve d'intervention du corps d'armée)<sup>144</sup>. Le rôle du corps d'armée est effectivement de « concevoir et garantir la cohérence de la manœuvre ; [...] il correspond au niveau possédant l'intégralité des fonctions opérationnelles de l'action aéroterrestre tout en se coordonnant avec les autres composantes<sup>145</sup> ». Il permet aussi de coordonner les actions dans la profondeur du champ de bataille (feux de longue portée, manœuvre aéromobile...).

### Schéma n° 7 : Visualisation des différents niveaux de commandement avec leurs éléments organiques



Source : CDEC, concept d'emploi des forces terrestres 2020-2035.

La plupart de ces capacités spécifiques d'appui au niveau du CA sont précisément celles ayant subi le plus fortement les réductions des dividendes de la paix au cours des trente dernières années : défense sol-air d'accompagnement, moyens de franchissement ou de bréchage du génie, feux dans la profondeur, appui au mouvement des grandes unités, moyens

143. Il s'agit des 11 GRF HQ (*Graduated Readiness Forces*), de qualités inégales (voir : [lc.nato.int](https://www.nato.int)). La France en a un en propre, le CRR-FR de Lille, et est nation-cadre parmi d'autres de l'Eurocorps de Strasbourg. CRR-FR et Eurocorps sont des PC « à haute réactivité » (8 sur les 11 GRF HQ).

144. Entretien EMA.

145 . Cf. « Concept d'emploi des forces terrestre 2020-2035 », Centre de doctrine et d'enseignement du commandement, 28 septembre 2021, p. 45-48.

de guerre électronique offensifs, etc. Elles sont aujourd'hui, pour certaines totalement absentes<sup>146</sup>, pour la plupart présentes de façon échantillonnaire<sup>147</sup>, et ce dans l'ensemble des forces terrestres européennes. En sus, il faudrait aujourd'hui de nouvelles capacités EOCA, comme des drones tactiques, des moyens de lutte antidrones ou des capacités cyber<sup>148</sup>. Il existe aussi des lacunes dès le niveau divisionnaire<sup>149</sup>, même dans les principaux pays. Ces choix qui paraissent regrettables *a posteriori*, doivent être replacés dans un contexte où la perspective d'un conflit de haute intensité était jugée très éloignée et où les armées occidentales étaient systématiquement assurées de la suprématie aérienne<sup>150</sup>. Enfin, la spirale de destruction capacitaire à l'échelle continentale a été accélérée par les crises financières de 2008 et 2011.

Partant de ce constat, aucune armée européenne ne peut à ce jour, seule, mettre « sur le pied de guerre » un corps d'armée complet. Les pays qui compteront militairement, et donc politiquement, dans la gestion d'éventuelles crises dures, ou dans la conduite d'une guerre, seront ceux qui pourront structurer un CA « *warfighting* »<sup>151</sup>. Cela requiert deux conditions. L'une est capacitaire et impose de détenir en propre les capacités rares nécessaires à l'armement des EOCA, puis de mettre à disposition *a minima* l'équivalent en volume d'une division complète subordonnée au CA<sup>152</sup>. L'autre condition est de pouvoir agréger les forces d'autres pays européens pour compléter ce CA multinational<sup>153</sup>.

Si l'on se tourne maintenant vers l'existant, qui peut réaliser ces deux conditions ? Les candidats venant à l'esprit sont l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, peut-être l'Italie, et très prochainement la Pologne dont le programme d'acquisition spectaculaire devrait lui permettre à court terme d'avoir les forces terrestres les plus puissantes en Europe, employées en défense territoriale<sup>154</sup>. Pour autant, le défi reste de taille pour chacun d'eux.

---

146. Il n'y a plus en France, par exemple, de capacité blindée sol-air basse couche d'accompagnement depuis la mise au rebut du système d'armes franco-allemand Roland (2008).

147. Par exemple, pour les « feux dans la profondeur », il n'existe qu'une poignée de 8 LRU (lance-roquettes unitaires) et ceux-ci ne portent qu'à 70 km (la Pologne vient de commander 300 LRM coréens *Chunmoo* portant de 36 à 300 km selon la munition).

148. S'il est jugé opportun d'en situer à ce niveau de commandement.

149. Une division ayant aussi ses propres éléments organiques, cf. schéma n° 6.

150. Voir Compte rendu n° 44 de la Commission de la défense nationale et des forces armées, « Mission d'information sur la préparation à la haute intensité », 16 février 2022, p. 6.

151. C'est-à-dire dimensionné pour le combat de haute intensité.

152. Le rapport annexé de la LPM 2019-2025 fixe les contrats opérationnels (cf §2.2.1, voir : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)). On voit que le compte n'y est pas car s'il existe incontestablement une capacité C2 de niveau CA (CRR-FR), nos forces terrestres comptent de nombreuses lacunes en termes d'EOCA. Il n'est pas prévu non plus d'armer une division complète (2 brigades sur 3 ou 4, mais ceci reste dans l'épure).

153. Entretien EMA.

154. Le plan de réarmement polonais apparaît beaucoup mieux assuré que ne le sont les équivalents britannique et allemand. Sur les objectifs capacitaires, voir, entre autres : [meta-defense.fr](http://meta-defense.fr).

Le Royaume-Uni<sup>155</sup> et l'Allemagne<sup>156</sup> ont un avantage organique puisqu'ils ont déjà investi depuis 2014 dans la structuration d'un club d'affinitaires opérationnels au sein de l'OTAN, à travers le concept de nation-cadre à la tête d'une coalition « mini-latérale » – la *Joint Expeditionary Force* (JEF) pour les Britanniques et le *Framework Nations Concept* (FNC) pour l'Allemagne<sup>157</sup>. Cela leur permet de parfaire l'interopérabilité avec leurs affiliés et de s'entraîner régulièrement ensemble. Pour autant, les deux pays souffrent d'un sous-investissement chronique dans leurs forces terrestres – le plus affaibli des deux étant la British Army, pièce sacrifiée de la dernière *Integrated Review*<sup>158</sup>.

La France ne dispose pas encore d'un tel club<sup>159</sup> mais pourrait en structurer un. Un tour d'horizon rapide met en lumière plusieurs possibilités. Elle entretient une relation militaire bilatérale très étroite avec la Belgique, notamment dans le cadre du programme CAMO<sup>160</sup>. Ses liens stratégiques récemment renforcés avec la Grèce, la Roumanie et la Croatie pourraient trouver un prolongement militaire organique sur le plan des forces terrestres. Le traité du Quirinal avec l'Italie gagnerait aussi à être doté d'un contenu opérationnel, sans oublier l'Espagne, compte tenu des solides relations bilatérales entretenues entre les deux armées de Terre.

Les leviers existent donc, mais la tâche sera ardue, car elle suppose que la France traite ses lacunes capacitaires les plus criantes, notamment les capacités d'appui critiques, et densifie sa composante lourde. Pour relever le défi de fédérer un club d'affiliés, une précondition s'impose : inspirer confiance en tenant sérieusement sa place dans l'OTAN. Notons pour finir que si jamais les pays européens échouaient collectivement à mettre sur pied de réels *Warfighting Army Corps*<sup>161</sup>, les seuls qui existeraient seraient américains, si ceux-ci veulent bien maintenir une présence importante en Europe : l'ensemble des armées européennes ne joueraient alors qu'un rôle subalterne sur leur propre continent.

---

155. E. Arnold, « Le *Global Britain* à l'épreuve de l'Ukraine », RAMSES 2023, Paris, Dunod, p. 80.

156. C. Major et C. Mölling, « Le concept allemand de nation-cadre pour une coopération de défense en Europe », German Institute for International and Security Affairs, disponible sur : [www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org).

157. *Joint Expeditionary Force* (Royaume-Uni, Danemark, Finlande, Estonie, Islande, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Suède, Norvège) - *Framework Nation Concept* (Allemagne et la quasi-totalité des États centraux et orientaux ; l'Allemagne et les Pays-Bas ayant par ailleurs des forces terrestres intégrées).

158. À ce sujet, consulter : [www.opex360.com](http://www.opex360.com).

159. Lancée en 2017, l'IEI (initiative européenne d'intervention) ne relève pas d'une logique otanienne et a d'autres finalités (construire progressivement une culture stratégique commune).

160. Capacité Motorisée, 2019.

161. Déshérence de la *British Army* ? *Zeitenwende* remise en question ? Autres priorités pour l'armée de Terre ou LPM n'autorisant pas une réelle remontée en puissance ? Resterait alors probablement un pôle central américano-polonais (bilatéral plus qu'otanien ?), assurant l'essentiel de la posture orientale avec les Baltes, auquel cas la solidarité et la crédibilité européennes seraient vidées de leur substance.

## ***Des capacités d'agrégation existantes dans les autres milieux, mais à densifier***

Les forces terrestres, amenées à jouer un rôle central dans la future posture collective de dissuasion et de défense, ne suffisent pas à elles seules à créer de l'influence, ni ne peuvent agir indépendamment des autres composantes, en particulier les forces aériennes. Au-delà du linéaire frontalier terrestre, une posture de dissuasion s'envisage dans les trois milieux physiques classiques ainsi que dans les autres champs (espace, sphère informationnelle, cyber). Pour dissuader une puissance globale comme la Russie (et qui devrait le rester, même si elle sortira affaiblie du conflit), il faut une vision globale de la posture, sous des angles fonctionnels et géographiques.

S'agissant du segment capacitaire de haute intensité, l'armée de l'Air et de l'Espace et la Marine nationale apparaissent au premier abord moins contraintes que l'armée de Terre en termes d'adéquation entre les capacités de commandement de haut niveau et leurs moyens associés (*enablers*). Elles disposent, comme pour le Quartier général du corps de réaction rapide (CRR-Fr) et l'Eurocorps, de structures de commandement (*French Marfor* et *French JFAC*) leur permettant, dans leur milieu respectif, de commander des opérations multinationales complexes, y compris en haute intensité. Elles ont davantage l'habitude de travailler avec les marines et armées de l'Air des pays alliés et possèdent des capacités intrinsèquement intégratrices.

On pense naturellement au groupe aéronaval, véritable agrégateur de toutes les fonctions de combat (navires d'escorte, sous-marins) et de soutien (ravitailleurs) sur mer. Un groupe amphibie centré autour d'un porte-hélicoptère possède aussi cette caractéristique, dans une moindre mesure. Aussi, l'escorte du GAN comprend le plus souvent un ou des escorteurs alliés. S'agissant de l'armée de l'Air et de l'Espace, outre le *French JFAC* nativement interopérable avec l'OTAN, l'existence du Centre Air de planification et de conduite des opérations (CAPCO) démontre une capacité rare en termes de C2-air intégré<sup>162</sup>. L'aptitude à mener une COMAO (*Composite Air Operation*) relève également d'une capacité intégratrice (combinaison *ad hoc* de plusieurs types d'avions : guet aérien, avions de combat, guerre électronique, ravitailleurs aériens) et signale l'appartenance à un club restreint. Marine nationale et armée de l'Air et de l'Espace disposent donc d'atouts pour générer de l'influence au sein de l'OTAN.

À regarder dans le détail, il convient toutefois de préciser que leurs capacités elles aussi ont été creusées de l'intérieur, que ce soit par une masse revue à la baisse ou, phénomène plus pernicieux, en sous-équipant

162. Voir : [air.defense.gouv.fr](http://air.defense.gouv.fr).

les plateformes de combat<sup>163</sup>. Ainsi force est-il de reconnaître que les frégates de premier rang sont moins bien équipées que leurs homologues italiennes. Maintenir une capacité à agir dans les situations les plus exigeantes, et donc développer une influence, impose d'effectuer un effort de densification, les alliés sachant lire un rapport de forces militaires.

Les opérations futures se concevront non seulement de manière interarmées mais seront aussi multi-domaines, agrégeant à la fois les trois milieux physiques classiques, les aptitudes exceptionnelles des forces spéciales et les nouveaux champs de confrontation que sont l'espace exo-atmosphérique, le cyberspace et la sphère informationnelle. L'influence de la France peut s'y manifester en s'appuyant sur ses capacités, notamment dans le domaine spatial, mais aussi dans le domaine doctrinal. Les opérations multi-domaines sont un champ de réflexion récent, en gestation et impulsé des États-Unis<sup>164</sup>. Elles visent à intégrer les champs matériels et immatériels pour délivrer de nouveaux types d'effets sur le champ de bataille. En multipliant les possibilités d'actions, en inventant de nouvelles combinaisons opérationnelles, on entend poser des dilemmes à l'adversaire et par là compliquer ses calculs, voire le dérouter ou l'amener à disperser ses efforts. Puisqu'il s'agit d'une nouvelle manière de concevoir les opérations, la France devra influencer sur ces réflexions, en tant que force de proposition, mais aussi si besoin pour ne pas se voir imposer un modèle trop orthogonal avec ses conceptions ou tout simplement inatteignable<sup>165</sup>. Cela impose d'avoir un écosystème doctrinal possédant de l'épaisseur organique, non seulement pour penser en national, mais aussi pour assimiler les productions otaniennes, nombreuses, qui peuvent générer des effets de saturation.

## ***Deux scénarios pour une ambition***

Une fois établi ce panorama global des leviers d'influence nationaux, assis sur des capacités réelles ou à raffermir, il reste à traiter la question concrète de la manière de s'insérer au bon niveau dans la posture générale de dissuasion et de défense, c'est-à-dire en y exerçant des responsabilités conformes au poids militaire de la France et répondant à ses intérêts. Deux scénarios sont proposés ici, l'un considéré comme sous-optimal, l'autre comme plus souhaitable. Ils n'ont pas la prétention d'épuiser le champ des

---

163. D'une manière générale, ce creusement invisible se manifeste par un déficit en équipements critiques : pods de désignation laser Talios ou radars AESA pour les Rafale (voir : [www.opex360.com](http://www.opex360.com)) – brouilleurs, moyens d'autodéfense et surtout nombre de silos missiles pour les frégates (voir : [meta-defense.fr](http://meta-defense.fr)). Certaines capacités critiques peuvent être absentes (SEAD pour l'armée de l'Air et de l'Espace).

164. Les armées françaises évoquent plutôt la notion de supériorité « multi-milieux et multichamps » ; voir par exemple la vision stratégique du CEMA, *op.cit.*

165. Sur l'adaptation française « multimilieux-multichamps » plutôt que « multidomaines », consulter le rapport de la FRS, « Intégration multimilieux/multichamps : enjeux, opportunités et risques à horizon 2035 », mars 2022, disponible sur : [www.defense.gouv.fr](http://www.defense.gouv.fr).

possibles mais visent avant tout à éclairer un débat dont les enjeux sont dimensionnants pour le moyen-long terme. Une synthèse s'efforce d'en tirer le meilleur parti.

### **Scénario 1 : la France persiste sur « la garde du flanc Sud »**

Dans ce scénario, les armées, surtout l'armée de Terre, restent dans leur zone de confort. Leur plus-value opérationnelle est reconnue par les alliés sur le segment de compétences ayant trait à la projection de forces légères/médianes. Elles ont été dimensionnées dans ce cadre, la capacité d'intervention étant complétée par des actions de coopération à dessein préventif. Le segment de haute intensité existe mais est incomplet sur le volet terrestre ou manque de densité sur les volets naval et aérien.

La France est donc le contributeur majeur à la stabilité de l'espace méridional, aucun pays européen à ce jour ne paraissant pouvoir ou vouloir jouer ce rôle à sa place, les risques associés, politiques et militaires, étant nombreux. Mais surinvestir l'aptitude à se projeter sur le flanc Sud compromettrait la densification du segment capacitaire de haute intensité : la cote serait mal taillée, les lacunes précédemment évoquées ne seraient traitées qu'à la marge. Les autres pays européens décidant de consacrer leurs efforts au développement des capacités les plus robustes, le décalage entre l'ambition française et la réalité de son apport ne cesserait de croître.

La France ne saurait jouer en pareil cas un rôle substantiel dans la posture de dissuasion et de défense sur le continent qui est le sien. Il ne serait alors plus question de singularité française au sein de l'Alliance, mais de probable marginalisation en termes de puissance militaire et d'influence politique. Que survienne une crise majeure sur la façade orientale, ou pire un conflit ouvert, et la France n'aurait qu'un rôle modeste de contributeur parmi d'autres. Ne pouvant pas structurer un corps d'armée « *warfighting* », la France ne serait pas nation-cadre. Les forces terrestres (niveau division au mieux) seraient placées potentiellement sous commandement d'un autre pays européen (Allemagne ou Pologne), sans influence majeure sur la conduite des opérations et donc sur la sortie de crise. L'esprit gaullien serait pris à contre-pied du fait d'une prise de responsabilité trop faible au sein de l'OTAN, paradoxe saisissant.

S'il est important que la France garde un œil attentif sur l'Afrique et le Moyen-Orient, notamment par des actions de prévention (partenariats), de renseignement (connaissance de la situation) et par une capacité d'intervention à calibrer éventuellement avec d'autres partenaires (contrôler l'escalade d'une crise), il apparaît dommageable que cela constitue l'effort principal de sa stratégie militaire. En outre, si la menace terroriste d'inspiration djihadiste perdure sur le flanc Sud, elle n'est pas de même nature que celle représentée par l'appareil militaire conventionnel de la Russie, beaucoup plus puissant et plus proche, directement au contact de

plusieurs alliés<sup>166</sup>. Elle n'est pas non plus existentielle, au sens où la capacité théorique de destruction totale (nucléaire) ne joue pas dans ce type de menace<sup>167</sup>.

À première vue, ce scénario paraît peu réaliste puisque les premiers arbitrages de la LPM<sup>168</sup> 2024-2030 laissent entendre un effort de durcissement capacitaire pour développer un modèle de forces plus robuste. Pour autant, il reste à comparer ces efforts par rapport à ceux entrepris par les autres alliés européens et surtout à les concrétiser budgétairement et dans la durée, car cette intention s'inscrit dans un contexte de finances publiques dégradées<sup>169</sup> où la politique de défense se trouvera en concurrence directe avec nombre d'autres politiques publiques. Une crise économique peut également survenir. Ainsi, la crise financière de 2008 et sa réplique grecque de 2011 avaient été fatales à la trajectoire LPM de l'époque : ces crises auront détruit plus de capacités militaires que ne l'auraient fait un conflit<sup>170</sup> et la poussive remontée en puissance n'a été amorcée qu'à la suite des attentats terroristes de 2015. Méfiance doit donc rester de mise, ce scénario pouvant s'imposer par défaut.

### **Scénario 2 : la France assume des responsabilités plus étendues**

La France choisit de s'impliquer plus qu'elle ne l'a fait dans un passé récent sur la façade orientale, approfondissant les efforts entrepris depuis fin 2021. Cela implique un effort plus marqué sur le spectre capacitaire de haute intensité afin d'avoir les moyens physiques pour exercer davantage de responsabilités. La dimension terrestre forme le ciment de la posture otanienne sur le flanc Est, du fait de la géographie. Aussi la France structure un corps d'armée avec ses plus proches affiliés, dans une logique mini-multilatérale. Ce corps est apte à jouer un rôle opérationnel important dans le *New Force Model* ; il est doté d'EOCA robustes, principalement nationaux<sup>171</sup> (ses partenaires en étant pour la plupart dépourvus), lui

---

166. Également membres de l'UE, ce qui implique un double devoir de solidarité.

167. Les groupes djihadistes peuvent un jour disposer d'une « bombe sale » ou tout autre type d'armes de destruction massive (chimique, bactériologique). Ceci est à ce stade une supputation, quand l'arsenal russe, au deuxième rang mondial, existe d'ores et déjà.

168. Celle-ci est en cours d'examen parlementaire. Plutôt que d'une augmentation du format qui paraît inatteignable, elle vise un durcissement capacitaire ciblé et une sincérisation du modèle d'armées (soutiens adaptés, stocks de munitions, effort de préparation opérationnelle...).

169. Cf. « Rapport public annuel 2023 », Cour des comptes, 2023, p. 15 : « Près de trois ans après le début de la crise, la France fait partie des pays de la zone euro dont la situation des finances publiques est la plus dégradée », disponible sur : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

170. 54 000 postes supprimés sous la présidence Sarkozy, 24 000 suppressions planifiées initialement sous la présidence Hollande, finalement moindres que prévues.

171. Cet objectif est difficile à atteindre, mais à portée, à en juger par les efforts d'acquisition pressentis dans le domaine terrestre. Voir audition du général Schill (CEMAT) à l'Assemblée nationale (20 juillet 2022) : « Parmi les capacités à renforcer, je citerai les capacités de défense sol-air, les drones, les feux dans la profondeur, les systèmes d'information et de communication, le renseignement ou les moyens de franchissement ». On retrouve ici la plupart des capacités,

permettant d'être crédible dans l'éventualité d'un conflit interétatique. Les moyens navals et aériens, eux aussi durcis, complètent ce rôle et sont capables d'agrèger des forces alliées dans leurs domaines respectifs et avec la masse requise : la France participe à la posture globale de dissuasion et de défense, y compris grâce à ses moyens spatiaux ou cyber. Cet engagement militaire est accompagné d'une posture politique claire ne brouillant pas le message auprès des alliés.

À ces conditions, la France inspire confiance, agrège politiquement et militairement, fédère opérationnellement ses partenariats stratégiques bilatéraux et joue un rôle à sa mesure sur son continent. Des effets cascade positifs pour son autonomie stratégique peuvent alors se produire :

- ▀ La BITD et la R&D sont tirées vers le haut, du fait du fort contenu technologique des capacités de haute intensité ;
- ▀ Les exportations d'armement vers les alliés sont favorisées grâce à la confiance et à la crédibilité, ce qui est vertueux et permet de ne pas exagérément dépendre du marché moyen-oriental ;
- ▀ Une influence accrue et des armements français plus nombreux dans les pays de l'Alliance donnent un levier plus important pour influencer sur les standards techniques d'interopérabilité ;
- ▀ Dans une logique transactionnelle, les affiliés pourraient aussi prêter main-forte sur le flanc Sud, si besoin était ;
- ▀ Enfin, au-delà des questions de défense, mais en lien avec la notion d'autonomie stratégique, les pays centraux et orientaux partagent avec la France un intérêt commun sur la question centrale de l'énergie nucléaire<sup>172</sup>, clé de voûte de son indépendance énergétique et de ses capacités industrielles (énergie pilotable) : il y a ici des effets de bord sur la BITD. Un engagement plus marqué sur la façade orientale raffermirait ses relations avec ce bloc de pays.

Les effets d'entraînement stratégiques produits par ce scénario sont manifestement beaucoup plus nombreux que dans le premier<sup>173</sup>.

---

aujourd'hui lacunaires ou échantillonnaires, composant les EOCA. Voir : [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr).

172. Débats stratégiques en cours au sein de l'UE sur le choix des énergies futures considérées comme « durables », non préjudiciables au climat. Ce choix conditionnera les possibilités de financement de chaque type d'énergie et impactera par capillarité le modèle productif. Voir : [www.latribune.fr](http://www.latribune.fr).

173. Sur les bénéfices à tirer du développement des relations avec les pays orientaux, voir le compte rendu n° 48 de la Commission de la défense nationale et des forces armées, « Mission d'information sur les enjeux géopolitiques et de défense en Europe de l'Est », 23 février 2022, p. 11.



## **Synthèse : pour un concept de nation-cadre sur le flanc Sud-Est**

Une proposition prospective doit aussi tenir compte de l'existant, un modèle militaire ne pouvant s'infléchir qu'avec un temps de latence incompressible, en temps de paix tout au moins, la durée de ce temps de latence étant proportionnelle à la profondeur des changements désirés<sup>174</sup>. Les critères matériels (équipements déjà en dotation ou déjà programmés) et immatériels (culture militaire) pèsent et ne peuvent être modifiés sur un simple claquement de doigts. L'armée de Terre par exemple ne va pas se transformer, dans la configuration du scénario 2, en armée polonaise ou allemande blindées-mécanisées. Aussi devrait-elle conserver un mix capacités lourdes/capacités légères-médianes d'intervention. C'est l'équilibre du mix qui changerait, au profit des capacités lourdes, segment incomplet à ce jour.

Une fois réalisée l'inflexion capacitaire vers un modèle interarmées plus durci et robuste, où serait-il opportun de prendre des responsabilités ? La France est déjà partiellement engagée en Roumanie et on a vu qu'elle avait récemment signé des partenariats stratégiques (*cf. supra*) avec nombre des pays de cette région, plus la Belgique. Sur les flancs Nord (JEF) et oriental (FNC), la place est en quelque sorte déjà prise (Royaume-Uni, Allemagne, Pologne, ceux-ci bénéficiant en plus de la proximité géographique). Resterait donc le flanc Sud-Est, proportionnellement plus éloigné pour la France, mais ayant l'avantage de jouxter la Méditerranée, avec donc une fenêtre déportée sur le flanc Sud.

Cet espace Sud-Est n'étant pas le plus directement exposé au retour d'une menace coercitive russe<sup>175</sup>, hormis en mer Noire, les forces en charge de cette zone pourraient aussi s'investir sur le flanc Sud, au moins en partie (avec un spectre de missions à définir : suivi de situation, prévention ou gestion de crise ?). La Marine nationale est davantage présente en mer Méditerranée/mer Noire que sur les mers adjacentes aux flancs Nord et Est ; l'armée de l'Air et de l'Espace connaît bien la zone pour y être régulièrement intervenue (Balkans, opérations Harmattan, Hamilton...) et deux pays (Grèce et Croatie) sont désormais dotés du Rafale<sup>176</sup>. Aussi, sur le plan aéromaritime, un rôle fédérateur de la France avec des capacités plus robustes générerait des effets d'entraînement sur ses partenaires, lui donnant un avantage dans un espace méditerranéen où des capacités de déni d'accès plus nombreuses se concentrent.

---

174. G. Garnier, « Les chausse-trapes de la remontée en puissance : Défis et écueils du redressement militaire », *Focus stratégique*, n° 52, Ifri, mai 2014.

175. Cela étant, des risques conséquents existent en Transnistrie et en Méditerranée orientale. En outre, la Russie conservera une influence dans les Balkans.

176. On peut aussi mentionner l'Égypte, périphérique à la zone concernée et partenaire de l'OTAN. La Serbie, également partenaire, est un prospect considéré sérieusement.

Quant à l'outil d'agrégation terrestre, il pourrait s'inspirer de la Force d'action rapide (FAR)<sup>177</sup>, ultime création de la guerre froide et qui présentait l'avantage de combiner robustesse (elle aurait reçu en cas de guerre une mission de contre-attaque ou de coup d'arrêt de niveau opératif) et une bonne mobilité opérative<sup>178</sup>. Cette « nouvelle FAR » serait multinationale, permettrait d'organiser des exercices communs, de parfaire l'interopérabilité entre ses membres constitutifs (culture commune se forgeant au fil du temps). Elle présenterait un équilibre capacitaire intéressant, plus robuste que le mix actuel de l'armée de Terre, mais à sa portée en termes d'efforts d'acquisition. Ainsi situé « à la poignée de l'éventail », ce corps d'armée pourrait servir de réserve opérative (façade orientale) ou stratégique (choc stratégique sur le flanc Sud, de quelle que nature qu'il soit). Il serait apte à mener des opérations multi-champs/multi-milieus. Ce projet pourrait toutefois entrer en concurrence avec l'Italie et surtout susciter la réprobation de la Turquie. Comme pour tout projet d'envergure, il faudrait donc être persuasif et construire le bon rapport de force institutionnel au sein de l'OTAN<sup>179</sup>.

Dans cette configuration globale, les armées françaises joueraient un rôle essentiel dans la posture de dissuasion assurant la protection du continent. Le modèle de forces français, rendu plus robuste, plus dense et ayant un prolongement multinational, offrirait un mix autorisant une souplesse opérationnelle et donc un plus grand nombre d'options politiques en cas de crise ou de conflit d'un niveau dépassant le cadre d'engagement des seules forces nationales.

Enfin et surtout, en cas de « solitude stratégique », situation où la France devrait intervenir seule<sup>180</sup> (menace sur un territoire ultra-marin, enkystement d'un proto-État djihadiste dans une zone d'intérêt<sup>181</sup>, conflit impliquant un État lié par un accord de défense, défaillance des alliances), son modèle d'armées générerait un rapport de force plus favorable et une liberté d'action plus grande du fait des efforts capacitaires consentis ; elles seraient d'autant plus aptes à agir en autonomie.

---

177. Corps d'armée créé en 1984, comportant cinq divisions et totalisant des capacités d'agression importantes (gazelles-Hot, AMX10-RC à l'époque flambant neufs et armés d'un canon de 105 mm, VAB-Hot et toute une brigade d'artillerie comme EOCA).

Pour une mise en perspective très intéressante, lire M. Goya : [lavoiedelepee.blogspot.com](http://lavoiedelepee.blogspot.com).

178. Testée à l'occasion de l'exercice « Moineau Hardi », cf. note de bas de page 47.

179. Argument plus technique, mais non des moindres, il s'agirait aussi d'articuler un tel projet avec l'architecture C2 otanienne. Il existe en effet un état-major terrestre couvrant le Sud-Est, le MNC-SE situé en Roumanie. Le projet dont il est question ici dépasse le niveau terrestre, mais il faudrait définir une articulation avec ce MNC-SE, notamment entre le CRR-FR et lui. De multiples possibilités peuvent être imaginées, notamment avec une empreinte régionale plus réduite si une logique proche du scénario 2 retenait l'idée d'une réserve opérative ou stratégique.

180. Le général Burkhard considère cette hypothèse, voir audition du CEMA sur le projet de loi de Finances 2022, Assemblée nationale, 6 octobre 2021, p. 15 et p. 19.

181. Daech a représenté, à son zénith, une force opérationnelle de 30 à 40 000 combattants.

Une prise de responsabilité plus grande et plus visible au sein de l'OTAN générerait en tout cas un surcroît d'influence qui autoriserait la France à remettre en avant son aspiration de pilier européen.

## Un pilier européen au sein de l'OTAN

Le pilier européen dans l'OTAN est une vieille idée. Le président Kennedy lui-même s'en faisait déjà le promoteur<sup>182</sup>. Cette idée a largement soutenu les réflexions sur le retour de la France dans la structure intégrée sous les présidences Chirac et Sarkozy<sup>183</sup> : puisqu'il n'était pas possible de développer une défense européenne autonome, autant faire émerger au sein de l'OTAN ce fameux pilier européen.

### ***Qu'est-ce que le pilier européen ?***

Celui-ci n'est pas clairement défini. Inclurait-il les pays « nord-européens » et balkaniques non-UE ou uniquement les pays membres de l'UE, voire un simple groupe à l'intérieur de celle-ci à l'image du B9 – les « Neuf de Bucarest » – qui rassemble aujourd'hui les anciens satellites soviétiques ayant rejoint l'OTAN ? Si l'intention générale est d'exercer, pour les pays européens, de plus larges responsabilités au sein de l'Alliance et ainsi d'accroître leur autonomie collective, l'esquisse du périmètre institutionnel concerné, des mécanismes à mettre en place, des outils dont il faudrait disposer, ne sont pas abordés. Nous proposons la définition suivante : « la somme totale des capacités militaires<sup>184</sup> de l'ensemble des pays européens ». Cette somme représente en effet la capacité à agir, à défendre le continent<sup>185</sup>, elle est la variable motrice de l'influence politique qui en découle. Retenir la somme des capacités européennes présente en outre l'avantage de partir de critères tangibles, mesurant le caractère effectif des efforts fournis et la volonté collective d'exercer ou non des responsabilités.

L'idée de pilier européen est indissociable de la volonté française de promouvoir l'autonomie stratégique européenne. À cet égard, la somme totale des capacités militaires doit aussi se comprendre sur le plan industriel, les capacités de production ainsi que le niveau technologique atteint entrant dans l'équation. Les efforts collectifs de soutien à l'Ukraine et les ponctions significatives qui en résultent pour chacun des pays (équipements, munitions) le rappellent avec acuité. Compte tenu des investissements colossaux à consentir pour rester dans la course technologique, il semble difficile à la BITD française de pouvoir être positionnée sur l'ensemble du spectre. Des efforts conjoints dans le cadre

182. M. Lefebvre, « L'identité européenne dans l'OTAN », *Politique américaine*, n° 13, 2009, p. 53.

183. O. Kempf, *op.cit.*, p. 158-159 et 175-176.

184. Au sens « DORESE ».

185. Lire à cet égard l'article de C. Grand du 26 janvier 2023 : [ecfr.eu](https://ecfr.eu). Sa formule résume cela : « *The equation is simple : no capabilities, no defence* ».

d'une BITD européenne « complète » soutiendraient le développement de l'ensemble des technologies de rupture qui fondent le combat de demain (intelligence artificielle, hypervélocité, technologies quantiques ou spatiales, pour ne citer que les principales)<sup>186</sup>. Ne pas être présents sur ces domaines comporte le risque d'une marginalisation<sup>187</sup>. Or, à trop acheter américain, les pays européens éparpillent de précieux crédits qui n'abondent pas la BITDE et favorisent au contraire indirectement la R&D américaine avec, en bonus pour Washington, des équipements plus compétitifs du fait des économies d'échelle. Si ce processus se poursuit à terme, on aura méticuleusement construit une dépendance technologique irréversible<sup>188</sup>.

Le sujet capacitaire industriel rejoint ici le sujet capacitaire opérationnel. Ainsi, quelles seraient les ressources logistiques (pièces détachées, munitions) accordées aux pays européens équipés de matériels américains si les capacités productives des États-Unis étaient monopolisées par un conflit d'attrition les impliquant ? Une simultanéité de conflits en Europe et en Asie-Pacifique serait à cet égard particulièrement pernicieuse et le retour d'expérience du conflit ukrainien jette une lumière crue sur la nécessité de garantir une production autonome, de munitions par exemple. Là encore, une Europe plus autonome industriellement exercerait davantage de dissuasion qu'une Europe dépendante par la démonstration d'une aptitude collective à supporter un conflit de longue durée et une résilience accrue.

Pour que ce projet français de pilier européen puisse enfin quitter le monde des fantasmes et devenir réalité, il faudrait que chacun y trouve son compte, Européens comme Américains. Sans verser dans un excès d'optimisme, il semblerait que les conditions soient cette fois davantage réunies.

## ***La variable américaine***

La garantie de sécurité américaine en Europe est généralement donnée comme pérenne<sup>189</sup>. Les États-Unis y gagnent beaucoup : assurer la sécurité d'une zone prospère, premier marché économique du monde, procure un puissant levier politique dès lors que des négociations difficiles (tarifs douaniers, partenariats technologiques, enjeux réglementaires, énergétiques, etc.) mettent aux prises les deux parties. Or, depuis au moins le « pivot vers l'Asie » du président Obama, les signaux se sont multipliés

---

186. De nouveaux instruments de financement européens peuvent être à cet égard imaginés et mis en œuvre, cf. C. Brugier et P. Haroche, « L'Europe face aux limites des capacités américaines », podcast de l'IRSEM « Le Collimateur », 16 mai 2023.

187. C. Grand, *op.cit.*

188. Sur le risque de déclassement stratégique de l'Europe et de la France, lire le § 1.3.2, p. 26 de l'actualisation stratégique 2021, *op.cit.* Voir : [www.defense.gouv.fr](http://www.defense.gouv.fr).

189. Cf. Rapport de la Commission de la défense nationale et des forces armées, n° 5054, *op.cit.*, p. 97-98.

qui font douter du caractère systématique de l'engagement américain, aussi bien au niveau des cercles dirigeants de Washington, des milieux participant à la pensée stratégique ou de l'opinion publique elle-même<sup>190</sup>.

La rivalité avec la Chine concentre l'attention et nécessite pour Washington d'y consacrer l'essentiel de ses ressources. Le défi représenté par son ascension spectaculaire, en particulier dans le domaine technologique, fondement de la puissance américaine, suscite incomparablement plus de crainte que la Russie. Un conflit avec Pékin dans les années à venir n'est plus à exclure et en pareille situation, tout comme en situation de grave crise n'allant pas jusqu'au conflit ouvert, Washington souhaiterait garder toute sa liberté d'action stratégique. Or une présence trop importante en Europe l'entraverait.

Si les États-Unis ont démontré sans ambages leur solidarité envers l'Europe à l'occasion du conflit ukrainien, déployant la majorité des forces renforçant la posture de l'OTAN et portant leurs effectifs à 100 000 hommes en Europe<sup>191</sup>, ils pourraient être amenés à retirer assez vite une partie importante de ces moyens à l'issue du conflit, considérant qu'ils ont assumé leurs responsabilités. Ils pourraient surtout estimer que l'Europe doit désormais prendre le relais et assurer la quasi-totalité de la posture otanienne, qui plus est face à une Russie considérée comme affaiblie. Ce scénario apparaît d'une probabilité raisonnable<sup>192</sup>.

Une autre hypothèse moins probable mais à considérer pourrait s'imposer par défaut, celle d'un repli sur soi induit par des difficultés politiques intérieures<sup>193</sup>. La société américaine apparaît clivée, la polarisation sur des sujets culturels, sociaux et politiques, s'étant accentuée depuis la présidence Trump, l'assaut du Capitole en étant la manifestation la plus sidérante. À un horizon de plusieurs années, il est envisageable de voir à Washington un pouvoir isolationniste, concentré sur la gestion d'une scène intérieure instable. Cette possibilité peut se cumuler avec celle d'une focalisation exclusive sur la rivalité chinoise.

L'adversaire de la guerre froide était sans conteste commun de part et d'autre de l'Atlantique. On voit désormais que la hiérarchie des cauchemars n'est déjà plus la même entre les deux rives. Un pilier européen permettrait de couvrir le risque associé à la variable américaine, lequel tend à croître avec les années.

---

190. Cf. podcast « *Net Assesment* », *War on the Rocks*, « *Better Burden Sharing With Allies* », 30 mars 2023.

191. Cf. Rapport d'information de la Commission des affaires étrangères et de la défense, n° 764, *op.cit.*, p. 4. La Pologne est le pays pivot de ce renforcement (plus de 10 000 soldats US à ce jour, entretien avec l'attaché de défense à Varsovie). Rappelons que les États-Unis y sont la nation-cadre.

192. Cf. podcast « *Net Assesment* », *War on the Rocks*, *op.cit.*

193. Sur le recentrage américain sur la scène intérieure, cf. Rapport d'information, *op.cit.*, p. 3.

## La variable européenne

L'Europe pourrait donc se retrouver seule au cas où elle serait impliquée dans un conflit ou la gestion d'une crise dure alors que les États-Unis seraient concomitamment occupés par une opération militaire majeure. Une Russie toujours agressive à un horizon de moyen-long terme pourrait justement déclencher une offensive d'opportunité, ou tenter la déstabilisation d'un État européen, sachant le concours américain empêché par la situation. Pour invalider cette funeste perspective, le pilier européen prendrait tout son sens : la somme des capacités des pays européens et l'absence de lacunes dans les capacités critiques (*enablers*) permettraient d'agir sans les Américains le cas échéant. Confondues, ces capacités assureraient la masse critique pour produire des effets dissuasifs à l'encontre de la Russie, diminuant singulièrement la probabilité d'un conflit. En effet, la masse, avant d'être un critère essentiel pour gagner une guerre symétrique, sert d'abord à gagner la paix.

Dès lors que les pays européens (on inclut ici tous les pays, membres ou non de l'UE, car il s'agit de la protection du continent au sens géographique du terme) auraient un ensemble cohérent de capacités militaires, ils pourraient exercer davantage de responsabilités et d'influence au sein de l'OTAN, selon des mécanismes à définir<sup>194</sup>. Ces forces seraient certes destinées à la posture de dissuasion et de défense de l'OTAN mais une partie pourrait être employable par l'UE, ses pays membres étant supposés fournir la majorité des unités du *New Force Model* lorsque celui-ci sera en place<sup>195</sup>, ou par une coalition *ad hoc* pour un emploi hors-zone (gestion de crise plus ou moins aiguë, en périphérie). On introduirait ainsi davantage de souplesse politico-militaire : selon la nature et le point d'application géographique d'une crise, telle ou telle organisation existante ou de circonstance serait mieux adaptée pour intervenir. Cette souplesse pourrait servir les États-Unis, leur autorisant une économie des forces, dès lors qu'un noyau de pays européens<sup>196</sup> pourrait s'impliquer de manière autonome.

Le pilier européen n'est envisageable que si les Européens le souhaitent, ce qui suppose que, cette fois-ci, il y ait une appréciation commune du « risque américain » correspondant à un départ du continent ou à un désengagement substantiel. Pour les Européens, il ne s'agit pas de favoriser cette hypothèse mais bien d'atteindre collectivement la masse militaire critique, quantitativement et qualitativement, pour prendre en

---

194. Mécanismes souples, tel qu'un « caucus » européen, à la manière des cadres de consultation existants (Quad : États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne et France – Quint : Quad + Italie) ou mécanismes plus institutionnalisés ? Sur les cadres existants, voir A. Zima, *op.cit.*, p. 45-47.

195. S. Bishop, « The New Force Model : NATO's European Army? », *Egmont policy brief*, n° 285, Egmont Institute, septembre 2022.

196. Par exemple les pays partie prenante de l'IEI, cf. Compte rendu n° 44 de la Commission de la défense nationale et des forces armées, *op.cit.*, p. 18.

charge leur propre sécurité dès lors que ce scénario se matérialiserait. Ils devraient alors en assumer le coût budgétaire<sup>197</sup>. Quant aux États-Unis, il est naturel qu'ils cherchent à tirer avantage de leur leadership, la France ou tout autre pays agiraient de même s'ils pesaient 70 % des moyens militaires d'une alliance. Aussi ceux-ci n'accepteront un partage des responsabilités qu'à au moins deux conditions :

- Les Européens démontrent leur volonté d'accroître la masse et l'efficacité de leurs appareils militaires, mettant en adéquation moyens et responsabilités ; ce faisant, ils apparaissent comme des alliés crédibles et non comme de simples « consommateurs de sécurité »<sup>198</sup> ;
- Les Américains s'estiment globalement gagnants dans ce nouveau partage : plus de liberté d'action en Asie-Pacifique, plus de faculté à réagir à un choc stratégique hors-Europe, plus de souplesse stratégique globale avec des alliés plus robustes pouvant leur prêter main-forte.

Bien entendu, les gains européens et américains ne seraient pas absolus :

- Davantage d'incertitude pour les Européens, déshabitués à assumer seuls une telle charge depuis 1945 et anesthésiés par le confort du leadership américain ;
- Moins de leviers pour les Américains pour définir l'interopérabilité du monde occidental, donc moindre domination technologico-opérationnelle ;
- Il resterait une tierce variable, et non des moindres : la position turque sur le projet de pilier européen, probablement hostile et donc bloquante. Les tractations s'effectueraient vraisemblablement dans un contexte de tensions internes, comme du reste à chaque changement d'équilibre structurel au sein d'une organisation de la taille de l'OTAN.

Cette prise de responsabilité européenne déboucherait logiquement sur un *aggiornamento* des postes clés<sup>199</sup>. Les processus capacitaires OTAN (NDPP) et UE (PDC)<sup>200</sup> devraient être mieux harmonisés pour se compléter mutuellement, condition cardinale si l'on veut qu'à terme les forces du pilier européen puissent agir indifféremment dans le cadre d'une opération

197. B. Angelet, « The War against Ukraine and European Defence : When will we square the circle? », Egmont policy brief, n° 292, Egmont Institute, novembre 2022. Ecouter également C. Brugier et P. Haroche, podcast « le Collimateur », *op.cit.*

198. F. Pesme, « European Defence is not a burden – Allies should rather share responsibilities », *NATO Briefs Series*, n° 11, FRS, 20 janvier 2022.

199. On pense au poste de Deputy-SACEUR, à l'origine conçu pour être occupé par un pays membre de l'UE et occupé par le Royaume-Uni qui n'en fait plus parti. On peut aussi penser au SACEUR lui-même, ce qui impliquerait un effort de défense européen conséquent pour assumer cette responsabilité. Lire K. A. Grieco, « Engagement Reframed #3 : Appoint a European SACEUR », Atlantic Council, 14 février 2022. Voir aussi Sven Bishop, *ibidem*.

200. Plan de développement capacitaire, mené par l'agence européenne de défense. Entretien officier inséré EMUE. Consulter : [eda.europa.eu](https://eda.europa.eu).

otanienne, européenne ou *ad hoc* d'envergure significative<sup>201</sup>. La France, bénéficiant d'une antériorité et d'une constance dans la poursuite de ce but politico-militaire, serait un élément moteur de sa concrétisation. Cet avantage politique ne serait pas suffisant. Il devrait être complété par un effort militaire pouvant s'inspirer des propositions décrites plus haut, soit davantage de prise de responsabilités militaires otaniennes, par exemple sur le flanc Sud-Est et plus grande densité capacitaire de son système de forces.

---

201. C'est-à-dire, dans le cas de l'UE, au-delà d'une opération de 5 000 hommes (« Capacité rapide de déploiement de l'UE »), telle que prévue à ce jour par la Politique de sécurité et de défense commune.



# Conclusion

La transformation de l'OTAN consécutive au nouveau Concept stratégique n'en est qu'à ses débuts. Chaque allié va s'y adapter et tenter d'agir en fonction de ses intérêts ; il en résultera une saine émulation au mieux, une compétition fébrile au pire. À la fin du processus d'adaptation, il est à parier que certains auront gagné en influence politico-militaire quand d'autres auront perdu de leur superbe.

Dans cette perspective, la France doit définir un rôle à la mesure de son poids militaire, conforme à ses intérêts de sécurité, réaliste quant à sa situation de départ (culture de ses armées, programmation capacitaire déjà actée, relations partenariales préexistantes) et apparaissant légitime à ses alliés pour entraîner ses « meilleurs amis ». La solution du « flanc Sud-Est » entrevue ici n'est qu'une possibilité parmi d'autres qui nécessiteraient un travail approfondi d'état-major prenant en considération l'ensemble des variables, dont nombre sont confidentielles. Quel qu'il soit, le rôle structurant que s'assignerait la France devrait être simple dans son principe, lisible pour son opinion publique et ses alliés, cohérent au plan politico-militaire.

La France ne sortira par le haut de cette transition otanienne qu'en consentant un effort de défense à la hauteur des enjeux : il y a à l'évidence un sujet de densification et de robustesse de ses capacités militaires, sans lesquelles elle ne pourra répondre aux scénarios conflictuels les plus exigeants, cœur de métier de l'OTAN. Il y a, en parallèle, une nécessité d'agréger des partenaires proches, non seulement pour mettre sur pied des formations de taille critique, mais au-delà pour créer des liens militaires forts, structurants dans la durée, générant ainsi une interopérabilité pouvant être utile dans une coalition *ad hoc*.

Passer à côté de ces deux objectifs aboutirait à n'exploiter qu'une rente de situation assise sur des atouts réels, mais qui, comme toute rente, finira par s'éroder avec le temps, d'autant plus vite que d'autres pays évoluent vite. À cet égard, les efforts consentis dans l'OTAN, notamment capacitaires, servent également à répondre à des situations de crise n'impliquant pas l'organisation : ainsi, les objectifs capacitaires assignés dans le cadre du NDPP ne répondent pas qu'à des enjeux otaniens.

Il convient également de rappeler qu'un appareil de forces robuste et résilient, donc pourvu d'une masse opérationnelle, constitue certes un avantage décisif pour gagner une guerre conventionnelle symétrique, mais il apparaît surtout comme une condition incontournable pour dissuader un agresseur puissant et donc éloigner le spectre de la guerre. Une France

tenant un rôle structurant au sein de l'OTAN permettrait de consolider la « poupée gigogne de sécurité » qu'est notre organisation collective : la plus grande poupée étant l'Alliance, la poupée intermédiaire étant le possible pilier européen et la plus petite étant l'armée française.

Ainsi, un appareil militaire robuste et au rôle clair permettrait à la France de contribuer significativement à la consolidation de l'OTAN ; puis d'influer sur la constitution du pilier européen, ultime assurance-vie en cas de désengagement américain. En cas de défaillance collective européenne, donc de solitude stratégique, la dernière poupée serait plus autonome pour agir, avec le potentiel concours de quelques ultimes amis otaniens. N'oublions pas que, ces dernières années, les surprises sont aussi venues du comportement des « amis » et que des crises, systémiques, financières, politiques ou autres, peuvent avoir raison des solidarités les plus anciennement établies.

Dès lors, et paradoxalement en ligne avec une posture gaullienne trop souvent simplifiée, l'ambition de conserver notre souveraineté, c'est-à-dire notre capacité à comprendre, décider puis agir, y compris dans l'adversité, devrait inciter la France à s'investir pleinement dans la réorganisation de l'OTAN pour y proposer l'exercice d'une responsabilité à notre mesure. Cela nous obligerait mais garantirait plus solidement notre sécurité.





27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

---

[Ifri.org](http://Ifri.org)