



Réformer les commandements de l'OTAN

Entre européanisation, émergence de nouveaux leaders et rôle des États-Unis

Amélie ZIMA

► Points clés

- La réélection de Donald Trump à la présidence américaine soulève de multiples questions sur la raison d'être et l'avenir du lien transatlantique et de l'OTAN.
- Bien que les garanties de sécurité de l'OTAN ne soient pas officiellement remises en cause, des projets de désengagement de certaines fonctions clés, comme le poste de SACEUR, sont envisagés. Ces projets peuvent être une opportunité pour l'OTAN de réfléchir à une révision de sa structure de commandement, jusqu'alors fortement américanisé.
- Il est intéressant d'examiner les possibles évolutions des principaux postes militaires de l'OTAN, incluant le chef du comité militaire, le SACEUR, le SACT, et les commandements régionaux et de domaine.
- Une réforme des commandements pourrait introduire une plus grande rotation entre les États membres, augmentant ainsi la représentativité politique et géographique. Cela pourrait aussi donner plus de place aux États européens, reflétant leur montée en puissance tout en reconnaissant les différences de potentiel militaire.

Introduction

La réélection de Donald Trump à la présidence américaine interroge profondément la nature du lien transatlantique. Si les garanties de sécurité de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), article 5 et dissuasion nucléaire notamment, ne sont pour l'instant pas officiellement remises en cause ou amoindries, des projets de la nouvelle administration portent sur le désengagement de fonctions au sein de l'Alliance, en particulier le poste de SACEUR (*Supreme Allied Commander Europe*)¹. Au-delà de la vie politique américaine, ces projets ayant été critiqués par les présidents des commissions de défense du Sénat et de la Chambre des représentants, des réflexions sont aussi en cours au sein du comité militaire de l'OTAN. Dans ce cas, il s'agirait de réviser la structure de commandement et les contributions respectives des alliés en termes de personnels militaires².

Cet article considère les différentes possibilités d'évolution concernant les *top jobs* militaires de l'OTAN : chef du comité militaire (CMC), commandant suprême pour les forces alliées en Europe (SACEUR), commandant suprême pour la transformation (SACT), les trois commandements régionaux de forces interarmées (*Joint Force Command*, JFC) de Naples, Norfolk et Brunssum, ainsi que les trois grands commandements de domaine aérien à Ramstein (*Aircom*), terre à Izmir (*Landcom*) et maritime à Northwood (*Marcom*).

Cette réflexion sur la réforme des commandements prend en compte une particularité de l'OTAN : la plupart de ces *top jobs* sont réservés à des États ou à des régions et ne sont donc pas ouverts à la rotation entre États membres. Cependant, une réforme des commandements pourrait être l'opportunité d'introduire une plus grande dose de rotation entre les États membres, et donc de représentativité politique et géographique. Il s'agirait aussi d'accorder plus de place aux États européens pour prendre en compte leur montée en puissance, sans effacer les différences de potentiel militaire.

Réformer la répartition des postes : une réflexion ancienne

La tradition prévoit une division du travail au sein de l'OTAN selon laquelle la plus haute fonction civile de l'OTAN, le secrétaire général, revient toujours à un Européen tandis que le poste de SACEUR est toujours dévolu aux Américains, reflétant ainsi leur prédominance militaire. Cette répartition des rôles a déjà connu des propositions de réforme avant la réélection de Donald Trump. Si cette division n'a pour l'heure pas été remise en cause,

1. « Trump Admin Considers Giving Up NATO Command That Has Been Exclusively American Since Eisenhower », NBC News, 18 mars 2025.

2. Entretien avec des officiers insérés au sein de l'OTAN, printemps 2025.

des propositions de réforme ont déjà été formulées. Dans les années 1980, Henry Kissinger, ancien secrétaire d'État américain, suggère une réforme structurelle de l'OTAN : confier aux Européens une plus grande responsabilité dans la défense conventionnelle et leur octroyer la fonction de SACEUR puisqu'ils ont une supériorité sur les questions de commandement, d'entraînement et de tactique, ce qui est fondamental à l'heure de la parité nucléaire. Dans cette nouvelle répartition, les Américains auraient obtenu le poste de secrétaire général pour assurer la coordination politique de l'Alliance³. Ce projet ne fut pas repris par l'OTAN mais, au milieu des années 1990, la réflexion ressurgit. En raison du rôle de plus en plus politique de l'OTAN, et donc de la prédominance du rôle du secrétariat général dans son fonctionnement, le poste aurait dû revenir à un Américain⁴. Cependant, une fois de plus, la réforme n'a pas été mise en œuvre.

Au milieu des années 1990, la question de la réintégration de la France dans le commandement, initiée par le président Chirac, soulève aussi celle du partage des commandements. En effet, pour acter la reconnaissance de « l'identité européenne de sécurité et de défense⁵ » (IESD), la France souhaite que des commandements majeurs soient affectés aux Européens (en l'occurrence à un officier général français), dont celui du Sud-Europe (JFC Naples dénommé alors AFSOUTH). L'absence d'accord entre Alliés sur cette question met un arrêt à la volonté française de rejoindre le commandement militaire intégré et dévoile le fossé concernant la perception de l'IESD. Du côté français, il existait une demande de plus grande visibilité et de pouvoir effectif, mais du côté des États-Unis, la démarche du gouvernement français signifie qu'il reconnaît finalement l'importance de l'OTAN et rompt avec la posture gaulliste en actant le leadership américain.

La répartition des *top jobs* est restée à l'avantage des États-Unis

Remettre en cause la prédominance américaine ?

Malgré les changements politiques et stratégiques post-guerre froide, la répartition des *top jobs* est restée à l'avantage des États-Unis, reflétant leur position de leader politique et militaire de l'Alliance depuis sa création. Des officiers américains occupent ainsi le poste de SACEUR depuis sa création en 1951, ainsi que les commandements interarmées de Naples et les états-majors tactiques de Ramstein et Izmir. Enfin, le poste de SACT était également dévolu à un Américain à sa création en 2002, mais fut octroyé à la France en 2009 lors de son retour dans le commandement militaire intégré.

3. H. Kissinger, « A Plan to Reshape NATO », *Time*, 5 mars 1984.

4. J.-C. Zarka, *L'OTAN*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 1997, p. 43.

5. Définition de l'IESD disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu>.

Répartition des *top jobs* selon les nationalités

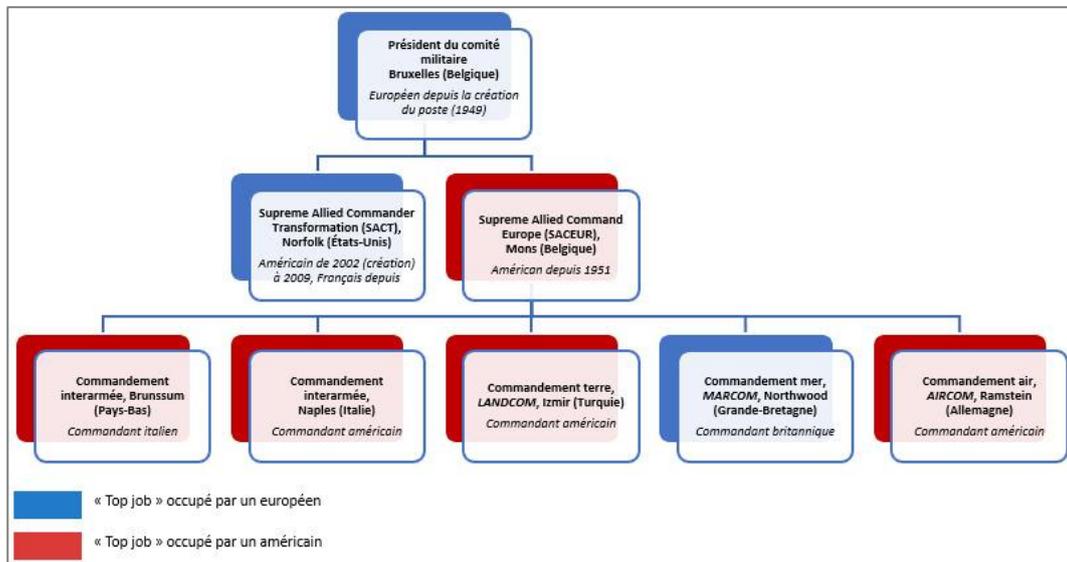


Schéma : © Amélie Zima/Ifri, 2025.

Cette prédominance américaine pourrait aujourd'hui être questionnée pour deux raisons principales. D'une part, les déclarations des membres de l'administration Trump à l'égard des pays alliés, le Canada et le Groenland, ou partenaires, l'Ukraine, remettent en cause des principes cardinaux du droit international que l'Alliance s'engage à respecter : la souveraineté des États, l'intégrité territoriale et l'intangibilité des frontières. Ces déclarations sont ainsi à l'exact opposé des fondements même de l'OTAN : la défense des valeurs libérales et démocratiques, du droit international et des principes de la Charte de l'Organisation des Nations unies (ONU). Si des États membres ont déjà pu par le passé se mettre en porte-à-faux avec les valeurs promues par l'OTAN, la différence dans le cas américain est qu'il s'agit de la première puissance politique et militaire de l'organisation. Dans ce contexte, la légitimité américaine à exercer la majorité des postes de commandements se retrouve questionnée, voire remise en cause.

D'autre part, depuis les années 1990, des acteurs politiques et institutionnels américains évoquent la nécessité pour les Européens de prendre en main la sécurité du Vieux Continent. Cependant ces déclarations de principes se heurtent à un refus des États-Unis de céder leurs postes au sein de l'OTAN pour permettre une plus grande participation des Européens. De fait, ce paradoxe américain, qui tient aussi à la volonté de conserver des positions au sein de l'Alliance nécessaires à la projection de leur puissance, nécessiterait d'être levé.

Mettre fin à la prédominance américaine suppose cependant de s'interroger sur un point particulier au commandement américain : les postes dits à « double casquette ». Ainsi le SACEUR est également le chef de l'USEUCOM (*United States European Command*), le commandant de JFC Naples dirige les *United States Naval Forces Europe-*

Africa (NAVEUR-NAVAF) dont dépend la 6^e Flotte, et le commandant de JFC Norfolk est aussi à la tête de la 2^e Flotte de l'*US Navy*. Ce dernier point ne doit pas être considéré comme un frein à la réforme. D'une part, la réforme ne suppose pas que les Américains doivent abandonner toutes leurs fonctions au sein de l'OTAN. D'autre part, le Pentagone réfléchit à une évolution des commandements américains. À titre d'exemple, EUCOM pourrait être fusionné avec le US-AFRICOM, stationné à Stuttgart. Selon le mémo du Pentagone, ce nouveau commandement, s'il venait vraiment à être créé, serait tellement vaste que son chef ne pourrait assumer en plus la fonction de SACEUR⁶. Cette position est cependant étonnante étant donné que la fusion des deux commandements existait avant 2007 et depuis lors, les opérations et la présence américaine en Afrique n'ont fait que décroître.

Enfin la remise en cause de la prédominance américaine n'annule pas la possibilité pour des soldats américains de participer à des missions OTAN. En effet, si certains ont pu affirmer que les armées américaines n'ont jamais été commandées par des officiers étrangers⁷, cette affirmation ne résiste pas à l'épreuve des faits. Sans remonter jusqu'au marquis de La Fayette, tant durant les deux conflits mondiaux que durant la guerre froide et depuis 1989, des soldats américains se sont retrouvés sous contrôle opérationnel étranger notamment pour des opérations de l'ONU⁸.

Cela ne remettrait pas en cause la distinction au sens juridique, entre le « contrôle » qui est simplement l'autorité déléguée sur les modalités d'emploi et de soutien de forces déjà affectées à un théâtre d'opérations en vue d'une mission à remplir, et le « commandement » qui relève de prérogatives beaucoup plus vastes, dont l'affectation ou la réaffectation de forces, la définition du cadre d'engagement et des règles d'emploi de la force, et pouvant aller jusqu'à la gestion administrative et disciplinaire, dont la responsabilité relève strictement de la nation d'origine⁹. Cette claire séparation des responsabilités rend crédible l'hypothèse de la mise à disposition de troupes américaines par délégation des responsabilités de contrôle opérationnel à un commandement multinational¹⁰.

La remise en cause de la prédominance américaine n'annule pas la possibilité pour des soldats américains de participer à des missions OTAN

6. Mémo du Pentagone cité in « Trump Admin Considers Giving Up NATO Command That Has Been Exclusively American Since Eisenhower », *op. cit.*

7. Cette opinion a été défendue par Karl Rove, ancien conseiller du président George W. Bush et chef de cabinet adjoint à la Maison-Blanche (« Karl Rove: American Troops Have Never Been under the Formal Control of Another Nation », Politifact, The Poynter Institute, 29 mars 2011).

8. Liste des opérations, *op. cit.*

9. DIA-3.0 « Commandement des engagements opérationnels hors du territoire national », CICDE, Ministère des armées, juillet 2019.

10. LCL Michael Canna (US Air Force), « Command and Control of Multinational Operations Involving US Military Forces », The Atlantic Council, août 2004, disponible en PDF sur : www.files.ethz.ch.

L'européanisation des commandements

Une véritable européanisation de la structure OTAN doit porter sur les *top jobs*. Il est courant au sein de l'OTAN que les postes d'adjoint ou de *chief of staff* soient attribués à des Européens, mais cela ne traduit pas une européanisation du commandement puisque ce sont des fonctions subordonnées. Le poste de chef du comité militaire nécessiterait une adaptation à la marge. Ce poste est déjà rotationnel, mais a été très majoritairement occupé par des officiers d'Europe occidentale¹¹. La réforme consisterait à l'ouvrir formellement à tous les États membres de l'OTAN, dont le Canada mais aussi les États-Unis qui pourraient entrer dans la rotation puisqu'ils accepteraient d'abandonner le poste permanent de SACEUR.

La fonction de SACEUR, qui dirige les opérations de l'OTAN en cas de conflit et témoigne de la crédibilité opérationnelle de l'Alliance, doit nécessairement être occupée par un chef militaire issu d'une puissance militaire majeure, *a fortiori* dotée de l'arme nucléaire. Deux États membres en Europe remplissent ces conditions : la France et la Grande-Bretagne. Pour sortir de la logique d'attribution permanente à un État, qui perdrait sa légitimité étant donné que le différentiel de puissance n'est pas aussi important entre la France et la Grande-Bretagne, qu'il peut l'être entre tous les membres de l'Alliance et les États-Unis depuis sa création, le poste pourrait être alternativement occupé par des chefs militaires issus de ces deux États membres. Néanmoins, cette réattribution supposerait *a minima* que la France devienne membre observateur du groupe des plans nucléaires, mettant ainsi fin à son statut particulier négocié lors de sa réintégration dans le commandement militaire intégré en 2009.

La plus grande européanisation de l'OTAN doit amener aussi à réfléchir au poste de SACT

Si la fonction de SACEUR devait être occupée par un Britannique ou un Français, il serait nécessaire de réaffecter la fonction de son adjoint, le *Deputy-SACEUR* (D/SACEUR), traditionnellement dévolu à un Britannique. D'une part, cela empêcherait le cumul de fonctions, titulaire et adjoint, par une même nation ; d'autre part, le D/SACEUR étant censé commander les opérations européennes de l'OTAN, suivant en cela les accords de « Berlin +¹² », il serait légitime que la fonction soit attribuée de façon rotationnelle aux 23 États à la fois membres de l'Union européenne (UE) et de l'OTAN.

La plus grande européanisation de l'OTAN doit amener aussi à réfléchir au poste de SACT, dont la fonction consiste à prioriser les futurs besoins capacitaires et les exigences en matière d'interopérabilité, et veille à ce que les résultats de ce travail alimentent le

11. La seule exception a été le général tchèque Petr Pavel qui a dirigé le comité de 2015 à 2018.

12. Les accords de « Berlin + » posent les bases de la coopération OTAN-UE et prévoient la possibilité pour les pays membres européens de l'OTAN de conduire des opérations militaires européennes en utilisant les moyens et capacités de l'OTAN, notamment en ce qui concerne les dispositions de commandement et l'aide à la planification opérationnelle. Voir « Relations avec l'Union européenne », OTAN, 19 juin 2025, disponible sur : www.nato.int.

processus OTAN de planification de défense. Le SACT est aussi responsable des programmes d'entraînement et de formation de l'OTAN. Attribué à la France depuis 2009, le poste devrait être réaffecté afin que l'Hexagone ne puisse cumuler les deux fonctions de commandement stratégique, SACEUR et SACT. Tout État – dont les États-Unis –, disposant de compétences reconnues sur les questions de transformation, de planification et d'exercices, pourrait être un candidat légitime, de même qu'un État ayant fait preuve d'innovation technologique. Ainsi cela pourrait être l'Estonie, vu son expertise incontestée en matière de cyberdéfense¹³, ou un État membre disposant d'une expertise incontestée dans un domaine d'intérêt majeur, comme la Finlande avec son modèle de défense totale.

Concernant les commandements interarmées de Brunssum (en charge de l'Europe du Nord-Est), Norfolk (zone Atlantique) et Naples (Europe du Sud), un État aspirant à ces postes devrait disposer de forces crédibles dans les trois composantes traditionnelles des armées (terre, mer, air), ainsi que d'une expertise dans le domaine du commandement et de la planification interarmées. L'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie ou le Royaume-Uni peuvent être des candidats légitimes à ce commandement. De fait, sur les vingt dernières années, Brunssum a été principalement attribué aux Allemands et aux Italiens, alors que les commandements de Norfolk et de Naples reviennent traditionnellement aux États-Unis. Ces postes occupent une place particulière dans la stratégie américaine puisque l'un permet la projection de puissance dans l'espace atlantique et l'autre dans l'espace méditerranéen et le Proche-Orient.

Enfin, les commandements de milieux pourraient également être réattribués en prenant en compte l'évolution des formats des forces armées en Europe. Ainsi la Pologne, en raison de l'ampleur de son réarmement qui va la transformer en première armée conventionnelle d'Europe à l'horizon 2035, ne paraît plus pouvoir être exclue des *top jobs* militaires. Elle devient au contraire une candidate légitime pour prendre la direction du commandement Terre (Landcom), actuellement occupé par un Américain¹⁴. Concernant le commandement Air, la Grande-Bretagne ou la France seraient des candidates crédibles puisque leurs forces aériennes sont parmi les premières de l'OTAN, qu'elles disposent d'une grande expérience opérationnelle ainsi que d'un engagement de longue date pour la défense du territoire des États membres, notamment dans le cadre de la police du ciel. Enfin, le commandement maritime (Marcom) pourrait être maintenu au bénéfice des Britanniques, le format de la *Navy* (deux porte-avions et quinze frégates) les rendant légitimes pour occuper cette fonction.

La Pologne, première armée conventionnelle d'Europe à l'horizon 2035 ?

13. Depuis 2008, l'Estonie héberge le centre d'excellence de l'OTAN pour la cyberdéfense.

14. L. Péria-Peigné et A. Zima, « Pologne, première armée d'Europe en 2035 ? Perspectives et limites du réarmement polonais », *Focus stratégique*, n° 123, Ifri, février 2025.

Conclusion

Disposer de commandants issus de l'ensemble des régions de l'OTAN permettrait d'incarner la vision à 360 degrés de l'Alliance. La présence de personnels issus des différentes régions permettrait d'accroître la connaissance et la visibilité de l'ensemble des défis de sécurité qu'elle affronte. Ainsi, la présence de personnels issus d'Europe centrale et orientale a permis une prise de conscience des enjeux sécuritaires du flanc Est et la définition d'une nouvelle posture concernant la Russie, mettant l'accent sur la fermeté, à la fin des années 2010¹⁵.

Par ailleurs, une réforme des commandements pourrait permettre de donner plus de poids à l'Europe dans la structure de commandement de l'OTAN. Loin des projets incantatoires sur l'identité européenne de l'OTAN ou le pilier européen qui n'ont pas eu de réalisation concrète, ces modifications rééquilibreraient de façon tangible la relation transatlantique.

Enfin, une réforme des commandements pourrait également prendre en compte la création de nouvelles fonctions. L'OTAN ayant décrété qu'il existe cinq domaines de conflictualité (air, mer, terre, cyber et espace), il pourrait être envisagé de créer des commandements pour les deux derniers et de les attribuer à des pays membres, comme l'Estonie, la France ou les États-Unis, disposant d'une expertise reconnue en ces domaines.

15. Entretien avec des membres du secrétariat international de l'OTAN, printemps 2025.

Amélie Zima est chercheuse au Centre des études de sécurité de l'Ifri et responsable du programme Sécurité européenne et transatlantique. Docteure en science politique de l'université Paris-Nanterre, sa thèse a porté sur le premier élargissement post-guerre froide de l'OTAN et a reçu le premier prix de thèse de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN). Elle a été doctorante au Cefres de Prague (Centre français de recherches en science sociales – unité CNRS-MEAE) et chercheuse post-doctorale au Centre de civilisation française de l'Université de Varsovie (OKF-UW). Avant de rejoindre l'Ifri, elle a été chercheuse sécurité européenne à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM). Elle a enseigné aux universités Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris-Nanterre et à Sciences Po. Ses travaux portent principalement sur l'OTAN, la Pologne et l'usage politique de l'histoire en relations internationales.

Comment citer cette publication :

Amélie Zima, « Réformer les commandements de l'OTAN. Entre européanisation, émergence de nouveaux leaders et rôle des États-Unis », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 23 juin 2025.

ISBN : 979-10-373-1073-6

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'autrice.

© Tous droits réservés, Ifri, 2025

Couverture : Drapeaux nationaux des pays membres de l'OTAN devant le siège de l'organisation à Bruxelles, en Belgique, le 3 avril 2023 © Alexandros Michailidis/Shutterstock.com



27 rue de la Procession
75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org

