

Nation-cadre : défi européen et ambition française

Guillaume GARNIER

► Points clés

- Être nation-cadre signifie diriger une coalition ou un module de forces aux capacités significatives. Ce statut confère des effets d'entraînements militaires et donc une influence politique.
- Pour assumer cette responsabilité, plusieurs critères doivent être remplis : délivrer la structure de commandement, fournir une proportion importante de capacités critiques, rares et onéreuses, enfin disposer d'une « masse de combat » à même de fédérer les partenaires. La plus-value politico-militaire octroyée exige donc des moyens, en quantité et qualité.
- Alors que l'engagement américain sur le continent se réduit, les pays européens doivent organiser leurs propres modules de forces, capacités critiques comprises. Cette démarche pourra osciller entre coopération et compétition, chacun cherchant à tirer les fruits politiques de ses efforts de réarmement.
- La France nourrit des ambitions de nation-cadre. Si elle veut maintenir son rang politico-militaire, elle a tout intérêt à maximiser les domaines stratégiques où elle conserve un temps d'avance et à parfaire son système d'affiliations avec des partenaires de confiance, notamment avec les pays nordiques.

Introduction

Apparu au début des années 2000, le concept de nation-cadre obéit à différentes logiques, qu'il s'agisse d'assumer le leadership d'une opération militaire, de diriger un projet capacitaire commun ou de commander une structure de forces permanente. Dans tous les cas, le pays qui assume ce rôle entend bien y trouver un surcroît d'influence politico-militaire. Plutôt pensé à l'origine pour des scénarios de gestion de crise, ce concept doit désormais être analysé sous l'angle d'un « engagement majeur », hypothèse clairement réaffirmée dans la « Revue nationale stratégique 2025 » et soulignant l'impératif de disposer de forces aptes à conduire un conflit interétatique dans la durée¹. Le défi est donc tout autre et doit être replacé dans un contexte où la défense du continent européen pourrait reposer essentiellement sur les seules forces de ses propres pays, du fait de l'affaiblissement tangible du lien transatlantique.

Être nation-cadre suppose en premier lieu de disposer d'un certain nombre de capacités critiques de commandement et d'appui qui assurent une cohérence aux modules de forces déployés. Or ces *critical enablers* font précisément défaut en Europe, puisque le système de forces collectif a été pensé et organisé autour d'une contribution américaine décisive. En plus de ce rôle d'architecture capacitaire, la nation-cadre doit aussi pouvoir offrir une « masse de combat » suffisante pour donner l'impulsion à l'ensemble. Relever ce défi à court terme est extrêmement ambitieux, d'autant qu'il pourrait s'inscrire dans une logique de compétition entre États européens cherchant à traduire leur effort de réarmement en influence politique ou en retour industriel. Il convient donc de mesurer le niveau de ces efforts pour envisager les changements possibles au sein de la hiérarchie politico-militaire du continent.

À l'échelle européenne, aucun pays ne répond aujourd'hui à tous les critères : si le poids de l'Allemagne et de la Pologne est appelé à s'accroître, la France conserve des avantages comparatifs qui lui donnent, pour quelque temps encore, une certaine longueur d'avance pour proposer des projets communs lui permettant d'être nation-cadre, notamment sur des sujets à dimension stratégique. Elle gagnerait aussi à mieux organiser des « clubs d'affinitaires » afin de réunir les conditions pour structurer des clusters de forces dimensionnants, en amont d'un engagement majeur.

1. « Revue nationale stratégique 2025 », Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, 14 juillet 2025.

Généalogie et évolutions du concept

L'UE à l'initiative

Le premier concept de nation-cadre revient à l'Union européenne (UE) : entériné en 2002 par le Conseil de l'UE², il vise à doter la communauté d'un instrument de conduite d'opérations autonomes de gestion des crises, avec une chaîne de commandement politico-militaire adaptée. L'UE assure le contrôle politique (COPS) tandis qu'une nation-cadre assume le leadership militaire de l'opération, agrégeant d'autres nations contributrices, fournissant l'état-major (OHQ), l'ossature logistique et une part significative de la force engagée. L'initiative est d'essence politique et donne pour la première fois la possibilité d'agir de façon multilatérale en dehors du cadre otanien ou onusien. Ce concept est mis en œuvre dès 2003, avec l'opération Artémis dans l'Est du Congo dans laquelle la France fournit 80 % des effectifs, légitimant son rôle de nation-cadre mais relativisant le caractère « européen » de son succès³.

L'Allemagne à la manœuvre

La notion évolue dix ans plus tard avec le *Framework Nation Concept* (FNC), proposé par l'Allemagne en 2013, dans un contexte où les appareils militaires européens apparaissent fragmentés et incohérents, nourrissant la frustration américaine sur le partage du fardeau alors que l'administration Obama réduit son empreinte militaire en Europe⁴. Berlin propose de répondre avec une démarche multidimensionnelle intégrant les aspects opérationnels, capacitaires et industriels. Le FNC consiste à associer des États volontaires pour partager des capacités en commun, offrant ainsi un cadre souple à la constitution de capacités multinationales. L'Allemagne ne se pose pas en leader politique mais en force de proposition initiale et en coordinateur clé. L'objectif de constituer des structures de forces permanentes n'est pas encore prioritaire mais émerge comme adjuvant opérationnel. Berlin se place alors au centre d'un cadre de coopération structurant, qui influence peu à peu la quasi-totalité des États européens de l'Est et du Nord, soit 19 pays. Le FNC se traduit par la mise en place de 16 clusters capacitaires⁵, qui forment autant de débouchés potentiels pour la base industrielle et technologique de défense (BITD) allemande.

2. Réactualisé en décembre 2015. Voir : « EU Framework Nation Concept », Conseil de l'Union européenne/SEAE, CSDP/PSDC 678, 18 décembre 2015.

3. N. Bagayoko-Penone, « Artémis, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense ? », *Afrique contemporaine*, vol. 1, n° 209, 2004, p. 101-116.

4. A. Feltes et N. Masuhr, « La planification de la Bundeswehr », *Analyses du CSS*, n° 329, Center for Security Studies-ETH Zurich, septembre 2023.

5. Logistique, soutien médical, génie, police militaire, artillerie, défense sol-air, forces spéciales, protection NRBC, C2, ISR, cyberdéfense, actions civilo-militaires, guerre électronique, entraînement, combat en montagne et en milieu urbain. Voir : R. L. Glatz et M. Zapfe, « Le concept de nation-cadre de l'OTAN », *Analyses du CSS*, n° 218, Center for Security Studies-ETH Zurich, décembre 2017.

L'OTAN s'empare du concept

Alors que le contexte sécuritaire se dégrade sur le flanc Est de l'Europe en 2014 après l'invasion de la Crimée, l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) reprend à son compte le concept allemand de FNC au sommet du Pays de Galles⁶. Deux autres États proposent des initiatives s'en inspirant, avec des nuances. Le Royaume-Uni établit la JEF (*Joint Expeditionary Force*), visant à créer un club de pays affiliés centré sur le Nord de l'Europe, dont la Suède et la Finlande alors neutres. Cette Force insiste davantage sur le plan opérationnel que capacitaire, ambitionnant de fédérer les neuf pays concernés sur le volet de l'intervention rapide. Comme dans le cas allemand, la JEF reste un cadre de coopération souple, non contraignant politiquement pour ses membres. Enfin, l'Italie propose une troisième initiative, plus marginale et centrée sur les opérations de stabilisation avec cinq pays danubiens/balkaniques. Des quatre plus grandes puissances militaires européennes de l'OTAN, seule la France s'abstient d'une initiative au prétexte d'un pic d'opérations extérieures (Barkhane, Sangaris, Chammal, Daman) et intérieure (Sentinelle). Même si les raisons sont rétrospectivement compréhensibles, Paris rate alors l'occasion de constituer dès le départ son club de pays affiliés.

Le terme de nation-cadre recouvre ainsi d'abord deux réalités : leader d'une opération extérieure limitée pour l'UE ou cadre souple de coopération capacitaire et/ou opérationnelle au sens du FNC. Les évolutions stratégiques otaniennes des années 2016-2017 ouvrent une troisième voie. En effet, la nation-cadre peut aussi désigner le pays acceptant une responsabilité politico-militaire spécifique à la posture de l'OTAN, pour remplir une mission précise dans un cadre géographique délimité. Il s'agit ici du dispositif de « présence avancée renforcée », lequel entend déployer en permanence quatre *battlegroups* (BG), soit un par État polono-balte. Chaque BG est multinational, placé sous commandement d'une nation-cadre (États-Unis, Allemagne, Canada et Royaume-Uni). La France, toujours en surchauffe opérationnelle à cette période, estime là encore qu'elle ne peut pas prendre cette responsabilité et se résout au rang de simple contributeur, alternant entre les BG allemands en Lituanie et britanniques en Estonie. L'aggravation de la situation en Europe avec l'invasion de l'Ukraine en février 2022 oblige l'OTAN à renforcer encore sa posture à l'Est, la portant de quatre à huit BG, au profit cette fois de la Slovaquie, Hongrie, Roumanie et Bulgarie. Consciente de la nécessité de gagner en influence au sein de l'Alliance et compte tenu de ses liens historiques avec ce pays, la France prend alors le rôle de nation-cadre en Roumanie en 2022 (mission Aigle, qui prévoit la montée en puissance rapide jusqu'au niveau brigade)⁷.

6. Voir le § 67 de la déclaration du sommet du Pays de Galles, du 5 septembre 2014 : « Ce concept [...] contribuera à mettre à la disposition de l'Alliance des ensembles cohérents de forces et de capacités, en particulier en Europe. »

7. Voir É. Tenenbaum, avec la collaboration de A. Zima, « Retour à l'Est : la France, la menace russe et la défense du "Flanc Est" de l'Europe », *Focus stratégique*, n° 119, Ifri, juin 2024.

Des effets politiques bénéfiques, de nombreux prétendants

Des trois acceptions présentées, il importe de prendre conscience d'une différence sémantique clé. Le français « nation-cadre » renvoie à deux termes différents en anglais : *lead nation* désigne la nation-cadre d'une opération extérieure, tandis que *framework nation* désigne la nation-cadre d'une mission, d'une structure de forces ou d'un projet, généralement capacitaire. Cette non-équivalence est source de confusion.

Aussi, dans les documents officiels nationaux, l'ambition française de nation-cadre fait d'abord référence à l'aptitude à prendre le commandement militaire d'une coalition quel que soit le cadre politique (otanien, européen ou de circonstance)⁸. Mais cette ambition se décline nécessairement sur le plan fonctionnel. Être nation-cadre comporte des exigences différentes selon le milieu physique, ou selon le cluster capacitaire considéré (certaines capacités militaires générant plus d'effets d'entraînement politique que d'autres), autant de manières donc d'être une nation-cadre sur le plan organique.

La France n'est évidemment pas la seule à afficher cette ambition. Pour les plus grands pays militaires européens – les quatre susmentionnés auxquels on peut désormais ajouter la Pologne –, être nation-cadre offre tout d'abord un poids politique et l'influence correspondant au niveau de sa prise de responsabilité. Dans le contexte de compétition stratégique, une nation-cadre exerce un rôle directeur en matière capacitaire ou de structuration des modules de forces ; elle influe sur la doctrine collective, donc sur la définition de standards technico-opérationnels, lesquels peuvent favoriser les acquisitions d'équipements au bénéfice de la BITD si celle-ci est conséquente. En cas d'opérations résultant de situations de crise, la nation-cadre génère une influence politico-militaire : prépondérance dans la conduite des opérations, rôle clé dans les conditions de sortie de crise. En situation de guerre majeure, il n'y a pas de nation-cadre à proprement parler pour en assurer la conduite stratégique, mais un collectif (OTAN) avec ses règles propres. Il n'en demeure pas moins que les nations-cadres positionnées sur des clusters déterminants (cf. infra) s'assurent d'une plus grande influence.

En vertu de ces avantages, on devrait assister en Europe à une logique de concurrence, plutôt que de saine émulation, car les efforts de réarmement consentis poussent les États à vouloir en récolter les fruits politiques et industriels plutôt que d'être les simples contributeurs de grands ensembles de forces dirigés par d'autres.

8. Cf. « Revue nationale stratégique 2025 », § 161 : « [La France] peut assurer le rôle de nation-cadre au sein d'une coalition de l'OTAN, de l'Union européenne, ou de circonstance, dans un scénario de guerre majeure. » Voir aussi l'audition du général Fabien Mandon, chef d'état-major des armées, Commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, du 22 octobre 2025 : « Nous défendons cette ambition, qui consiste à garantir à la France [...] un rôle de puissance d'équilibre et de nation-cadre au sein d'une coalition. »

Nation-cadre en contexte d'engagement majeur : une marche haute pour l'Europe

Trois conditions pour agréger les autres

Prétendre exercer le rôle de nation-cadre exige de remplir un certain nombre de conditions afin d'asseoir sa crédibilité. On peut en discerner trois⁹. La première est d'être capable d'assurer le commandement et contrôle (C2), c'est-à-dire fournir l'architecture de commandement au sens large du terme :

- ▀ L'état-major du niveau considéré, ce qui implique un niveau élevé de compétences du personnel (maîtrise de procédures complexes, cadre de travail multinational, interarmées ou « multi-milieus/multi-champs »), lesquelles doivent être évaluées/certifiées régulièrement.
- ▀ L'infrastructure associée, obéissant à un cahier des charges exigeant.
- ▀ La connectivité, soit l'ensemble des systèmes d'information et de communication (SIC) dont les normes techniques évoluent sans cesse, obligeant à des mises à niveau constantes, avec une nécessité toujours accrue en matière de résilience.








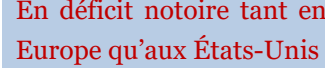











On le voit, cette première condition, *sine qua non*, n'est pas simplement technique mais constitue un défi de tous les instants.

Le deuxième critère a trait aux capacités critiques, aussi appelées habilitantes (*critical enablers*), qui apportent une plus-value opérationnelle essentielle. En Europe, elles sont rares, car chères et reposent la plupart du temps sur des capacités américaines, souvent même intégralement¹⁰. Elles sont longues à lister (*cf.* tableau 1) mais concernent notamment le renseignement stratégique, la logistique de théâtre, la frappe dans la profondeur, la guerre électronique, la défense aérienne multicouches. Être nation-cadre suppose, à un échelon considéré, de fournir la plupart des capacités critiques de ce niveau ou tout au moins environ la moitié pour être crédible.

Tableau 1 : principales carences de l'Europe en capacités critiques

9. Entretiens avec des officiers de l'état-major des armées.

10. M. Bergmann et O. Svendsen, « How Europe Can Defend Itself with Less America », Center for Strategic and International Studies, 8 octobre 2025.

Segment capacitaire	Composantes	Dépendance aux États-Unis : Significative  Très significative  Totale 
Connectivité stratégique	Satellites de télécommunications (cœur souverain ou constellations duales)	
	Couches logicielles SIC (<i>cloud computing</i>)	
Défense surface-air intégrée (multicouches)	Couches haute et exo-atmosphérique (THAAD, SM3, Arrow-3)	
	Couche moyenne (Patriot PAC3, SAMP-T)	
	Couches basse et très basse dont LAD (lutte anti-drones) : Iris-T, VL-Mica, etc.	En déficit notoire tant en Europe qu'aux États-Unis
ISR (intelligence, surveillance, reconnaissance)	Détection et alerte spatiale avancée	
	Surveillance de l'espace (SSA)	
	Renseignement stratégique (spatial ROIM et ROEM)	
	Renseignement tactico-opératif (ELINT-SIGINT ; drones HALE/MALE)	
Logistique de théâtre	Transport aérien stratégique (gros porteur)	
	Épaisseur logistique : volume en munitions et pièces détachées => stocks et vecteurs d'approvisionnements	
Frappes dans la profondeur	Stratégique (500 à +2000 km)	
	Opérative (150 à 500 km)	
	Tactique (70 à 150 km)	
Entrée en premier	Capacités SEAD/DEAD (suppression/destruction of enemy air defense)	
Contrôle/Guet aérien	Plateformes de type AWACS et AEW	
Guerre électronique (GE)	GE offensive notamment	

Source : Guillaume Garnier.

Enfin, conduire une opération militaire réclame plus qu'une armature. Il faut des unités conduisant la manœuvre proprement dite, soit un minimum de masse de combat. La nation-cadre doit à ce titre jouer le rôle de force d'entraînement et fournir une part substantielle, typiquement la moitié, un tiers apparaissant comme un strict minimum. Ceci vaut pour des raisons politiques (crédibilité) mais aussi militaires (masse critique pour agréger et préserver une cohérence opérationnelle).

Le concept à l'heure de l'affaiblissement du lien transatlantique

Pour assurer la sécurité du continent européen, le *NATO Force Model* (NFM) entériné au sommet de Madrid de 2022 prévoit une massification de la posture de défense comportant trois paliers successifs, avec 100 000 militaires à déployer initialement, suivis d'un renfort de 200 000 puis 500 000 autres en cas de conflit¹¹. Cela induit une plus grande responsabilité européenne dans la défense du continent¹², plus que jamais nécessaire alors que les déclarations du président Trump et les signaux de son administration démontrent la fragilité du lien transatlantique. Concrètement, les Européens doivent se préparer à assumer une part bien plus grande de leur défense et organiser davantage de clusters de forces¹³. Cela met directement en avant le concept de nation-cadre : qui pour commander quoi en fonction de ses ressources réelles, présentes et à venir ?

On l'a vu, deux États, le Royaume-Uni et l'Allemagne, se distinguent par la structuration préalable d'un club de pays affiliés, l'initiative de l'Italie ayant eu peu d'effets d'entraînement. S'agissant des efforts de réarmement, deux États ressortent également : l'Allemagne encore et la Pologne. Si l'on pouvait douter de la pérennité de ces efforts il y a trois ou quatre ans, tel n'est plus le cas aujourd'hui. La Pologne atteindra 5 % du produit intérieur brut (PIB) consacrés à la défense à court terme et ses cibles capacitaires laissent présager qu'elle deviendra la première ou deuxième puissance terrestre sur le segment de la défense territoriale vers 2030-2035¹⁴. Le sursaut allemand est également prodigieux (153 Mds d'euros prévus en 2029, soit 3.5 % du PIB)¹⁵ et amené à creuser drastiquement l'écart avec les deux leaders militaires européens des dernières décennies, la France et le Royaume-Uni. Ce sursaut permet en outre d'amortir le choc industriel résultant du déclin de sa production automobile et de machines-outils, activités qui peuvent être en partie converties dans la défense¹⁶. Cet avantage constitue un élément supplémentaire de motivation. Aussi, l'effort français, pour important qu'il soit, peine à se mesurer à l'effort allemand, dont le budget devrait représenter près du double du budget français à brève échéance. Cela ne manquera pas de modifier les équilibres militaires et donc politiques en Europe. Certes, Berlin part de plus loin sur le plan capacitaire mais peut creuser une dette publique deux fois plus faible que celle de Paris¹⁷ pour financer ses dépenses dans la durée.

11. « Nato Force Model », OTAN, 2 avril 2025, disponible sur : www.nato.int.

12. S. Biscop et B. C. Murillo, « PESCO: The Last Chance », *Egmont Policy Brief*, n° 341, Egmont Institute, 18 avril 2024.

13. F. Wolf, « L'OTAN va devoir compenser urgemment une réduction majeure des forces aériennes et navales US en Europe », *Meta Defense*, 27 mai 2026.

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

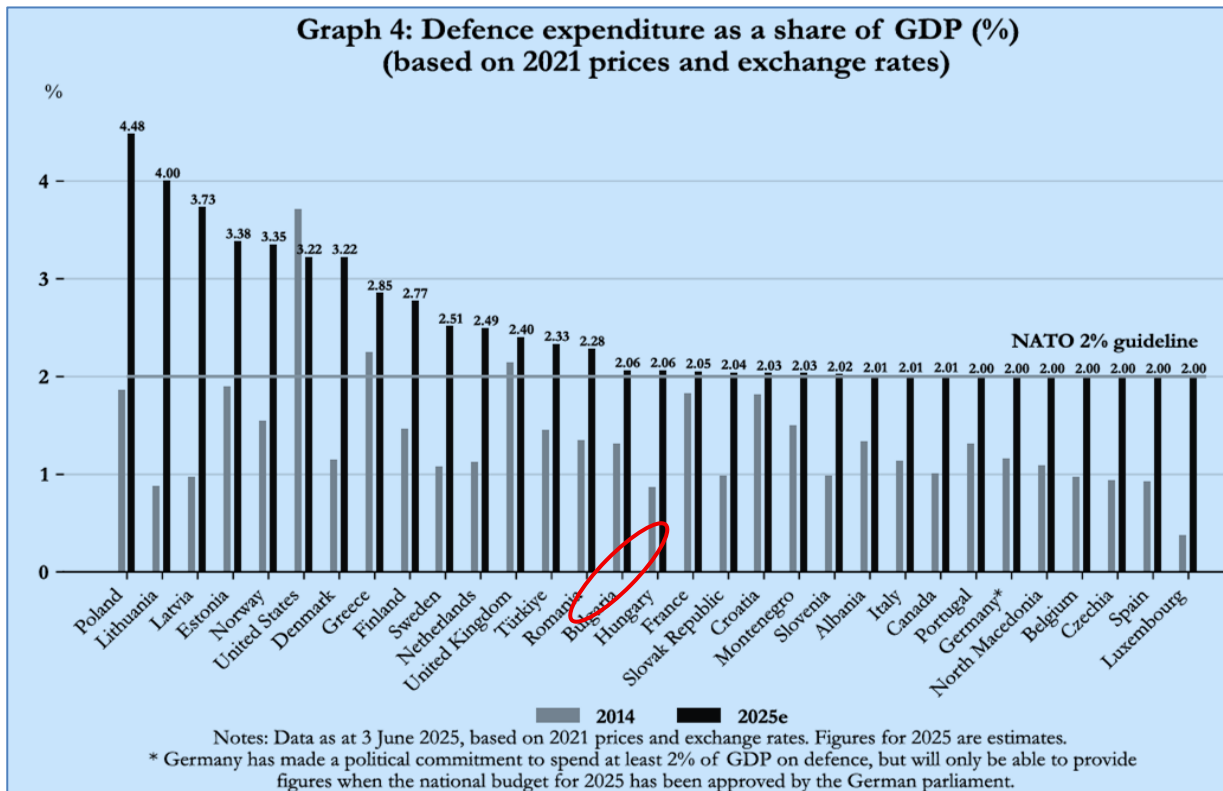
15. J. Möhring, « La Bundeswehr : de la Zeitenwende à l'Epochenbruch », *Notes du Cerfa*, n° 189, Ifri, février 2026.

16. « VW's Osnabrueck Plant would be "Very Suitable" for Defence Production, Rheinmetall CEO Says », Reuters, 12 mars 2025, disponible sur : www.reuters.com.

17. Respectivement 63,5 % et 117,4 % du PIB fin 2025 (sources : Bundesbank et INSEE).

Le tableau de l'OTAN ci-dessous¹⁸ permet de comparer, à isopérimètre, les dépenses militaires de chaque pays : la France, qui était dans le peloton de tête sur la période 2014-2024, est désormais dans la moyenne, financement de sa dissuasion nucléaire compris. En définitive, tous les pays réarment et ceux qui investissent le plus s'efforceront de devenir nation-cadre sur les modules de force les plus agréables.

Graphique 1 : comparaison des budgets de défense sur 2014-2025



Source : OTAN.

Le probable rééquilibrage européen au profit de Berlin et Varsovie n'est pas pour autant un jeu à somme nulle. Tout dépend de la manière dont pourrait être structuré, ou non, un pilier européen de l'OTAN cohérent, à même de couvrir le risque d'un retrait américain significatif, voire total. Dans ce contexte, pour préserver un rôle moteur en Europe, la France a tout intérêt à s'appuyer sur ses avantages comparatifs, bien réels, et à formuler des propositions de nation-cadre sur des segments à haute valeur ajoutée.

18. « Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025) », OTAN, 2025, disponible sur : www.nato.in.

Quel niveau d'ambition pour la France ?

État des lieux : des atouts à maximiser d'urgence

S'agissant de la première condition relative aux structures de commandement, la France est bien positionnée dans les trois composantes majeures des forces armées. La Marine nationale et l'armée de l'Air et de l'Espace (AAE) disposent d'états-majors certifiés OTAN, respectivement le French-STRIKEFOR et le French-JFAC, chacun démontrant l'aptitude à commander une opération otanienne de haute intensité. De même, l'armée de Terre dispose du 1^{er} corps d'armée de Lille (1er CA, ex CRR-FR)¹⁹, également certifié. Ces trois entités sont considérées au meilleur niveau par l'OTAN.

Sur le plan des capacités critiques, la France souffre plus ou moins des mêmes carences que ses homologues européens²⁰, mais peut compter sur des atouts spécifiques.

- Avec son porte-avions, la Marine détient un outil par essence agrégateur ; en sus, elle est la seule à compter trois porte-hélicoptères, capacités agrégeantes notamment pour une opération amphibie ; enfin la guerre des mines est un atout national reconnu. FRSTRIKEFOR peut justement commander chacune de ces composantes en multinational²¹.
- L'AAE est la composante aérienne disposant, avec le Royaume-Uni, du plus large éventail capacitaire et du plus grand nombre de *critical enablers* en Europe (notamment A400M, A330 MRTT, AWACS E-3F, Archange), ce qui accroît mécaniquement les possibilités d'agrégation dans des opérations aériennes complexes (COMAO), pour lesquelles ses savoir-faire sont par ailleurs reconnus. Nombre de ces plateformes critiques sont toutefois hypothéquées par la dissuasion nucléaire.
- Sur le volet terrestre, les comparaisons sont plus délicates, aucun pays européen ne pouvant à ce jour mettre sur pied un CA complet, grande unité intégratrice pour un conflit interétatique. Chacun manque des capacités critiques d'appui et de soutien afférentes²². La Pologne et l'Allemagne²³ semblent les plus avancées pour atteindre ce but, l'armée de Terre a quant à elle défini un calendrier graduel pour y parvenir (à partir de 2030)²⁴. Elle dispose d'atouts réels en aérocombat et forces spéciales, mais souffre de

19. Corps de réaction rapide – France. Voir : « Aligner la dénomination et la responsabilité : du Corps de réaction rapide – France au 1^{er} corps d'armée », ministère des Armées et des Anciens Combattants, 10 mars 2026.

20. B. Giegerich, « Progress and Shortfalls in Europe's Defence: An Assessment », *Strategic Dossier*, International Institute for Strategic Studies, septembre 2025.

21. Voir : « FRSTRIKEFOR – Contre-amiral Jacques Mallard », ministère des Armées et des Anciens Combattants.

22. Voir : G. Garnier, « Le corps d'armée, nouvel étalon de puissance pour les forces terrestres », *Briefing de l'Ifri*, Ifri, 29 avril 2025.

23. L. Péria-Peigné et A. Zima, « Pologne, première armée d'Europe en 2035 ? Perspectives et limites d'un réarmement », *op. cit.*

24. G. Garnier, « Le corps d'armée, nouvel étalon de puissance pour les forces terrestres », *op. cit.*

carences sévères notamment en matière de feux longue portée, ISR, guerre électronique et défense sol-air d'accompagnement.

Pour satisfaire à la dernière condition, la masse manque encore et toujours dans les quatre milieux (terre, air, mer, espace) et rien ne permet d'envisager une amélioration sensible à moyen terme. Les efforts budgétaires actuels ne permettent en effet que de redonner une certaine épaisseur organique et de commencer à rééquiper les armées en capacités clés. Aussi, l'augmentation significative des contrats opérationnels devrait attendre la prochaine Loi de programmation militaire, soit bien après 2030²⁵.

Des avantages comparatifs pour structurer des forces européennes

Certaines fonctions opérationnelles s'inscrivant dans des « espaces communs » peuvent exercer des effets stratégiques et pourraient à ce titre être valorisées en tant que nation-cadre, d'autant que la France dispose encore pour celles-ci d'un temps d'avance scientifique ou capacitaire en Europe²⁶.

Capitaliser sur certaines fonctions stratégiques à forte valeur ajoutée

En premier lieu, les capacités spatiales, indispensables aux opérations modernes, représentent un avantage comparatif réel. Elles sont adossées à des structures de commandement déjà en place et délivrant des effets uniques en Europe (Centre de commandement de l'espace, centre COSMOS et radar GRAVES²⁷). La France peut jouer ici un rôle de nation-cadre, avec toutefois un arbitrage à faire entre ce qu'elle considère comme son cœur souverain et ce qu'il y a lieu de mutualiser dans une perspective européenne. Le projet franco-allemand d'alerte spatiale avancée (*Jewel*) pourrait à cet égard devenir un modèle de « co-nation-cadre » une fois opérationnalisé. La THA (très haute altitude, 20-100 km) est aussi à considérer²⁸, la France développant d'ores et déjà plusieurs briques de capacités (pseudolites comme les ballons manœuvrants ou aérostats, radar transhorizon, C2 assurant une « hyper-connectivité »²⁹). La lutte anti-sous-marine est un autre domaine d'excellence. La France est le seul pays en Europe avec le Royaume-Uni à disposer de l'ensemble du spectre capacitaire associé (bâtiments de surface spécialisés et sous-marins, avions de patrouille maritime, renseignement acoustique, cartographies hydrographique et océanographique, etc). La prolifération sous-marine globale et la possibilité d'affronter des capacités russes performantes

25. S. Audrand et É. Tenenbaum, « Enfin sincère ? L'actualisation de la Loi de programmation militaire à l'épreuve des défis stratégiques et capacitaires », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 16 avril 2026.

26. Voir : C. Boutelet, « L'Allemagne veut devenir la puissance spatiale motrice en Europe », *Le Monde*, 22 octobre 2025.

27. Programme « Aurore » pour lui succéder.

28. Voir : « Stratégie des armées pour la très haute altitude », ministère des Armées, 15 juin 2025.

29. Voir : « Audition du général J. Bellanger (CEMAAE) », *Compte rendu*, n° 10, Commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, 22 octobre 2025.

confèrent un effet d'entraînement politico-militaire pour qui maîtrise l'intégralité de ce domaine de lutte.

Ces trois environnements se prêtent à des agressions discrètes, difficiles à détecter. Leur maîtrise concourt à la profondeur stratégique collective en cas de conflit, conditionnant la liberté d'action.

On peut aussi citer d'autres champs capacitaires à vocation stratégique pour lesquels la France dispose d'une longueur d'avance. La conception d'une capacité de frappe conventionnelle dans la profondeur peut s'appuyer sur les briques technologiques développées dans le cadre de la dissuasion (missiles balistiques ou hypervélocité)³⁰. Également, le projet SkyDefender de Thales a pour ambition de mettre en réseau les bulles de protection surface-air multicouches, intégrant des capacités nationales performantes et déjà existantes (du canon RAPIDFIRE au SAMPT-NG) ou européennes³¹.

De nouvelles affiliations à envisager

Comme la France n'a pu formaliser un club d'affiliés équivalent à la JEF ou au FNC allemand, elle apparaît en retard. Cette remarque vaut moins pour les domaines aérien et naval dont les structures de forces offrent davantage de souplesse et de versatilité, à condition d'assurer une connectivité robuste³².

Le milieu terrestre exige quant à lui l'existence de liens préalables pour assurer l'interopérabilité. Il est difficile de constituer un CA au pied levé, sauf à consentir un haut degré de friction. Aussi, il semble intéressant d'explorer les nouveaux liens pouvant être créés, en sus de ceux établis avec la Belgique par le partenariat CaMo. En termes d'avantages comparatifs, un aspect capacitaire est souvent oublié : la « spécificité milieu ». Les forces françaises combinent en effet une aptitude aux combats amphibie, aéroporté, aéromobile et montagne-grand froid. En Europe, elles seules assurent ce cumul, raison pour laquelle la composante « forces légères » est surreprésentée. Il serait donc possible d'en faire un atout dans une optique de défense collective. Le flanc Nord de l'Europe présente en effet toutes les caractéristiques propices à l'emploi de forces légères : littoraux dentelés, terrains difficiles et compartimentés avec peu d'infrastructures, climat rigoureux. Des propositions pourraient donc être formulées aux pays nordiques, Canada compris. La JEF n'est pas un facteur bloquant, notamment du fait des réductions britanniques drastiques dans les domaines amphibie et aéroporté. Les États nordiques dépensent beaucoup pour réarmer : les liens industriels croisés en matière d'armement pourraient être consolidés, notamment avec la Suède³³, favorisant

30. H. Fayet et L. Péria-Peigné, « La frappe dans la profondeur : un nouvel outil pour la compétition stratégique ? », *Focus Stratégique*, n° 121, Ifri, 19 novembre 2024.

31. Voir : M. Broyer, « Le SkyDefender de Thales : au croisement de l'intelligence artificielle et de l'intelligence économique », Portail de l'IE, 9 avril 2026.

32. P. Gros, « Les nouveaux enjeux de l'interopérabilité », Fondation pour la recherche stratégique, avril 2020.

33. Voir : « La France et la Suède renforcent leur coopération en matière d'armement », ministère des Armées, 18 juin 2025.

l'interopérabilité. En pointe dans l'organisation de grands exercices, la France pourrait proposer des activités de préparation opérationnelle, type « Orion-Grand-Nord ». Elle apporterait aussi à cette région davantage de profondeur stratégique (espace, THA)³⁴, surtout en cas de désengagement américain. Les liens s'affermissant, la France agrégerait plus facilement des modules de forces conséquents. Le bénéfice serait alors collectif.

Ceci ne constitue qu'un exemple de relations à établir. D'autres possibilités existent : capitaliser sur les liens existants au Sud (Roumanie, Grèce, Croatie) ; s'investir auprès des pays ibériques ; assumer des rôles de « co-nation-cadre » à l'instar de la CJEF³⁵, par exemple avec l'Italie, mais le scénario nordique offre un levier très intéressant.

Tableau 2 : affiliations envisageables dont la France serait nation-cadre

Effort géographique	Motifs d'affiliation et bénéfices mutuels envisageables
FLANC NORD otanien (dont Canada)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Combat en milieux difficiles/rugueux - déploiements interarmées rapides ▪ Contrôle des espaces marins/sous-marins/grands-fonds ▪ Constitution d'une réserve stratégique OTAN ? (Canada/Suède/Danemark non directement frontaliers de Russie) ▪ Coopérations industrielles : complémentarité des BITD (Suède), réarmement important = renforcement de l'interopérabilité
FLANC SUD otanien	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Posture de défense otanienne (nation-cadre Roumanie, Méditerranée/Mer Noire) ▪ Liens politico-militaires déjà existants (Roumanie, Grèce, Croatie) – et clients BITD (interopérabilité)
« BLOC OUEST » (pays ibériques et/ou BENELUX)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alignement politique : forte motivation sur la notion de souveraineté européenne + préoccupations partagées flanc Est/flanc Sud ▪ Sécurisation globale « des abords de l'Europe » ▪ Systèmes de forces plutôt équilibrés avec volet expéditionnaire ▪ Belgique et Luxembourg, seuls partenaires intégrés de l'armée de Terre à ce jour ▪ Liens BITD (Espagne, Belgique, Pays-Bas) pouvant favoriser des projets capacitaires débouchant sur des clusters de forces (contre-minage naval, aérocombat...)
« CO-NATION-CADRE » (Royaume-Uni ou Italie)	<p>Sur un volet opérationnel précis</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Royaume-Uni : capitaliser sur la CJEF ▪ Royaume-Uni ou Italie : mutualisation à imaginer pour les « Strategic Reserve Corps » de l'OTAN ▪ Italie : développement d'une capacité européenne intégrée de défense surface-air multicouches ? ▪ Thématiques navales à structurer ? (cluster frappes dans la profondeur depuis la mer, amphibie, guerre des mines, etc. ?)

Source : Guillaume Garnier

34. Condition essentielle en cas de désengagement américain.

35. *Combined Joint Expeditionary Force*, module de forces franco-britanniques.

Conclusion

Le concept de nation-cadre s'invite dans un contexte de guerre majeure envisageable sur le continent et d'un effondrement possible du lien transatlantique. Or il n'existe pas à ce jour de système de forces européen cohérent capable de répondre au cumul de ces deux hypothèses sombres. Il serait donc prudent de penser un tel système collectif, par exemple en établissant un principe de spécialisation relative des principaux pays, ce qui ramène au concept de nation-cadre. La France pourrait ici être motrice, à la fois politiquement, car prônant depuis longtemps une plus grande autonomie européenne, mais aussi militairement, tant qu'elle peut convoquer ses avantages comparatifs tangibles pour les maximiser au plan stratégique. Il lui faudra pour cela établir de solides liens de confiance, tant opérationnels qu'industriels, avec des partenaires clés. En attendant, l'horloge tourne et une impulsion politique soutenue restera nécessaire pour accorder moyens et ambitions.

Guillaume Garnier est chercheur associé au Centre des études de sécurité de l'Ifri. Il a été officier inséré au sein du Laboratoire de recherche sur la défense (LRD) de 2012 à 2014. 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 occupé divers postes de coordination ou de conception en France et à l'étranger (Tchad, Turquie, Belgique) et contribué aux travaux relatifs à la *Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale* 2017, comme chef de bureau à la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS).

Comment citer cette publication :

Guillaume Garnier, « Nation-cadre : défi européen et ambition française », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 9 juin 2026.

ISBN : 979-10-373-1235-8

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

© Tous droits réservés, Ifri, 2026

Couverture : Contribution française au Bataillon multinational de l'OTAN en Estonie
© Ministère des Armées



27 rue de la Procession
75740 Paris cedex 15 – France

lfri.org

