



DÉFENSE EUROPÉENNE : LE CADRE DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD ET SON INTERACTION AVEC L'UNION EUROPÉENNE

Document de réflexion préparé par le Groupe de travail 37
d'EuroDefense sur la Défense stratégique européenne

Juillet 2026



PRÉSENTATION DES AUTEURS ET AUTRICES

Membres du Groupe de travail 37 d'EuroDefense ayant rédigé ce document :

- **Robert Walter (Co-président)** : Membre du Parlement (1997-2015). Ancien président de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, ancien vice-président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et de l'Union interparlementaire. Président d'EuroDefense Royaume-Uni.
- **Jean-Marc Wasielewski (Co-président)** : Général de division de l'armée de terre (2S). Il a occupé diverses fonctions de direction dans les domaines de la guerre électronique et des communications au sein des forces armées françaises et de l'OTAN. Ancien attaché de défense français à Berlin.
- **Manuel Acerete** : Ancien ambassadeur d'Espagne auprès du Comité politique et de sécurité de l'UE, représentant permanent adjoint auprès de l'OTAN, directeur général adjoint des affaires de sécurité internationale au ministère espagnol des Affaires étrangères, et coordinateur de la politique des sanctions internationales.
- **Robin Ashby** : Rapporteur de l'Observatoire de l'Arctique d'Eurodefense-UK. Fondateur et directeur général du UK Defence Forum. Éditeur de www.defenceviewpoints.co.uk. Ancien conseiller auprès de grands maîtres d'œuvre de la défense britanniques, français et américains. Secrétaire général d'EuroDefense Royaume-Uni.
- **Manuel de la Cámara** : Ancien ambassadeur d'Espagne en Türkiye, au Brésil et en Finlande. Directeur général de la sécurité, de la défense et de l'Amérique du Nord au ministère espagnol des Affaires étrangères, représentant permanent adjoint auprès de l'OTAN. Membre d'EuroDefense Espagne et de l'Association atlantique espagnole.
- **Olivier Gras** : Ingénieur général de l'armement (2S). Il a occupé des postes de direction à la Direction générale de l'armement (DGA), acquérant une expertise approfondie de la technologie et de l'industrie de défense en France et en Europe. Il a dirigé également des travaux de gouvernance pour les start-ups et les PME au sein d'associations d'administrateurs. Secrétaire général d'EuroDefense France.
- **Mário Godinho de Matos** : Ancien ambassadeur du Portugal à Cuba, au Mozambique et en Russie, représentant permanent adjoint auprès de l'OTAN, chercheur universitaire et administrateur non exécutif dans le secteur privé. Membre d'EuroDefense Portugal.
- **Dr Hanna Ojanen** : Chercheuse senior à l'Université de Tampere, travaillant actuellement sur la transformation de la culture stratégique en Europe. Professeure associée à l'Université d'Helsinki et à l'Université de défense nationale finlandaise. Elle a publié de nombreux travaux sur la sécurité et la défense européennes, notamment sur les relations UE-OTAN. Présidente d'EuroDefense Finlande.
- **Fernando del Pozo** : Amiral de la marine espagnole (2S). Ancien directeur de l'État-major militaire international de l'OTAN. Il a commandé la Force navale permanente de l'OTAN en Méditerranée, et a exercé quatre autres commandements navals au sein de la marine espagnole.

PRÉSENTATION DES AUTEURS ET AUTRICES

- **Ton Van Loon** : Général de corps d'armée de l'armée royale néerlandaise (2S). Il a occupé plusieurs postes de commandement, dont celui de commandant régional de l'ISAF en Afghanistan et de commandant du Corps germano-néerlandais. Il a été mentor principal à l'OTAN et travaille toujours comme enseignant et conseiller auprès d'institutions de défense en Allemagne et aux Pays-Bas. Consultant senior auprès du Boston Consulting Group (BCG).
- **Denis Verret** : Ancien administrateur civil dans la fonction publique française, notamment adjoint au conseiller diplomatique du Premier ministre Laurent Fabius, puis cadre dirigeant dans l'industrie aéronautique et de défense (Thomson CSF, aujourd'hui Thales, Aérospatiale et EADS, aujourd'hui Airbus). Ancien consultant international. Actuellement Vice-président d'EuroDefense France.
- **Jean-Marc Vigilant** : Général de division de l'armée de l'air et de l'espace (2S). Ancien pilote de chasse, commandant de théâtre d'opérations. Ancien directeur de l'École de guerre. Fondateur de BeVigilant, président d'EuroDefense France et chercheur associé à l'IRIS spécialisé dans la défense européenne, la transformation de l'OTAN et les affaires stratégiques.

Le document original a été publié en anglais sur les sites d'EuroDéfense et d'EuroDéfense-France. Ce rapport ne reflète que les opinions de ses auteurs et ne représente pas nécessairement la position collective du réseau EuroDéfense.

iris-france.org



@InstitutIRIS



@InstitutIRIS



institut_iris



IRIS



IRIS - Institut de relations internationales et stratégiques

AVANT-PROPOS

À titre exceptionnel, l'IRIS a décidé de publier cet article collectif. Indépendamment du degré d'accord ou de désaccord avec ce texte émanant de personnes membres d'une structure organisée autour d'objectifs précis, nous considérons qu'il constitue une utile contribution aux nécessaires débats sur les enjeux et les défis de l'édification d'une défense européenne.

RÉSUMÉ

L'instabilité croissante du système international, les conflits en cours dans les voisinages oriental et méridional de l'Europe et l'incertitude grandissante quant aux priorités stratégiques des États-Unis ont intensifié le débat sur les responsabilités de l'Europe en matière de défense.

Bien que l'Union européenne soit une puissance économique et régulatrice majeure, elle reste militairement dépendante de garanties de sécurité extérieures. Pour devenir un acteur stratégique plus autonome, l'Europe doit développer des capacités militaires plus solides, renforcer sa base industrielle de défense et améliorer la coordination des politiques entre ses États membres.

Les traités de l'UE prévoient déjà des mécanismes qui pourraient à terme mener à une défense commune, mais la règle de l'unanimité rend les progrès lents et politiquement difficiles. Par conséquent, certains États pourraient rechercher des accords flexibles ou développer des initiatives intergouvernementales pour faire progresser l'intégration de la défense et y inclure des pays partageant les mêmes idées, tels que le Royaume-Uni, la Norvège, l'Ukraine et la Turquie. Parallèlement, le développement d'un pilier européen au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) représente un effort complémentaire visant à rééquilibrer les responsabilités au sein de l'Alliance. Finalement, une coordination étroite entre l'UE et l'OTAN restera essentielle pour éviter les doublons, maximiser les synergies et assurer la sécurité à long terme de l'Europe.

L'ambiguïté de la dissuasion nucléaire américaine en Europe suscite des doutes quant à ses engagements futurs ; les forces françaises et britanniques offrent une dissuasion alternative limitée, mais potentiellement dévastatrice contre la Russie, et leur rôle dans la dissuasion et la défense européennes devrait s'accroître.

L'évolution de la dynamique transatlantique exige que les nations européennes assument la responsabilité principale de la défense continentale. S'en remettre au parapluie de sécurité américain offre une stabilité temporaire, mais engendre des risques stratégiques à long terme. Alors que 60 % du public et du Congrès américain soutiennent pleinement l'OTAN, il existe une demande croissante et légitime pour un partage plus équitable de la charge. Pour garantir sa stabilité à long terme, l'Europe doit passer du statut d'allié dépendant à celui de fournisseur de sécurité autonome.

Pour y parvenir, l'Europe doit résolument bâtir les capacités et les structures nécessaires pour ancrer sa propre défense. Cet effort devrait être mené sur trois axes complémentaires :

- Au sein de l'UE : développer les capacités militaires, l'industrie de défense et les institutions de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) requises pour une véritable autonomie stratégique.
- Au sein de l'OTAN : renforcer le pilier européen de l'Alliance par un transfert volontariste de capacités et de responsabilités de commandement des États-Unis vers l'Europe.
- Promouvoir le développement d'une Union européenne de défense : en tant que processus politique et opérationnel progressif dont l'objectif est de construire, sur la base des structures existantes, une Europe plus cohérente, réactive et efficace, capable d'assurer sa propre sécurité.

Les développements politiques et militaires de ces dernières années ont radicalement transformé l'environnement de sécurité en Europe : les menaces de la Russie à travers sa guerre d'agression contre l'Ukraine et sa guerre hybride contre les alliés de l'OTAN ; l'instabilité en Afrique et les conflits actuels au Moyen-Orient et dans le Golfe ; le manque de fiabilité des États-Unis quant au respect de leurs engagements envers l'OTAN et les politiques agressives de l'administration Trump envers ses alliés.

L'ensemble de ces faits a des conséquences sur les relations transatlantiques, tant pour l'UE que pour l'OTAN, ainsi que pour leur interaction réciproque. Les alliés européens doivent assumer davantage de responsabilités dans leur défense collective. Pour devenir un acteur stratégique plus autonome, les membres de l'Union européenne (UE) doivent développer des capacités et des structures militaires plus fortes, en utilisant à court et moyen terme les mécanismes déjà envisagés dans les traités de l'UE, ainsi que des arrangements flexibles pour faire progresser l'intégration de la défense européenne. Cela permettrait une coopération plus inclusive en matière de défense avec des alliés et partenaires partageant les mêmes intérêts, en particulier avec l'Ukraine, notre première ligne de défense et l'armée de Terre la plus aguerrie d'Europe. Ces efforts contribueraient au développement d'un pilier européen de l'OTAN qui rééquilibrerait les responsabilités au sein de l'Alliance.

L'OTAN est fondée sur des valeurs démocratiques partagées – démocratie, liberté, État de droit – reconnues par le Traité de l'Atlantique Nord (TAN) et réaffirmées dans son Concept stratégique 2022 (« *Nous resterons le rempart de l'ordre international fondé sur des règles* »). De même, le Traité sur l'Union européenne (TUE) dispose que l'action de l'Union sur la scène internationale est guidée par les principes de la démocratie, de l'État de droit, de l'universalité et de l'indivisibilité des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, ainsi que le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international (articles 2, 3.5 et 21). Depuis plus de sept décennies, ces valeurs communes constituent le fondement des relations transatlantiques.

LES ENGAGEMENTS DE L'OTAN

Depuis sa fondation en 1949, l'OTAN est la pierre angulaire de la défense collective ; elle a contribué au maintien de la sécurité en Europe et dans la zone de l'Atlantique Nord. Ancrée dans l'article 5 du TAN de 1949, qui stipule qu'une attaque armée contre l'un d'eux sera considérée comme une attaque contre tous, l'appartenance à l'OTAN oblige les Alliés à s'assister mutuellement en prenant les mesures qu'ils jugent nécessaires pour rétablir la

sécurité. Chaque allié décide des mesures qu'il apportera, qu'il s'agisse de forces armées, de services de renseignement, de capacités ou de sanctions contre l'agresseur. Élément crucial, l'article 5 s'appuie sur des structures de commandement établies, une planification intégrée, des forces permanentes et une contribution décisive des États-Unis, y compris son parapluie nucléaire qui dissuade les menaces depuis des décennies.

Cependant, l'administration Trump a relégué l'Europe au second plan (comme en témoigne la stratégie de sécurité nationale de novembre 2025), a imposé des tarifs douaniers unilatéraux (incompatibles avec l'article 2 du Traité : « *Les parties [...] s'efforceront d'éliminer toute opposition dans leurs politiques économiques internationales...* »), a menacé des alliés d'annexion (le Danemark/Groenland, le Canada qualifié de « 51^e État »), ainsi que de quitter l'OTAN (bien que cela nécessite une majorité des deux tiers au Sénat) et a traité ses alliés comme des subordonnés et non comme des partenaires, exigeant leur soutien tout en agissant sans les consulter (Ukraine, Iran). Les obligations découlant des traités ne se choisissent pas à la carte. Une alliance n'est pas un « accord commercial », et certainement pas un contrat transactionnel.

LES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE DÉFENSE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE : LA PSDC

Le Traité sur l'Union européenne (TUE) a introduit la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC, articles 42 à 46), partie intégrante de la Politique étrangère et de sécurité commune, afin de doter l'UE d'une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. Cependant, la PSDC a été largement orientée vers des opérations de gestion de crise menées hors de l'Union, telles que définies à l'article 43, en utilisant des capacités fournies par les États membres (EM).

L'article 4.2 du TUE maintient que la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre, ce qui implique que la défense territoriale relève des États. Bien que l'article 42.2 stipule que la PSDC inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union, la défense est pour l'heure mise en œuvre à l'échelle nationale et, pour la majorité des États membres qui sont également membres de l'OTAN, par l'intermédiaire de l'Alliance atlantique.

LA CLAUSE D'ASSISTANCE MUTUELLE

Néanmoins, l'article 42.7 du Traité établit une clause d'assistance mutuelle. Selon cette disposition, au cas où un État membre ferait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations unies.

Cette clause trouve son origine dans les dispositions de défense de l'ancienne Union de l'Europe occidentale. Selon certains analystes, l'article 42.7 crée une obligation juridiquement plus forte que l'article 5 de l'OTAN, puisqu'il exige une assistance par « tous les moyens en leur pouvoir ». Cependant, elle ne s'appuie sur aucune structure de commandement militaire intégrée de l'UE, afin d'éviter de dupliquer celle existant au sein de l'OTAN.

En fait, son second paragraphe reconnaît la primauté de l'OTAN pour la défense collective, précisant que les engagements et la coopération dans ce domaine restent conformes aux engagements souscrits au sein de l'OTAN, qui reste, pour les États qui en sont membres (actuellement 23 États membres de l'UE sur 27 sont également membres de l'OTAN), le fondement de leur défense collective et l'instance chargée de sa mise en œuvre. Il convient toutefois de rappeler que ce paragraphe a été introduit à l'insistance du Royaume-Uni et du Danemark, et pourrait désormais être considéré comme redondant, suite au Brexit et à la fin de l'*opt-out* danois en matière de défense en 2022.

L'article 42.7 reconnaît également la spécificité d'États membres comme l'Autriche, l'Irlande, Malte, ainsi que Chypre – seul État membre à ne pas être partie au Partenariat pour la paix (PpP) de l'OTAN¹ – en stipulant que cette disposition ne porte pas atteinte au caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres. Cela leur permet d'interpréter leur obligation de prêter assistance et de choisir les moyens d'y répondre en conformité avec leurs politiques nationales. S'ils sont attaqués, les autres États membres doivent également leur porter assistance.

Le cadre de l'article 42.7 pourrait s'adapter à des menaces élargies telles que les attaques hybrides, et pas seulement à une « agression armée ». Le président français François Hollande l'a invoqué après les attentats terroristes de novembre 2015 à Paris, mais l'assistance a été fournie de manière bilatérale par certains États membres, et non de façon collective.

¹ Cela s'explique principalement par la division de l'île et le veto de la Turquie, et non par l'existence d'un régime officiel de neutralité. En mars 2026, lorsque Chypre a été attaquée par des drones lancés par des milices pro-iraniennes, plusieurs États membres ont dépêché des forces en Méditerranée orientale en signe de solidarité avec ce partenaire.

VERS UNE DÉFENSE EUROPÉENNE COMMUNE

L'article 42.2 du TUE prévoit que : « La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Celle-ci conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. Dans ce cas, il recommande aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs exigences constitutionnelles respectives.

La politique de l'Union conformément au sens de la présente section n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans l'OTAN et elle est compatible avec la politique de sécurité et de défense commune arrêtée dans ce cadre ».

L'article 42.2 ne définit pas ce que l'on entend par « défense commune », mais il semble s'orienter vers la défense collective, car les articles 42.1 et 43 font référence aux missions dites de « Petersberg » exécutées en dehors du territoire de l'UE.

Cependant, la règle de l'unanimité signifie que tous les États membres doivent être d'accord, et les contraintes constitutionnelles nationales peuvent compliquer davantage le processus. De plus, l'UE manque actuellement des structures opérationnelles nécessaires pour mener une défense collective à grande échelle de manière indépendante.

UNE DÉFENSE EUROPÉENNE AUTONOME EXIGE DE :

- Réorganiser la chaîne hiérarchique du Comité militaire de l'UE (CMUE) et le placer sous la responsabilité d'un organe politique responsable au sein du Conseil,
- Replacer la responsabilité de l'État-major de l'Union européenne (EMUE) sous l'autorité exclusive du Conseil pour servir uniquement le CMUE, en écartant les responsabilités récemment acquises au sein du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), telles que la Capacité militaire de planification et de conduite (*Military Planning and Conduct Capability* - MPCC).
- Établir un nouveau processus européen de planification de défense (*European Defence Planning Process* - EDPP), en pleine cohérence avec le processus de planification de

défense de l'OTAN (NDPP) (bien que cela implique une augmentation significative du personnel).

- Renforcer l'EMUE par une capacité interne de transformation dotée d'une mission similaire à celle du Commandement allié pour la Transformation (*Allied Command Transformation - ACT*) de l'OTAN, afin de concevoir la future structure intégrée de commandement militaire européen (*Integrated European Military Command Structure - IEUMCS*) et de piloter le futur processus européen de planification de défense.
- Établir, sous l'autorité du CMUE, une structure intégrée de commandement militaire européen, dotée d'un quartier général (QG) stratégique ayant des capacités de planification basées sur des hypothèses, et d'un QG opératif calqué sur le modèle des quartiers généraux de commandement de forces interarmées de l'OTAN (*Joint Forces Command Headquarters – JFC HQ*).
- Établir des liens permanents avec les forces multinationales européennes existantes mises à la disposition de l'UE et de l'OTAN, et les intégrer dans une structure de forces, tout en augmentant leur niveau de préparation lorsque cela est possible.
- Se doter des capacités nécessaires pour opérer de manière autonome (y compris les facilitateurs stratégiques (*strategic enablers*), la défense antimissile, etc.), qu'elles soient détenues à l'échelon national ou en commun, plutôt que de devoir les solliciter auprès de l'OTAN en application des accords Berlin Plus. Dans ce contexte, il convient de renforcer le rôle de l'Agence européenne de défense (AED) dans le développement des capacités, l'innovation et les efforts d'acquisition conjointe de la défense européenne. Les Européens ne peuvent revendiquer une autonomie stratégique sans disposer des capacités critiques qui la permettent.
- Dépenser plus, dépenser mieux et dépenser ensemble pour la défense. Collectivement, lorsque c'est possible, en phase avec les exigences opérationnelles et en lien avec la consolidation industrielle et technologique européenne.
- Disposer d'une autorité politique et d'un processus décisionnel qui pourraient initialement s'incarner dans un Conseil de sécurité européen (incluant les membres européens de l'OTAN non-membres de l'UE) pour donner l'impulsion et en contrôler la bonne marche. Sans une autorité politique forte, un commandement unifié manque

de légitimité, les restrictions nationales se multiplient et la cohérence stratégique s'effondre.

LES VOIES INSTITUTIONNELLES

La révision des traités de l'UE étant politiquement difficile, certains analystes proposent d'utiliser les mécanismes existants au sein des traités pour approfondir la coopération en matière de défense. Les traités actuels ne sont pas parfaits, mais ils offrent plusieurs voies pour une coordination et une intégration plus étroites :

- La coopération renforcée (Art. 20 TUE, 326-334 TFUE) : elle permet à un groupe d'au moins neuf États membres de progresser dans un domaine spécifique. Toutefois, en matière de PSDC, son lancement requiert toujours l'unanimité (bien que la clause d'abstention constructive en atténue grandement la lourdeur).
- La Coopération structurée permanente (PESCO, Art. 42.6 et 46 TUE et Protocole 10) : elle permet aux États membres participants de prendre des engagements contraignants pour renforcer leurs capacités de défense et coopérer plus étroitement. Les projets PESCO se concentrent principalement sur le développement de capacités et moins sur les aspects opérationnels. Elle reste soumise au consensus de l'ensemble des 26 participants. Pour surmonter le cadre fragmenté de la planification capacitaire entre les États membres, il serait peut-être nécessaire de lancer une « PESCO 2.0 » moins inclusive, mais plus ambitieuse.
- L'Union européenne de défense (UED) : un accord intergouvernemental calqué sur le modèle de Schengen de 1985 (où 25 États membres et 4 pays associés non membres de l'UE coopèrent étroitement pour supprimer les frontières intérieures) pourrait contourner les obstacles du TUE sur la défense. Cela permettrait le vote à la majorité qualifiée (VMQ) si on le préfère au consensus, et l'établissement d'un « Conseil de sécurité européen » en tant qu'organe politique exerçant une autorité collective sur un commandement unifié (y compris le contrôle politique et l'orientation stratégique des opérations militaires). Cela permettrait aussi d'inclure des alliés non-UE partageant les mêmes idées, comme le Royaume-Uni, la Norvège, la Turquie ainsi que l'Ukraine. L'UED serait un processus visant à renforcer les capacités de défense et l'autonomie européennes, sans préjuger de l'adhésion à l'UE ou des arrangements institutionnels de l'UE, y compris en matière de défense, et sans créer d'organisation de défense

distincte (nul besoin d'une nouvelle Union de l'Europe occidentale). Elle pourrait combler le fossé jusqu'à ce qu'une véritable défense commune soit établie au sein de l'UE ; créer un cadre de coopération en matière de défense avec l'Ukraine jusqu'à son adhésion à l'Union, en profitant de ses précieuses capacités et de son expérience militaires ; compléter la Communauté politique européenne inclusive ; soutenir les coalitions de volontaires qui, par nature, ne sont pas contraintes par des règles de vote spécifiques ; et contribuer au développement d'un pilier européen solide au sein de l'OTAN.

Lorsque nous avons développé la PSDC, nous avons adopté une approche limitée, en partie en raison de l'idée que la sécurité et la stabilité en Europe seraient permanentes et que nous pouvions compter sur les garanties de sécurité fournies par l'OTAN (et les États-Unis). Aujourd'hui, l'Europe doit s'adapter pour protéger ses intérêts et ne pas se contenter de suivre les consignes de Washington. Nous devons montrer notre force et utiliser les outils à notre disposition pour défendre nos intérêts. Comme l'a déclaré le Premier ministre canadien Mark Carney : « *La force de la légitimité, de l'intégrité et des règles restera puissante si nous choisissons de l'exercer ensemble* ».

LA COOPÉRATION UE-OTAN : LE PILIER EUROPÉEN

Une Union européenne de défense conçue comme un chantier en évolution menant à une défense commune, et la création d'un pilier européen au sein de l'OTAN sont les deux faces d'une même médaille : l'effort de l'Europe pour assumer une plus grande responsabilité dans sa propre sécurité. En 2026, nous sommes passés du débat théorique à une réforme institutionnelle et militaire urgente, aiguillonnée par la politique étrangère transactionnelle des États-Unis, la menace russe et les guerres au Moyen-Orient et dans le golfe Persique.

Le « pilier européen » est un effort visant à organiser les alliés européens en un acteur stratégique cohérent au sein de l'Alliance, plutôt qu'en une collection de contributeurs nationaux individuels. Il vise à une « européanisation » de l'OTAN, où les Européens fournissent le gros des forces conventionnelles pour la défense du continent, développent des capacités plus solides et assurent une prise de décision plus cohérente au sein de l'Alliance. Cela implique de respecter les engagements du sommet de La Haye de 2025 : un objectif de 5 % du PIB pour les dépenses de défense (3,5 % pour les capacités de défense et 1,5 % pour les investissements liés à la sécurité) d'ici 2035. L'objectif est de garantir que même si les États-Unis opèrent un « pivot » vers la zone Indo-Pacifique ou s'embourbent dans des guerres au

Moyen-Orient, la capacité de dissuasion conventionnelle européenne demeure crédible. Une évaluation basée sur le contexte stratégique sera réalisée en 2029.

Ce pilier reste sous-développé : les dépenses européennes, le niveau de préparation, les facilitateurs stratégiques (transport aérien, renseignement, surveillance et reconnaissance, défense aérienne/antimissile, munitions, capacités de frappe à longue portée) et la cohésion politique sont en deçà de ce qui est requis pour assumer davantage de responsabilités au sein de l'OTAN. Mais les nations européennes, et l'UE elle-même, progressent déjà. Nous augmentons nos dépenses de défense, nous dépensons mieux et davantage ensemble. Nous soutenons l'Ukraine par nous-mêmes, tant sur le plan militaire qu'économique. Nous devrions accorder la priorité absolue au développement des capacités qui nous manquent (telles que les facilitateurs stratégiques), car dépendre des ressources américaines sans certitude constitue un risque majeur.

Le TUE fait constamment référence à l'OTAN dans le cadre du développement de la PSDC. En raison de la rareté des ressources et de la nécessité d'atteindre une efficacité maximale, la coopération entre l'UE et l'OTAN devrait être une priorité stratégique. Mais cette coopération et cette coordination sont restées assez limitées jusqu'à présent, et aucun des deux camps n'a pris de mesures pratiques vers une forme d'association avec l'Ukraine.

La coopération OTAN-UE repose sur quelques arrangements formels et déclarations politiques. Les accords « Berlin Plus » (2003) ont permis à l'UE de s'appuyer sur les capacités, les avoirs et la planification de l'OTAN pour des opérations dirigées par l'UE sous certaines conditions, lorsque l'OTAN elle-même n'est pas engagée militairement. Cela est limité aux États membres de l'UE qui sont également alliés de l'OTAN et à ceux qui ont signé l'accord du PpP (tous sauf Chypre en raison du *veto* de la Turquie). Berlin Plus a été utilisé avec parcimonie, mais il pourrait être activé si l'UE, ou une coalition de volontaires (*Coalition of the Willing* - CoW) avec une participation européenne, mais sans les Américains, venait à entreprendre une opération de maintien de la paix ou de garantie de sécurité en Ukraine (après un cessez-le-feu ou un accord de paix) et avait besoin d'emprunter des ressources communes de l'OTAN ou des États-Unis, comme un quartier général pour commander l'opération, ou des capacités (renseignement, AWACS) pour la soutenir. La plupart des ressources et capacités de l'OTAN en Europe sont européennes, et il n'est pas nécessaire d'obtenir la permission de l'OTAN ou des États-Unis pour les utiliser.

En plus de Berlin Plus, des déclarations conjointes adoptées en 2016, 2018 et 2023 ont établi un large programme de coopération couvrant des domaines tels que les menaces hybrides et

cybernétiques, la mobilité militaire, le développement des capacités de défense, la lutte contre le terrorisme et les exercices conjoints.

LES SOURCES DE FRICTION ENTRE L'UE ET L'OTAN, ET ENTRE LES ALLIÉS EUROPÉENS ET LES ÉTATS-UNIS

Malgré ces accords et déclarations conjoints, plusieurs problèmes continuent d'entraver une coordination plus approfondie entre l'UE et l'OTAN et provoquent des frictions entre les alliés européens et américains.

- Les dynamiques de *veto* politique : le conflit entre Chypre et la Turquie restreint le partage d'informations et complique la coopération institutionnelle entre les deux organisations.
- Le désalignement partiel : il existe un décalage partiel entre les initiatives ou agences de défense de l'UE – telles que l'AED, la CARD (Revue annuelle coordonnée sur la Défense), la PESCO ou le Fonds européen de la défense (qui manque encore d'envergure, de hiérarchisation des priorités et de soutien politique) – et le processus de planification de défense de l'OTAN, malgré les efforts pour parvenir à une cohérence totale. Sans une approche pleinement intégrée pour identifier et combler les lacunes capacitaires, il existe un risque de duplication et d'inefficacité (toutefois, un nouvel EDPP exigeant devra peut-être assumer une certaine duplication pour réduire la dépendance excessive à l'égard des ressources critiques américaines).
- Le débat sur l'autonomie stratégique européenne : les Alliés divergent sur le degré d'autonomie que l'UE devrait atteindre et dans quelles conditions. Certains membres de l'OTAN (y compris ceux qui ont tendance à pratiquer leur propre autonomie individuelle) soutiennent toujours que si l'UE construit des concepts ou des normes de commandement parallèles sans alignement (ce qui n'est pas l'intention), cela peut créer deux chaînes d'autorité en cas de crise, risquant ainsi de générer de la confusion plutôt que de renforcer la préparation.
- L'exemple de la mobilité militaire : l'UE encourage le développement des infrastructures et la simplification réglementaire pour faciliter la mobilité militaire à travers l'Europe ; l'OTAN définit les exigences opérationnelles. La coopération s'est

améliorée, mais les restrictions juridiques, budgétaires et nationales empêchent les mouvements fluides de forces que les deux parties appellent de leurs vœux.

- Les différences dans les politiques industrielles de défense : les initiatives de l'UE visant à renforcer l'industrie de défense européenne pourraient potentiellement exclure les partenaires de l'OTAN non membres de l'UE, suscitant des critiques sur le protectionnisme et la réduction de l'interopérabilité. Pourtant, les États-Unis appliquent des dispositions « *Buy American* » dans leurs marchés publics militaires depuis des décennies.

Le Traité de l'Atlantique Nord fixe des conditions claires pour l'application des engagements de l'article 5 – résister à une attaque armée lorsqu'un Allié en a été l'objet – et la restreint à une zone géographique : l'Europe, l'Amérique du Nord, les îles placées sous la juridiction de l'une des Parties dans la région de l'Atlantique Nord au nord du tropique du Cancer (en incluant cette partie de l'Océan et la Méditerranée). Ces deux conditions ont été ignorées lorsque le président Trump a reproché avec colère aux Alliés européens leur refus d'apporter leur aide dans la guerre contre l'Iran, qu'il a déclenchée sans aucune attaque iranienne préalable, clairement hors zone, et sans consulter les Alliés².

LES STRUCTURES DE COMMANDEMENT AU SEIN DE L'OTAN

Pour développer la dimension de défense européenne à court terme, il est d'une importance clé de renforcer le pilier européen de l'OTAN par un remplacement progressif et ordonné dans la fourniture des capacités et dans les responsabilités de commandement au sein de l'Alliance. Cela est actuellement encouragé des deux côtés de l'Atlantique, bien que pour des raisons différentes : les États-Unis veulent « transférer la charge » et éventuellement réduire leur engagement et leur responsabilité dans les opérations de l'OTAN, tout en préservant leur contrôle et leur influence au sein de l'organisation. Les Européens veulent préserver la

² L'intervention en Afghanistan était hors zone, mais elle a été lancée en réponse aux attaques du 11 septembre sur le territoire américain, déclenchant le soutien de l'OTAN. Les opérations hors zone sont possibles sur la base du consensus, de la participation volontaire et d'un mandat international, comme les résolutions 1386 (20 décembre 2001) et 1510 (13 octobre 2003) du Conseil de sécurité des Nations unies, qui ont créé la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF) et l'ont confiée à l'OTAN. L'Alliance n'a pas été impliquée dans l'invasion de l'Irak en 2003 par manque de base légale (tandis que l'actuelle mission non combattante de conseil de l'OTAN en Irak – suspendue depuis le début de la guerre contre l'Iran – a été lancée de manière consensuelle par le Conseil de l'OTAN en 2018 à la demande du gouvernement irakien).

cohésion de l'OTAN et le lien de sécurité transatlantique toujours vital, tout en se préparant à réduire leur dépendance excessive à l'égard d'un Allié qui semble de moins en moins fiable.

Au sein de la structure de commandement intégrée de l'OTAN, les postes de direction sont répartis entre les alliés selon des arrangements politiques de longue date. Traditionnellement, le secrétaire général est un Européen, tandis que le commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) a toujours été un général américain. D'autres postes militaires de haut niveau sont occupés par divers alliés européens et nord-américains. Notamment, le président du Comité militaire (qui, exceptionnellement, est élu en interne et non nommé par sa nation, tout comme le directeur de l'État-major militaire international) a toujours été soit européen soit canadien, et le commandant suprême allié Transformation (SACT) est en permanence français. Si le pilier européen au sein de l'OTAN se renforce, certains de ces arrangements pourraient éventuellement être reconsidérés.

En réalité, certains changements sont déjà en cours de mise en œuvre : les trois commandants des commandements de forces interarmées (JFC Brunssum, Naples et Norfolk) deviennent européens (auparavant un seul), tandis que les trois commandants des commandements de composante terrestre, aérienne et navale (Izmir, Ramstein et Northwood) deviennent américains (auparavant deux). Cela semble viser un meilleur équilibre et acter le fait, longtemps ignoré, que tous les officiers généraux américains, y compris le SACEUR (à l'exception du président adjoint du Comité militaire), ont également des responsabilités de commandement national pour les forces américaines en Europe, tandis que les commandants européens n'ont jamais qu'une seule casquette.

La loi américaine d'autorisation de la défense nationale (*United States'2026 National Defence Authorization Act* - NDAA) pour 2026, couvrant l'exercice fiscal 2026 (octobre 2025 - septembre 2026), établit des garde-fous en interdisant l'utilisation de fonds pour réduire la structure des forces américaines en Europe en dessous de 76 000 soldats, retirer des équipements majeurs ou abandonner le poste de SACEUR, à moins que le secrétaire à la Guerre ne puisse fournir un rapport d'impact détaillé certifiant que ces décisions ont été prises en consultation avec les alliés et sont conformes aux intérêts de sécurité nationale des États-Unis.

LA DIMENSION NUCLÉAIRE DE L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE

La Russie reste une puissance nucléaire dotée d'un vaste arsenal stratégique et tactique (4 380 têtes au total, dont 1 710 déployées, contre 3 708 au total pour les États-Unis, dont 1 770

déployées). Cependant, il existe une différence importante entre les deux arsenaux qui est rarement mentionnée : alors que sur ces totaux, environ 200 des têtes américaines sont considérées comme « tactiques » ou « de théâtre » (dont 100 déployées en Europe), pas moins de 1 558 têtes russes sont tactiques (généralement, les têtes tactiques vont jusqu'à 15 kilotonnes, tandis que les têtes stratégiques sont d'une mégatonne). La signification de ce fait est double : la Russie s'attend à ce qu'une guerre nucléaire soit menée sur le théâtre européen avec une probabilité plus élevée qu'un échange intercontinental, et le seuil de leur utilisation est jugé plus bas que celui des armes nucléaires stratégiques (ICBM et SLBM).

Les armes tactiques nucléaires américaines pré-déployées en Europe sont conservées sous la garde de l'US Air Force sur six bases aériennes dans cinq pays européens (Belgique, Pays-Bas, Italie, Allemagne et Turquie), prêtes à être larguées par leurs avions de chasse nationaux respectifs. Mais les codes PAL (*Permissive Action Link*) utilisés pour les armer restent entre des mains américaines.

Dans un scénario de confrontation de haute intensité en Europe, la dimension nucléaire demeure la dernière ligne de dissuasion. Bien que l'OTAN se déclare officiellement comme une « alliance nucléaire », elle ne possède aucune arme nucléaire en propre. Le Concept stratégique 2022 stipule que : « *Les forces nucléaires stratégiques de l'Alliance, en particulier celles des États-Unis, sont la garantie suprême de la sécurité de l'Alliance* ».

Les forces nucléaires stratégiques indépendantes du Royaume-Uni et de la France ont un rôle de dissuasion propre et contribuent de manière significative à la sécurité globale de l'Alliance (Concept stratégique 2022 de l'OTAN). Sans le parapluie nucléaire américain, la dissuasion nucléaire de l'Europe dépend du Royaume-Uni et de la France (avec respectivement environ 225 et 290 têtes nucléaires estimées), qui, bien que capables, n'égalent pas la couverture globale fournie par les États-Unis.

La composante océanique permanente de la dissuasion nucléaire du Royaume-Uni (*Continuous at Sea Nuclear Deterrent - CASD*) repose sur des missiles Trident II D-5 porteurs de têtes nucléaires et tirés depuis des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE). La Royal Navy déploie ces armes avec sa flotte de SNLE de la classe Vanguard (actuellement en cours de remplacement). Au moins un de ces sous-marins patrouille en permanence, et deux autres sont prêts pour un déploiement rapide. En dehors de ceux déployés, les missiles sont conservés dans un pool commun dans l'installation d'armes stratégiques américaines à Kings Bay, en Géorgie (États-Unis), où la maintenance et le soutien en service des missiles sont effectués périodiquement. Le Royaume-Uni conserve le contrôle opérationnel total de sa dissuasion nucléaire.

L'arsenal nucléaire de la France peut être lancé par des avions de combat (à la fois les Rafale B/C basés à terre et les Rafale M embarqués à bord du porte-avions français Charles de Gaulle) et depuis des sous-marins (SNLE de la classe Le Triomphant), en permanence à la mer. Les deux composantes ont été modernisées au cours de la dernière décennie et se trouvent actuellement dans un nouveau processus de modernisation.

L'ambiguïté croissante quant aux intentions des États-Unis concernant leur politique de dissuasion nucléaire élargie en Europe soulève la question critique de savoir si les États-Unis respecteront leurs engagements de sécurité nucléaire en toutes circonstances ou s'ils adopteront un rôle plus limité en raison de l'évolution des dynamiques politiques. Des incertitudes subsistent quant aux têtes nucléaires américaines stockées en Europe et à la possibilité de les transférer sous contrôle européen en cas de retrait américain, ce qui reste peu probable.

La dissuasion nucléaire britannique est déjà engagée auprès de l'OTAN et fait donc partie de ses obligations au titre de l'article 5. La France ne participe pas aux mécanismes de planification nucléaire de l'OTAN et ses forces ne sont pas formellement affectées à l'OTAN. La dissuasion nucléaire de la France est destinée à défendre les intérêts vitaux de la France. Cependant, la France reconnaît de plus en plus que ces intérêts vitaux ont une dimension européenne.

En ce sens, à l'Île Longue le 2 mars 2026, le président Macron a prononcé un discours important sur le nouveau concept de « dissuasion avancée », accompagné le même jour d'une déclaration conjointe avec le chancelier Merz. Le discours du Président Macron souligne la dimension européenne de la dissuasion française : sa profondeur stratégique, renforçant la dissuasion et la sécurité pour tous, est accrue en combinant les forces stratégiques françaises avec le développement de capacités conventionnelles européennes, telles que l'alerte avancée (spatiale et radar), la défense aérienne élargie et les capacités de frappe dans la profondeur, ouvrant de réelles perspectives de coopération en matière de défense en Europe. « *Cela impliquera enfin le déploiement temporaire d'éléments de nos forces aériennes stratégiques dans des pays alliés* », a déclaré le président Macron.

L'objectif est de renforcer la dissuasion française en tant que pilier structurel de la sécurité européenne, complémentaire de l'OTAN, mais sans mutualisation de la prise de décision nucléaire. Un dialogue bilatéral et multilatéral approfondi est proposé aux partenaires européens intéressés, comprenant la participation à des exercices nucléaires français, des visites conjointes de sites stratégiques, le partage de renseignements, des canaux de communication dédiés et une compréhension commune des mécanismes d'escalade. À ce

jour, neuf pays (le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Pologne, les Pays-Bas, la Belgique, la Grèce, la Suède, le Danemark et la Norvège) ont accepté d'entamer un dialogue stratégique bilatéral avec la France, dans le plein respect de leurs obligations internationales, en particulier le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP).

Les forces nucléaires françaises et britanniques complètent actuellement la dissuasion élargie des États-Unis, mais il n'est pas certain qu'elles constituent une solution viable en cas de retrait brutal des forces nucléaires américaines. Un défi clé réside dans la perception russe : la Russie pourrait prendre moins au sérieux une dissuasion purement européenne. Toutefois, la question reste également ouverte de savoir si elle prend encore au sérieux la dissuasion nucléaire de l'OTAN après que le président américain a exprimé des doutes³ sur son engagement envers la défense européenne.

Le Royaume-Uni et la France possèdent nettement moins de têtes nucléaires que la Russie, et leur capacité de lancement simultané est également beaucoup plus faible. Malgré cela, ils peuvent causer des destructions dévastatrices, servant ainsi de dissuasion ultime. Cependant, l'asymétrie sérieuse mentionnée précédemment entre le vaste arsenal tactique/de théâtre russe et l'arsenal européen inexistant (à l'exception des 100 têtes américaines en Europe) est une source d'inquiétude majeure. Cela milite pour une approche inédite pour une nouvelle doctrine nucléaire européenne, car il ne peut y avoir d'autonomie stratégique européenne sans dimension nucléaire.

CONCLUSION

L'instabilité croissante du système international, les conflits en cours dans les voisinages oriental et méridional de l'Europe et l'incertitude grandissante quant aux priorités stratégiques des États-Unis ont intensifié le débat sur les responsabilités de l'Europe en matière de défense.

Bien que l'Union européenne soit une puissance économique et régulatrice majeure, elle reste militairement dépendante de garanties de sécurité extérieures. Pour devenir un acteur stratégique plus autonome, l'Europe doit développer des capacités militaires plus solides, renforcer sa base industrielle de défense et améliorer la coordination des politiques entre ses États membres.

³ En février 2024, le président Trump a raconté avoir dit au dirigeant d'un pays allié de l'OTAN que si son pays ne respectait pas les objectifs de dépenses de défense de l'OTAN, les États-Unis ne le défendraient pas contre une attaque russe, et qu'il encouragerait même la Russie à « faire tout ce qu'elle veut ».

Les traités de l'UE prévoient déjà des mécanismes qui pourraient à terme mener à une défense commune, mais la règle de l'unanimité rend les progrès lents et politiquement difficiles. Par conséquent, certains États pourraient rechercher des accords flexibles ou développer des initiatives intergouvernementales pour faire progresser l'intégration de la défense et y inclure des pays partageant les mêmes intérêts, tels que le Royaume-Uni, la Norvège, l'Ukraine et la Turquie. Parallèlement, le développement d'un pilier européen au sein de l'OTAN représente un effort complémentaire visant à rééquilibrer les responsabilités au sein de l'Alliance. Finalement, une coordination étroite entre l'UE et l'OTAN restera essentielle pour éviter les doublons, maximiser les synergies et assurer la sécurité à long terme de l'Europe.

L'ambiguïté de la dissuasion nucléaire américaine en Europe suscite des doutes quant à ses engagements futurs ; les forces françaises et britanniques offrent une dissuasion alternative limitée, mais potentiellement dévastatrice contre la Russie, et leur rôle dans la dissuasion et la défense européennes devrait s'accroître.

L'évolution de la dynamique transatlantique exige que les nations européennes assument la responsabilité principale de la défense continentale. S'en remettre au parapluie de sécurité américain offre une stabilité temporaire, mais engendre des risques stratégiques à long terme. Alors que 60 % du public et du Congrès américain soutiennent pleinement l'OTAN, il existe une demande croissante et légitime pour un partage plus équitable de la charge. Afin de garantir sa stabilité à long terme, l'Europe doit passer du statut d'allié dépendant à celui de fournisseur de sécurité autonome.

Pour y parvenir, l'Europe doit résolument bâtir les capacités et les structures nécessaires pour ancrer sa propre défense. Cet effort devrait être mené sur trois axes complémentaires :

- Au sein de l'UE : développer les capacités militaires, l'industrie de défense et les institutions de la PSDC (Politique de sécurité et de défense commune) requises pour une véritable autonomie stratégique.
- Au sein de l'OTAN : renforcer le pilier européen de l'Alliance par un transfert volontariste de capacités et de responsabilités de commandement des États-Unis vers l'Europe.
- Promouvoir le développement d'une Union européenne de défense : en tant que processus politique et opérationnel progressif dont l'objectif est de construire, sur la base des structures existantes, une Europe plus cohérente, réactive et efficace, capable d'assurer sa propre sécurité.

L'expertise stratégique en toute indépendance



2 bis, rue Mercœur - 75011 PARIS / France

+ 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

iris-france.org



L'IRIS, association reconnue d'utilité publique, est l'un des principaux think tanks français spécialisés sur les questions géopolitiques et stratégiques. Il est le seul à présenter la singularité de regrouper un centre de recherche et un lieu d'enseignement délivrant des diplômes, via son école IRISup', ce modèle contribuant à son attractivité nationale et internationale.

L'IRIS est organisé autour de quatre pôles d'activité : la recherche, la publication, la formation et l'organisation d'évènements.