N° 3208

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 septembre 2026.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION COMMUNE [1]

sur **l'articulation et la compatibilité des défenses européennes et atlantiques**

ET PRÉSENTÉ PAR

M. DAVID HABIB ET MME MICHÈLE TABAROT
Députés

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

———

La mission d'information commune sur l'articulation et la compatibilité des défenses européennes et atlantiques est composée de : M. David Habib et Mme Michèle Tabarot, *rapporteurs* ; MM. Édouard Bénard, Christophe Blanchet, Matthieu Bloch, Bertrand Bouyx, Alexandre Dufosset, Emmanuel Fernandes, Mmes Catherine Hervieu et Anna Pic, *membres*.

SOMMAIRE

—

Pages

INTRODUCTION 7

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS 9

I. L'OTAN ET L'UNION EUROPÉENNE, DEUX ORGANISATIONS AUX MOYENS DIFFÉRENTS, MOBILISÉES POUR UN MÊME OBJECTIF : LA DÉFENSE DE L'EUROPE 11

A. DEUX ORGANISATIONS AUX HISTOIRES DIFFÉRENTES 11

1. L'OTAN : une organisation militaire défensive 11

a. L'OTAN de la guerre froide 11

b. La réinvention de l'OTAN après la guerre froide : nouvelles missions, nouveaux membres et partenariat avec la Russie 13

2. L'UE : une organisation économique qui a tardivement pris la mesure des enjeux de défense 15

a. Une UE historiquement réticente aux questions de défense, laissées aux États membres et à l'OTAN 15

b. Une prise de conscience récente 17

B. DEUX ORGANISATIONS IMPLIQUÉES DE MANIÈRE COMPLÉMENTAIRE DANS LA DÉFENSE DE L'EUROPE JUSQU'EN 2025 19

1. Une coopération croissante, basée sur la complémentarité 19

2. Une articulation réaffirmée et cohérente dans le contexte de la guerre en Ukraine 22

a. L'OTAN est l'organisation en charge de la défense collective de l'UE 22

b. L'UE prend en charge le reste et, en particulier, le réarmement 26

II. L'ARTICULATION ENTRE LES DEUX DÉFENSES DYSFONCTIONNE DE FAÇON CROISSANTE, PLAÇANT PLUS QUE JAMAIS L'EUROPE À LA CROISÉE DES CHEMINS 31

A. UNE AMÉRIQUE QUI S'ÉLOIGNE DE L'EUROPE 31

1. Une lente érosion : de la présidence de Barack Obama à celle de Donald Trump 31

2. À l'initiative de l'administration américaine, l'accélération des crises depuis 2025 dégrade sensiblement l'ordre transatlantique 34

a. La fluctuation du soutien américain en faveur de l'Ukraine 34

b. Les tensions sur l'avenir du Groenland 37

c. L'isolement américain dans la guerre déclenchée contre l'Iran 41

3. L'avenir nébuleux de la relation entre l'Europe et les États-Unis 43

B. UNE AUTONOMIE STRATÉGIQUE ENCORE LARGEMENT HORS DE PORTÉE DE L'EUROPE 46

1. Les lacunes capacitaires 46

2. Les dépendances 51

3. L'impasse de l'opérationnel 54

C. LE SPECTRE D'UN CONFLIT DE HAUTE INTENSITÉ AVEC LA RUSSIE ET LE DÉVELOPPEMENT DE MENACES HYBRIDES 57

1. L'intensification de la menace militaire russe : l'anticipation d'un conflit de haute intensité en Europe à l'horizon 2030 57

2. Les attaques et menaces hybrides perpétrées par Russie se conjuguent à une conflictualité désormais généralisée et multiforme 62

a. La multiplication d'actions hybrides menées par la Russie 63

b. Une conflictualité désormais généralisée tant sur le plan matériel que géographique 67

III. UN PLAN D'ACTION POUR UNE RELATION RENOUVELÉE ET APPROFONDIE ENTRE L'OTAN ET L'UE 71

A. À COURT TERME : CLARIFIER ET CRÉDIBILISER LES AMBITIONS STRATÉGIQUES DE L'EUROPE DE LA DÉFENSE (DEUX À CINQ ANS) 71

1. Proposition n° 1 : confirmer dans le futur Livre blanc le partage des tâches entre l'Union européenne et l'OTAN 71

2. Proposition n° 2 : soutenir les initiatives pour un cadre juridique favorable à la défense européenne tout en préservant les intérêts de notre pays 73

3. Proposition n° 3 : Renforcer la mobilisation des capacités opérationnelles européennes dans l'Arctique 77

4. Proposition n° 4 : renforcer l'intégration de l'Ukraine et des autres États non-membres de l'UE dans l'architecture de défense européenne 80

B. À MOYEN TERME : TRANSFORMER LES AMBITIONS EUROPÉENNES EN CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES (CINQ À DIX ANS) 85

1. Proposition n° 5 : dégager et maintenir les budgets de défense dans la durée, conformément à l'engagement pris par la France vis-à-vis de ses alliés 85

2. Proposition n° 6 : prioriser les lacunes européennes tout en transformant la BITD européenne et les standards de l'OTAN 87

3. Proposition n° 7 : développer une dissuasion nucléaire européenne sur la base de la « dissuasion avancée » française et l'articuler avec celle de l'OTAN, notamment par le retour de la France au sein du Groupe des plans nucléaires (NPG) 92

4. Proposition n° 8 : développer une culture stratégique et opérationnelle commune à l'échelle européenne 96

5. Proposition n° 9 : construire un pilier européen de l'OTAN 98

a. L'obtention de davantage de responsabilités au sein de l'OTAN 98

b. La montée en puissance opérationnelle 100

C. À LONG TERME : AFFIRMER LA PLACE DE L'EUROPE AU SEIN DE L'OTAN (AU-DELÀ DE DIX ANS) 100

1. Proposition n° 10 : « S'approprier » l'OTAN 100

a. L'interconnexion juridique et politique entre l'OTAN et l'UE 101

b. L'émergence de la « coalition des volontaires » 103

c. Un objectif audacieux encore hors de portée aujourd'hui 103

EXAMEN EN COMMISSION 105

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS ET DÉPLACEMENTS 133

1. Auditions 133

2. Déplacements 133

ANNEXE N° 2 : CONTRIBUTIONS ÉCRITES 135

I. CONTRIBUTION COMPLÉMENTAIRE PORTÉE À TITRE PERSONNEL PAR MME CATHERINE HERVIEU, DÉPUTÉE DE LA 2ÈME CIRCONSCRIPTION DE LA CÔTE-D'OR 135

II. CONTRIBUTION COMPLÉMENTAIRE PORTÉE À TITRE PERSONNEL PAR MME ANNA PIC, DÉPUTÉE DE 4ÈME CIRCONSCRIPTION DE LA MANCHE 141

INTRODUCTION

En 2025, avec le retour de Donald Trump à la présidence des États-Unis, l'architecture de sécurité européenne a connu un **troisième choc**.

Le premier était en 2014 lorsque la Russie a déstabilisé l'Ukraine et annexé une partie de son territoire, brisant le rêve entretenu depuis 1989 d'un « *partenariat stratégique* » avec l'OTAN afin d'assurer la paix dans l'espace euro-atlantique. Pourtant, malgré les preuves toujours plus nombreuses d'un impérialisme russe décomplexé et agressif, les Européens ont continué à se bercer d'illusions, n'adoptant que des sanctions légères tout en aggravant, par de nouveaux investissements tels que le gazoduc Nord Stream 2, leur dépendance vis-à-vis des hydrocarbures russes.

Vint alors le deuxième choc, conséquence du premier, avec la transformation le 24 février 2022 du conflit ukrainien en une guerre inter-étatique de haute intensité, la première sur le continent européen depuis 1945, dans laquelle se sont impliqués tant les États-Unis et les Européens, en soutien de leur allié ukrainien, que la Chine, l'Iran ou la Corée du Nord, aux côtés de la Russie. Cette fois-ci, avec le retour des empires et de la violence déchaînée, les centaines de milliers de morts civils et militaires et les destructions massives, **c'était l'illusion d'un continent européen en paix qui se dissipait**.

Or, pressés de toucher les « dividendes de la paix » après 1989, **les pays européens avaient tous drastiquement diminué leurs dépenses militaires**, **réduisant aussi bien le format de leurs armées que les stocks de munitions**, comptant sur les États-Unis pour leur fournir, le cas échéant et sous couvert de l'OTAN, les capacités dont ils auraient besoin en cas de menaces avérées pour leur sécurité. Ils ont cru que la première élection de Donald Trump – marquée par de virulentes critiques à l'encontre de l'OTAN – n'était qu'une parenthèse, son successeur Joe Biden ayant assuré l'Ukraine et ses alliés européens du plein soutien des États-Unis.

Avec le retour de Donald Trump à la présidence des États-Unis, c'est donc la dernière illusion qui a disparu. Ses critiques renouvelées à l'encontre de l'OTAN, son ambigu avec la Russie et son agressivité vis-à-vis de ses alliés, a obligé les Européens à voir la réalité en face : **la protection américaine de l'Europe, qu'ils croyaient éternelle et inconditionnelle, ne l'était pas et il faut désormais penser la sécurité européenne sans les États-Unis à l'instant même où, jamais depuis 1989 elle n'a été aussi menacée par la Russie, au regard du risque non-négligeable d'un conflit majeur à l'horizon 2030**.

Certes, l'OTAN existe encore, joue son rôle et, malgré les déclarations de leur président et leur pivot vers l'Asie, les États-Unis restent militairement engagés

en Europe. Mais **les Européens ont enfin compris qu'il fallait désormais avant tout compter sur eux-mêmes pour assurer leur défense, notamment à l'épreuve de la multiplication d'attaques hybrides diligentées par la Russie**. Ils ont par conséquent accéléré leur réarmement, dégagé des budgets inédits depuis la fin de la guerre froide et mobilisé l'Union européenne dans un domaine – la défense – auquel elle était historiquement réticente. Seulement, après des décennies de sous-investissement, **la remontée en puissance sera longue et les pays européens resteront encore des années tributaires, pour leur défense, de l'OTAN et des capacités militaires américaines**.

Dans ces conditions, pour les rapporteurs, **il n'apparaît pas souhaitable de chercher à dupliquer l'OTAN et de confier à l'Union européenne ou à une quelconque structure sa mission de défense collective de l'Europe**. Ce n'est ni souhaitable, ni possible d'ailleurs compte tenu des ressources – notamment humaines – limitées des pays européens, sauf à les exposer dangereusement pendant la longue période de bascule entre les deux. Toutefois, **c'est une OTAN différente qui doit prendre en charge la défense de l'Europe**, capitalisant sur ses structures et sur l'expérience acquise depuis plus de soixante-quinze ans et désormais dirigée par les Européens, centrée sur la défense collective de l'Europe à l'exclusion de toute autre mission, en s'appuyant sur les seules capacités militaires européennes.

L'éloignement américain de l'Europe, voire la brutalité manifestée à leur encontre s'agissant notamment de la crise récemment provoquée au Groenland, pourrait ainsi être mis à profit par les Européens pour s'approprier l'OTAN, afin que l'Alliance devienne le « bras armé » de l'Union européenne. **Toutefois, cette intégration de l'OTAN dans l'UE ne pourra se faire que progressivement**, en maintenant un lien avec des États-Unis qui, il faut le souligner, ont besoin de l'Europe face à la Chine. Elle exigerait aussi des pays européens un **accroissement considérable de leurs capacités militaires** afin de rivaliser avec les États-Unis, tant dans la maîtrise des technologies clés que dans les capacités de production. Elle imposerait enfin le **développement d'une dissuasion nucléaire autonome** de celle de l'OTAN dont la « dissuasion avancée », proposée par le président de la République dans son discours prononcé à l'île Longue le 2 mars 2026, pourrait constituer les prémisses.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : confirmer dans le futur Livre blanc le partage des tâches entre l'Union européenne et l'OTAN

Proposition n° 2 : soutenir les initiatives pour un cadre juridique favorable à la défense européenne tout en préservant les intérêts de notre pays

Proposition n° 3 : renforcer la mobilisation des capacités opérationnelles européennes dans l'Arctique

Proposition n° 4 : renforcer l'intégration de l'Ukraine et des autres États non-membres de l'UE dans l'architecture de défense européenne

Proposition n° 5 : dégager et maintenir les budgets de défense dans la durée, conformément à l'engagement pris par la France vis-à-vis de ses alliés

Proposition n° 6 : prioriser les lacunes européennes tout en transformant la BITD européenne et les standards de l'OTAN

Proposition n° 7 : développer une dissuasion nucléaire européenne sur la base de la « dissuasion avancée » française et l'articuler avec celle de l'OTAN, notamment par le retour de la France au sein du Groupe des plans nucléaires (NPG)

Proposition n° 8 : développer une culture stratégique et opérationnelle commune à l'échelle européenne

Proposition n° 9 : construire un pilier européen de l'OTAN

Proposition n° 10 : « s'approprier » l'OTAN

I. L'OTAN ET L'UNION EUROPÉENNE, DEUX ORGANISATIONS AUX MOYENS DIFFÉRENTS, MOBILISÉES POUR UN MÊME OBJECTIF : LA DÉFENSE DE L'EUROPE

A. DEUX ORGANISATIONS AUX HISTOIRES DIFFÉRENTES

1. L'OTAN : une organisation militaire défensive

a. L'OTAN de la guerre froide

Après 1945, l'alliance entre les États-Unis et l'Union soviétique n'a pas survécu à la défaite de leur ennemi commun qu'était l'Allemagne nazie. L'opposition politique, idéologique et stratégique entre les deux « super-grands » s'est rapidement concrétisée par la constitution de deux blocs, militairement organisés, dont le continent européen était l'enjeu principal.

Les États-Unis ont été les premiers à constituer une alliance militaire avec les pays d'Europe de l'Ouest qu'ils avaient libérés du nazisme. Le 4 avril 1949 fut signé à Washington le traité de l'Atlantique Nord (TAN) qui créa l'organisation du même nom. Celle-ci rassembla, outre les États-Unis et le Canada, dix pays européens : la France, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Islande, le Danemark, l'Italie, la Norvège, le Portugal et le Royaume-Uni. L'OTAN s'élargit à la Grèce et à la Turquie en 1952 et à l'Allemagne en 1955.

Violemment critiqué par l'URSS et les partis communistes occidentaux, **cet élargissement de l'OTAN à l'Allemagne fut le prétexte à la création, le 14 mai 1955, du Pacte de Varsovie**, réunissant autour de cette dernière l'ensemble des pays Est-européens sous domination soviétique : l'Albanie, la République démocratique allemande, la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Tchécoslovaquie.

Face au Pacte de Varsovie, l'OTAN est une organisation militaire défensive dont la raison d'être est inscrite dans l'article 5 du TAN : « *les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord* ». En d'autres termes, **si un pays membre de l'OTAN devait être attaqué, l'ensemble des autres membres de l'organisation s'engageaient à le défendre, étant précisé que l'emploi de la force armée n'est pas automatique.**

L'OTAN s'appuie sur des structures qui sont, pour l'essentiel, restées inchangées depuis sa création. Celles-ci sont de trois sortes :

– **les organes de décision politiques**. Le plus important est le Conseil de l'Atlantique Nord (CAN), composé de représentants des États membres. Prises par consensus, les décisions sont le résultat d'un processus impliquant de nombreux organes et comités, dont le Comité militaire qui le conseille en matière d'élaboration des politiques et des concepts stratégiques ;

– **les organes civils** rassemblent quant à eux **le Secrétariat international**, dirigé par le Secrétaire général, chargé de gérer l'administration otanienne et d'exécuter les décisions du CAN qu'il préside, et **l'Assemblée parlementaire** de l'OTAN. Cette dernière, composée de 281 membres (dont 18 Français), bien que totalement indépendante de l'organisation, constitue le lien privilégié entre celle-ci et les Parlements des États membres ;

– **les organes militaires**. Ils sont dirigés par le Commandant suprême des forces alliées en Europe (en anglais *Supreme Allied Commander Europe*, SACEUR), lequel a autorité sur les différents commandements (notamment géographiques) et quartiers généraux qui lui sont subordonnés. Le SACEUR est responsable du commandement général des opérations militaires de l'OTAN et conduit la planification militaire des opérations décidée par le CAN. La fonction est, depuis sa création en 1951, toujours occupée par un officier général américain, son adjoint (le D-SACEUR) étant, quant à lui, européen.

Créé pour défendre l'Europe de l'Ouest face à la menace communiste, l'OTAN s'est consacrée à cette tâche pendant les décennies qui ont suivi, établissant différents concepts stratégiques – dont le dernier de la Guerre froide, est celui de la « riposte graduée » (1967) – et une stratégie, celle de la « défense de l'avant » qui définissait la frontière entre la RFA et la RDA comme la ligne de défense principale, justifiant le déploiement de plusieurs centaines de milliers de soldats en Allemagne de l'Ouest pendant cette période, principalement américains mais également français (jusqu'à 50 000 soldats des forces françaises en Allemagne), et de nombreux armements, y compris nucléaires.

Il est important de souligner que même pendant la guerre froide – et aujourd'hui encore, l'OTAN ne disposait pas de moyens militaires propres, à quelques exceptions près, telles que la Force aéroportée de détection lointaine et de contrôle. **Les moyens militaires de l'organisation, comme ses moyens financiers, lui sont fournis par ses membres, à commencer par les États-Unis**. D'une manière générale, à cette époque, l'essentiel du fardeau de la défense de l'Europe était supporté par les États-Unis qui, en 1982, consacraient 6,4 % de leur PIB à la défense [(1)].

(1) Selon les statistiques issues du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), cette même année, la France y consacrait 3,8 % de son PIB et l'Allemagne 2,9 %.

Au final, force est de constater que **l'OTAN a parfaitement rempli sa mission pendant toute la guerre froide puisque jamais l'Union soviétique et ses alliés n'ont tenté d'attaquer l'Europe de l'Ouest. Celle-ci a pu vivre en paix et se concentrer sur son union au sein de la CEE** (voir *infra*).

b. La réinvention de l'OTAN après la guerre froide : nouvelles missions, nouveaux membres et partenariat avec la Russie

L'effondrement du Pacte de Varsovie, qui n'a jamais été l'objectif poursuivi par l'OTAN, alliance strictement défensive, a posé à celle-ci et à ses membres une question existentielle : **maintenant que la menace qui avait justifié sa création avait disparu, l'OTAN ne devait-elle pas disparaître à son tour ?** Elle se posait avec d'autant plus d'acuité que le triomphe de l'Occident a été théorisé comme une « fin de l'Histoire » qui verrait l'économie de marché et la démocratie s'étendre à la terre entière, unifiant les hommes et les économies et réalisant enfin la « paix perpétuelle » rêvée par Emmanuel Kant.

À cette question, **le sommet de Londres, en 1990, a apporté une réponse sans ambiguïté : l'OTAN survivrait à la disparition de l'ennemi soviétique**. Parce que nul ne connaissait l'avenir, aucun membre de l'OTAN n'a voulu se priver de cet incomparable outil militaire, de ses structures de commandement et de planification et de l'expérience, notamment en termes d'interopérabilité, accumulée pendant quarante ans. Elle pouvait d'autant plus se révéler utile que le monde qui émergeait à l'Est, entre réveil des nationalismes, dislocation de l'Union soviétique et arsenaux nucléaires en déshérence, apparaissait très inquiétant, justifiant le maintien d'une défense collective de l'Europe sous *leadership* américain.

Toutefois, **le Concept stratégique de l'Alliance, c'est-à-dire les missions qui lui sont confiées, devait être adapté à la nouvelle donne géopolitique. Il le fut au sommet de Rome, en 1991** : si l'Alliance restait fondée sur la défense territoriale collective de ses membres, la menace ne tenait plus tant à « *l'éventualité d'une agression calculée contre leur territoire qu'aux conséquences négatives d'instabilités qui pourraient découler des graves difficultés économiques, sociales et politiques, y compris les rivalités ethniques et les litiges territoriaux, que connaissent de nombreux pays d'Europe centrale et orientale* ». Dans ces conditions, « *les forces armées de l'Alliance peuvent compléter et renforcer les actions politiques dans le cadre d'une conception large de la sécurité, et ainsi contribuer à la gestion de ces crises et à leur règlement pacifique* ». **C'est sur la base de cette « *conception large de la sécurité* » que l'OTAN est intervenue en ex-Yougoslavie, donnant à l'Alliance un nouveau rôle en matière de gestion de crise en Europe et au-delà**.

Ce renouvellement des missions de l'Alliance vers la gestion de crise a, naturellement, élargi le champ d'action géographique de celle-ci : loin de se limiter à l'Europe, l'OTAN est intervenue en Afghanistan, suite à l'activation, pour la première et dernière fois, de l'article 5 du TAN par les États-Unis à la suite des attaques du 11 septembre 2001, en Irak, au Soudan, au large de la Somalie (pour

lutter contre la piraterie) ou encore en Libye**. De la gestion de crise, l'OTAN est passée à un soutien à ses membres et partenaires lors de catastrophe naturelle** : ce fut le cas aux États-Unis (cyclone Katrina en 2005) au Pakistan (tremblement de terre en 2005) ou encore en Turquie (tremblement de terre en 2023).

L'OTAN s'est ainsi considérablement éloignée de sa vocation première : la défense territoriale de l'Europe, mais sans jamais perdre de vue la Russie. L'élargissement de l'OTAN aux pays de l'Est et la méfiance que ceux-ci conservaient à l'égard de cette dernière agissaient telle une corde de rappel, d'autant plus que, suite à ces nouvelles adhésions, l'OTAN se retrouvait partager une frontière avec la Russie, *via* les pays Baltes.

Toutefois, **vis-à-vis de la Russie, la stratégie de l'OTAN a été, au moins jusqu'en 2014, celle du partenariat. L'Alliance n'a en effet cessé de vouloir renforcer les liens avec son ancien ennemi, avec un certain succès dans un premier temps**. Dès 1991, un premier cadre de coopération a été établi via le Conseil de partenariat euro-atlantique (1) avant qu'en 1994, la Russie adhère au programme du Partenariat pour la paix (2). Le 27 mai 1997, lors du sommet de l'OTAN à Paris, **l'OTAN et la Russie ont signé l'acte fondateur sur les relations mutuelles, la coopération et la sécurité**. Les parties ont déclaré qu'elles ne se voyaient pas comme des adversaires et que, « *sur la base d'un engagement politique durable pris au plus haut niveau politique, établiraient ensemble une paix durable et inclusive dans la zone euro-atlantique, fondée sur les principes de la démocratie et de la sécurité coopérative* ». La Russie est ainsi devenue un partenaire de l'OTAN, partenariat formalisé par la création d'un Conseil OTAN-Russie en 2002, et la consolidation de ce partenariat était l'un des objectifs fixés par le Concept stratégique de 2010 (3).

Évidemment, **ce partenariat reposait sur l'affaiblissement considérable de la Russie dans les années quatre-vingt-dix**, tant sur le plan militaire qu'économique, et sur le besoin vital du président Boris Eltsine du soutien occidental pour se maintenir au pouvoir. La Russie fut ainsi obligée d'accepter l'élargissement de l'OTAN jusqu'à ses frontières, nourrissant sa crainte séculaire d'encerclement. Dans les années 2000, avec la croissance économique retrouvée et l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine, **la Russie a fait savoir qu'elle s'opposerait à tout nouvel élargissement de l'OTAN dans son ancienne sphère**

---

(1) Le Conseil de partenariat euro-atlantique est un forum de consultation composé de 25 membres (les seize membres de l'OTAN, la Russie, neuf pays d'Europe centrale et orientale). En mai 1992, ce forum est élargi à 36 membres avec l'intégration des onze républiques de la Communauté des États indépendants et de l'Albanie.

(2) Le Partenariat pour la paix (PPP) est une structure d'association libre bilatérale entre un État et l'OTAN, servant à impliquer dans une démarche commune de coopération militaire des pays ne souhaitant pas pour autant faire partie de l'OTAN.

(3) « La coopération OTAN-Russie revêt une importance stratégique car elle contribue à la création d'un espace commun de paix, de stabilité et de sécurité L'OTAN ne représente aucune menace pour la Russie Au contraire, nous souhaitons un véritable partenariat stratégique entre l'OTAN et la Russie, et nous agirons en conséquence, attendant de la Russie une attitude réciproque *» (§ 33).*

d'influence, tout en renouant avec une agressivité qui s'est brutalement concrétisée en 2014 par la déstabilisation de l'Ukraine et l'annexion de la Crimée.

L'OTAN a cependant mis le temps à tirer les conséquences de cette nouvelle posture, malgré les avertissements des pays de l'Est, qui voyaient leurs craintes se réaliser. C'est seulement au sommet de Varsovie en juillet 2016 que la décision fut prise de déployer quatre groupements tactiques sur le flanc Est.

2. L'UE : une organisation économique qui a tardivement pris la mesure des enjeux de défense

a. Une UE historiquement réticente aux questions de défense, laissées aux États membres et à l'OTAN

Signé le 25 mars 1957, le traité de Rome a créé une Communauté économique européenne (CEE) dont l'objet, comme son nom l'indique, est exclusivement économique : la création d'un marché commun doublée de la mise en place de politiques communes, à commencer par la politique agricole.

Ce choix de construire l'Europe par l'économie obéissait à des raisons de court et de long terme. À court terme, l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954 a démontré que le temps de l'unification politique n'était pas encore venu. La tentative de mettre en commun un élément aussi substantiel de la souveraineté que les forces armées de six États européens, quelques années à peine après la fin de la deuxième guerre mondiale, s'est en effet heurtée à des résistances profondes, notamment liées à la peur du réarmement de l'Allemagne. À long terme, les Pères fondateurs de l'Europe estimaient que les solidarités de fait créées par l'accroissement des échanges économiques et la prospérité induite allaient, par un effet d'entraînement, aboutir à une « *union sans cesse plus étroite entre les peuples europ*éens ». L'économie était donc, à leurs yeux, un instrument visant à l'unification politique du continent, laquelle emporterait alors une politique de sécurité et de défense commune.

Jusqu'au traité de Maastricht, la CEE s'est ainsi exclusivement consacrée à la construction du marché commun et à la mise en place des grandes politiques européennes. La CEE et ses membres pouvaient d'autant plus se consacrer aux questions économiques que les États-Unis – *via* l'OTAN – assuraient leur défense contre la menace soviétique. Le partage des tâches entre les deux organisations était ainsi parfaitement clair : **à la CEE, les questions économiques, à l'OTAN, la défense territoriale de l'Europe de l'Ouest et, en particulier de la CEE** [(1)]. Les quelques tentatives des pays européens d'agir ensemble dans le domaine de la défense, en particulier l'Union de l'Europe occidentale (UEO), créée en 1954, se sont résumées à des instances de dialogue sur les questions de défense et de sécurité, hors de toute ambition opérationnelle.

---

(1) Jusqu'à l'élargissement de 1995, tous les membres de la CEE, à la seule exception de l'Irlande, étaient également membres de l'OTAN.

Toutefois, l'OTAN n'assurait que la défense territoriale de l'Europe de l'Ouest face à la menace soviétique. Pour le reste, **les États membres de la CEE restaient entièrement libres de définir leur politique de défense et d'utiliser leurs moyens militaires pour défendre leurs intérêts à l'extérieur du continent européen, pour autant qu'ils en avaient**. C'est ainsi que le Royaume-Uni n'a pas hésité à entrer en guerre contre l'Argentine pour les Malouines (1982) et que la France a multiplié les interventions en Afrique. En revanche, pour les autres États membres, l'appartenance à l'OTAN résumait leur politique de défense.

Si le traité de Maastricht a fait de l'UEO, en l'intégrant explicitement dans le corps du texte, le « bras armé » de l'Union européenne, très rapidement, celle-ci a privilégié ses propres instruments dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Sans refaire l'historique des évolutions de la PESC jusqu'au traité de Lisbonne (2007) puis de la Politique de sécurité et de défense commune que ce dernier a créée, les rapporteurs estiment néanmoins nécessaire d'attirer l'attention sur les points suivants, qui montrent tous les réticences qu'avait l'Union européenne à véritablement investir les questions de défense.

Sur le plan institutionnel, l'Union s'est progressivement dotée des organes nécessaires à la mise en œuvre d'une politique européenne de défense. Un poste de Haut représentant pour la PESC a été créé en 1999, confié à M. Javier Solana, ancien Secrétaire général de l'OTAN, ainsi qu'un Comité politique et de sécurité (COPS), un Comité militaire et un état-major. Ce dernier était, toutefois, dépourvu de toute capacité de conduite et planification des opérations (MPCC), laquelle n'a été créée qu'en 2017 (voir *infra*). Dès lors, **pour la conduite de ses opérations militaires, elle est obligée de recourir à des quartiers-généraux nationaux ou à celui de l'OTAN** [(1)].

Sur le plan capacitaire, l'Union ne dispose pas de moyens militaires propres et doit s'appuyer, pour ses missions et opérations militaires, sur ceux fournis par les États membres. Certes, des groupements tactiques ont été créés en 2004, composés de 1 500 soldats de plusieurs États membres qui s'entraînent en commun pendant six mois, mais outre la faiblesse de leur effectif, ils n'ont jamais été déployés sur le terrain, faute de consensus entre les États membres.

Sur le plan financier, l'article 41 § 2 du traité sur l'Union européenne lui interdit de prendre en charge « *les dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense* ». Dans ces conditions, **les dépenses liées aux missions et opérations militaires de l'Union européenne sont à la charge des États**. De plus, cette disposition a été interprétée de manière très large par la Commission européenne, jusqu'à empêcher tout financement européen dans des projets ayant un lien avec la défense, y compris en matière industrielle.

---

(1) Via les accords dits de « Berlin plus » (1999) qui permettent à l'Union européenne d'utiliser les moyens de l'OTAN pour la conduite et la planification de ses opérations. Ce fut le cas pour une seule opération, Althéa, en Bosnie-Herzégovine, toujours en cours.

Enfin, sur le plan industriel, justement, **si des programmes de coopération ont bien été lancés entre les États membres, comme l'avion de transport militaire A400M, ils l'ont été sur une base intergouvernementale**, hors de tout cadre et de tout financement européen.

Les réticences de l'Union européenne en tant que telle et des États membres à la voir investir le domaine de la défense n'ont pas été levées par le traité de Lisbonne, malgré les deux nouveaux instruments qu'il contient :

– **la coopération structurée permanente** (article 46 du TUE), créée pour regrouper « *les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes* ». En d'autres termes, la CSP ou, en anglais, la PESCO constitue le cadre devant permettre à un noyau dur d'États membres investis dans les questions de Défense de coopérer dans ce domaine en vue du renforcement de leurs capacités militaires ;

– **la clause d'assistance mutuelle**. Aux termes de l'article 42 § 7 du TUE, inspiré de l'article 5 du TAN, « *au cas où un État membre serait 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* ». Toutefois, il est bien précisé que « *les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de* ***l'OTAN, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre*** ». En d'autres termes, cette clause est considérée comme largement superfétatoire, dès lors qu'elle s'ajoute à la garantie de sécurité de l'OTAN, jugée bien plus crédible par l'ensemble des États membres.

b. Une prise de conscience récente

Avancées majeures, **la CSP et la clause d'assistance mutuelle, en vigueur depuis 2009, n'ont pas été mises en œuvre dans les années qui ont suivi**. Mobilisée par la gestion de la crise des dettes souveraine, l'Union européenne et ses membres avaient à l'époque d'autres priorités que la défense, d'autant plus que l'environnement de sécurité européen était (relativement) stable. De toute façon, en cas de crise majeure, l'OTAN était censée intervenir pour protéger l'Europe, comme elle le fait depuis des décennies.

C'est la déstabilisation de l'Ukraine par la Russie, suivie de l'annexion de la Crimée en 2014, qui a pour la première fois ébranlé le confort sécuritaire dans lequel baignait l'Europe depuis 1989. Comme l'OTAN, celle-ci a mis du temps à réagir à la résurgence de la menace russe, Les liens économiques très étroits de certains pays avec la Russie, en particulier l'Allemagne, le refus britannique d'un approfondissement de l'Europe de la défense, lequel exige l'unanimité des États membres et la confiance généralisée dans la garantie de sécurité de l'OTAN expliquent la faiblesse de la réaction européenne, que symbolisent les sanctions très légères adoptées à l'époque contre la Russie.

Comme l'OTAN, c'est en 2016 que l'Europe a pris conscience et de la menace russe et, surtout, de sa vulnérabilité**. L'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis a en effet été un électrochoc en ce que celui-ci, à peine élu, a publiquement qualifié l'OTAN d'« *obsolète* »**, entre autres critiques de l'organisation et de ses membres européens, accusés de ne pas contribuer autant qu'ils le devraient. Par ces critiques, renouvelées lors du sommet de l'OTAN en mai 2017, où il a refusé de confirmer la mise en œuvre de l'article 5 en cas d'agression d'un pays européen, il a obligé les Européens à réagir.

C'est ainsi qu'**à partir de 2017, l'Union européenne a commencé à investir le domaine de la défense**, poussée par la France, promotrice d'une autonomie stratégique théorisée par le président de la République dans son discours de la Sorbonne, le 26 septembre 2017, et par les pays de l'Est, atlantistes avant tout mais néanmoins désireux d'actionner tous les leviers face à la Russie. Le « Brexit », en levant la sempiternelle hypothèque britannique à l'approfondissement de l'Europe de la défense, a lui aussi aidé à la conversion de l'Union européenne.

Le préalable a été de lever la contrainte juridique qui, sur le fondement d'une interprétation très large de l'article 41 § 2 du TUE, interdisait tout financement européen dans le domaine de la défense. La Commission européenne a renversé l'analyse de son service juridique et considéré qu'il était d'interprétation stricte et n'empêchait aucunement l'Union européenne d'investir dans le secteur de la défense sur le fondement de l'article 173 du TFUE relatif à la politique industrielle.

Dès lors, **l'Union européenne a multiplié les initiatives dans le domaine capacitaire, assorties le cas échéant des financements dédiés** :

– **la coopération structurée permanente**, restée lettre morte depuis 2009, est enfin créée en décembre 2017. Rassemblant la quasi-totalité des États membres (à la seule exception de Malte), elle est le cadre dans lequel plus de 70 projets capacitaires sont développés en commun ;

– ces projets, ainsi que d'autres développés en dehors de la CSP, peuvent être financés par le **Fonds européen de défense** (FEDef). Créé dans le cadre du cadre financier pluriannuel 2021-2027, le FEDEF est doté de 7 milliards d'euros, lesquels co-financent des projets de développement capacitaire menés en commun par des entreprises de défense européennes ;

– parce que le développement anarchique de projets capacitaire, tant au niveau européen qu'au niveau national, est susceptible de nuire à leur efficacité, deux instruments ont été institués afin de coordonner et rendre cohérent cet effort commun en faveur du réarmement européen : **la revue annuelle cordonnée des politiques de défense nationale** (en anglais, CARD) et **le plan de développement des capacités**, les deux étant gérés par l'Agence européenne de défense (AED) ;

Ces initiatives, lancées à partir de 2017, se sont poursuivies jusqu'au déclenchement de la guerre en Ukraine, complétées par d'autres qui seront

présentées *infra*. Toutefois, les rapporteurs insistent sur le fait que malgré le soutien unanime apporté par les États membres, la majorité de ceux-ci, membres de l'OTAN, est longtemps restée sourde à l'ambition d'autonomie stratégique européenne portée par la France, considérée comme une remise en cause du lien transatlantique, lequel reste la clé de voûte de leur politique de défense. **L'arrivée de Joe Biden à la Maison-Blanche en 2020, en revivifiant celui-ci après les mises en cause de son prédécesseur, a conforté les Européens dans l'illusion d'une protection américaine qui serait éternelle et inconditionnelle. De ce fait, elle a privé l'Europe de la défense de son plus puissant moteur : la crainte du désengagement américain**.

B. DEUX ORGANISATIONS IMPLIQUÉES DE MANIÈRE COMPLÉMENTAIRE DANS LA DÉFENSE DE L'EUROPE JUSQU'EN 2025

1. Une coopération croissante, basée sur la complémentarité

Dès lors que l'Union européenne a investi le domaine de la défense, la question s'est immédiatement posée de son articulation avec l'OTAN qui, depuis les origines de la construction européenne, assurait en pratique la défense collective de l'espace atlantique. Or, même si un accord s'est fait entre les États membres lors de la négociation du traité de Maastricht pour intégrer la défense et la sécurité dans les compétences européennes, quoique sous étroit contrôle intergouvernemental, **il n'était pas question pour les Européens d'abandonner l'OTAN, pas plus que les Américains ne souhaitaient voir les Européens s'émanciper de l'Alliance atlantique, principal vecteur de leur influence politico-militaire en Europe**. En 1998, après un sommet de Saint-Malo au cours duquel de grandes ambitions avaient été affirmées par la France et le Royaume-Uni pour l'Europe de la défense, la Secrétaire d'État américaine **Madeline Albright a mis les choses au point en fixant trois lignes rouges ou « 3 D »** : pas de détournement des capacités allouées à l'OTAN, pas de discrimination vis-à-vis des États tiers et pas de duplication des ressources et des processus de décision au sein de l'UE. Il y avait en effet à l'époque une forte crispation aux États-Unis contre l'idée d'une politique de défense européenne autonome et tout particulièrement contre la création d'un état-major opérationnel européen sur le modèle du SHAPE otanien [(1)].

En réalité, faute de volonté politique comme de capacités militaires suffisantes, **l'Union européenne et ses États membres, en matière de défense, se sont bien gardés de marcher sur les plates-bandes de l'OTAN**. Très vite, un *modus vivendi* a été trouvé entre les deux organisations :

– **à l'Union européenne, les opérations de gestion de crise à l'extérieur de ses frontières**, dans la lignée des missions définies par la déclaration de Petersberg [(2)], opérations militaires de faible envergure n'impliquant en principe pas

(1) Supreme Headquarter Allied Powers Europe, situé à Mons, en Belgique.

(2) Les missions concernées sont des missions humanitaires et d'évacuation, des missions de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les opérations de rétablissement de la

l'usage de la force ni de risque de perte humaine, **et les missions de formation des armées étrangères**. L'UE est ainsi intervenue contre la piraterie dans la corne de l'Afrique, en Méditerranée, pour faire respecter l'embargo contre les armes à destination de la Libye, ou encore pour former les armées malienne, centrafricaine ou somalienne ;

– **à l'OTAN sont en revanche laissées, outre naturellement la défense collective de ses membres, également membres de l'Union européenne, les opérations militaires « robustes »** impliquant l'usage de la force telles que le bombardement de la Serbie en 1998 ou du Kosovo en 1999, ou encore l'intervention en Libye en 2011.

Dans ces conditions, **l'UE n'avait pas besoin d'importantes capacités de planification et de conduite des opérations**, lesquelles étaient laissées aux États membres (pour les opérations autres que les missions de formation), voire à l'OTAN en application des accords dits de « Berlin plus » (1), comme c'est le cas depuis 2003 pour l'opération Althéa en Bosnie-Herzégovine.

Ce *modus vivendi* satisfaisait évidemment les Américains, qui conservaient 84 000 soldats en Europe répartis sur une cinquantaine de bases, dont six détiennent des armes nucléaires tactiques B6, en Belgique, Allemagne, Pays-Bas, Italie et Turquie. **Il était également soutenu par les très nombreux États membres** qui, pour des raisons variées (atlantisme, pacifisme…), ne voulaient pas d'une Europe qui se militarise et n'acceptaient qu'avec réticence et sans jamais y participer les opérations de la PSDC. **Le traité de Lisbonne a d'ailleurs largement entériné ce partage des tâches**, son article 42 stipulant que la PSDC « *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 le cadre de l'OTAN* ».

Pour autant, **la coopération entre les deux organisations s'est progressivement développée**, celles-ci disposant d'instruments différents mais complémentaires pour atteindre l'objectif commun qu'est la défense de l'Europe. **Le point de départ de cette coopération est le sommet de l'OTAN de Varsovie, en 2016**. Dans une déclaration commune signée par le Secrétaire général de l'OTAN, le président de la Commission européenne et le président du Conseil, sept domaines de coopération ont été définis, notamment la lutte contre les menaces hybrides, la cybersécurité et la cyberdéfense ou encore les capacités de défense des États membres de l'Union et des Alliés, mettant à profit les atouts de chacune des organisations. En effet, **si l'OTAN est incontestable en matière d'opérations militaires, elle ne peut, à elle seule, faire face à l'ensemble des menaces**

---

paix. À ces missions, reprises dans l'article 43 du TUE, s'ajoutent, aux termes de ce même article, les actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et les opérations de stabilisation à la fin des conflits.

(1) Ces accords permettent à l'Union européenne d'utiliser, pour ses propres opérations militaires, les moyens de planification et de conduite des opérations du SHAPE de l'OTAN.

auxquelles est exposée l'UE, faute de disposer des moyens les plus efficaces. Comme l'a expliqué M. Jean-Pierre Maulny, directeur adjoint de l'IRIS, « *l'OTAN reste l'outil opérationnel central de la défense collective européenne, quand l'Union européenne apporte des leviers complémentaires, civil-militaires, industriels et réglementaires* […]. *La déclaration conjointe de 2016 et les travaux d'experts de 2020 ont* [ainsi*] cartographié de nombreux axes de coopération. Dans les faits, les avancées les plus tangibles concernent la cyberdéfense et la résilience* », domaines dans lesquels c'est l'UE qui dispose des moyens d'agir et non l'OTAN.

Un autre domaine de coopération, en lien direct avec la défense collective, est aujourd'hui majeur en ce qu'il est une condition nécessaire au bon accomplissement des missions de l'OTAN : la mobilité militaire, domaine dans lequel c'est l'Union européenne qui détient l'ensemble des instruments.

L'annexion de la Crimée, symbole de la résurgence de la menace russe sur le flanc Est, ainsi que la décision de l'OTAN de déployer une présence militaire avancée renforcée sur celui-ci ont mis en évidence toutes les difficultés qu'il y avait à faire circuler soldats et matériels en Europe, alors même que tous les plans militaires de l'Alliance reposent sur cette mobilité des forces armées à travers le continent. **Les obstacles sont en effet innombrables**, tenant à la fois aux normes applicables (autorisations, délais, multiplicité des interlocuteurs…) qu'aux infrastructures elles-mêmes, comme les ponts, inadaptés au passage des engins militaires.

Or, **identifier les obstacles, harmoniser les procédures ou encore financer les travaux d'adaptation des infrastructures sont hors de portée de l'OTAN**. Seuls les États membres peuvent le faire, en coordination avec l'Union européenne qui, dans le cadre du « paquet mobilité militaire » présenté en novembre 2025, cherche à créer un véritable Schengen militaire, condition de l'efficacité de la défense collective mise en œuvre par l'OTAN (voir *infra*), comme l'a souligné un rapport récent de la commission de la défense et des forces armées sur la mobilité stratégique en Europe [(1)].

Si les choses avancent entre l'OTAN et l'UE dans un certain nombre de domaines, il n'en reste pas moins que **la coopération entre les deux organisations est contrainte par le contentieux chypriote**. Depuis 1974, la Turquie, membre de l'OTAN, occupe en effet le Nord de l'île et depuis que la République de Chypre a rejoint l'UE, en 2004, elle ne cesse de multiplier les obstacles aux bonnes relations OTAN-EU, à la fois sur des détails comme la mention de Chypre dans les documents de l'organisation mais aussi dans des domaines essentiels les échanges d'informations classifiées ou la coopération opérationnelle. Comme l'a expliqué le général Jean-Philippe Leroux, directeur des opérations de l'État-major de l'UE lors de son audition, « *le format dit « Berlin + » a été mis en œuvre au profit de*

(1) Rapport de M. Julien Limongi et Mme Sabine Thillaye sur la mobilité stratégique en Europe et dans les territoires ultra-marins, examiné le 10 juin 2026, n° 2910.

l'Opération ALTHEA (Bosnie-Herzégovine), commandée par le Vice-COS SHAPE (officier général français) depuis Mons, et installée à Sarajevo dans un camp de l'OTAN. Militairement, ce format est tout à fait adapté, efficace et pourrait être transposé (hypothèse) dans d'autres cas de figure. Pourtant, sur cette question précise mais également plus largement sur la question de la coopération UE-OTAN, si beaucoup de choses sont possibles et sont faites au quotidien du côté militaire (coopération EMUE-IMS, échanges EUMAM Ukraine avec NSATU…) mais aussi au niveau du SEAE, ***des blocages de nature politique empêchent parfois de dépasser certains seuils dans la coopération, et donc empêchent d'aboutir à la symbiose qui serait pourtant nécessaire entre les deux organisations****. Ainsi, pour revenir dans le champ des opérations, je pense que le format Berlin+ n'a plus guère de chances d'être mis en œuvre, en dehors du cas d'ALTHEA* ». En d'autres termes, **si la coopération fonctionne au niveau militaire et administratif, tant que le contentieux chypriote ne sera pas résolu, il restera une hypothèque lourde à l'approfondissement politique de cette coopération**.

2. Une articulation réaffirmée et cohérente dans le contexte de la guerre en Ukraine

La guerre en Ukraine, déclenchée le 24 février 2022 par l'agression de ce pays par la Russie, a conforté ce partage des tâches. Comme l'a expliqué aux rapporteurs l'un des interlocuteurs de haut niveau à l'OTAN, « ***il n'y a pas d'opposition entre l'OTAN et l'UE dont les rôles sont précisément définis : à l'OTAN, le militaire et la défense collective, à l'UE, le reste*** »

a. L'OTAN est l'organisation en charge de la défense collective de l'UE

En 2019, le président de la République a fait une déclaration qui a profondément marqué et l'OTAN, et ses membres : **« *l'OTAN est en état de mort cérébrale* »**. Par ces mots, Emmanuel Macron pointait l'affaiblissement de l'OTAN, minée par les déclarations du président Trump, qui avait remis en cause l'automaticité du déclenchement de l'article 5 du TAN en cas d'agression d'un membre, les tensions entre ses membres, en particulier la Turquie et, d'une manière générale, les interrogations quant à son utilité réelle face à la principale menace identifiée à l'époque : le terrorisme islamiste.

Ces interrogations, aujourd'hui, n'ont plus cours en Europe. Comme l'a dit aux rapporteurs l'un des interlocuteurs de haut niveau de l'OTAN, « ***le retour de la guerre en Europe après l'agression russe de l'Ukraine a levé les doutes sur l'utilité de l'OTAN****. Sur le plan politique, les visions nationales sont alignées, malgré le contexte général de montée du populisme en Europe et aux États-Unis, et sur le plan militaire, l'Alliance a pris la mesure des défis en renforçant ses capacités, en réformant son organisation et en adaptant ses plans* ».

Dès le lendemain de l'agression russe, alors même que les conditions de déclenchement de l'article 5 n'étaient pas réunies, faute d'une agression armée contre l'un de ses membres, **c'est vers l'OTAN que l'ensemble de ses membres**

européens se sont tournés, confortant l'Alliance dans son rôle premier en matière de défense collective de ses membres européens, dans une posture qui n'est pas sans rappeler celle de la guerre froide. Répondant à cette demande, la présence des forces de l'OTAN sur le flanc Est, limitée à quatre groupements tactiques depuis 2017, a été considérablement renforcée, avec un déploiement en soldats et en matériels le plus important depuis les années quatre-vingt-dix.

La France, à cette occasion, a achevé sa pleine réintégration dans l'OTAN. On le rappelle, notre pays avait quitté le commandement militaire intégré de l'Alliance en 1966, à l'initiative du général de Gaulle, et ne l'avait réintégré qu'en 2009. Toutefois, malgré ce retour, notre pays était regardé avec suspicion par les membres de l'Alliance, doutant de la sincérité de son engagement. Il est vrai que la France était peu impliquée dans les opérations otaniennes, mobilisée par ses opérations extérieures, dont *Barkhane*. Ces doutes n'ont plus cours, maintenant que **la France est devenue, enfin, Nation-cadre, en Roumanie**, engageant sur le terrain un millier de soldats et de nombreux matériels, en plus des militaires déployés en Estonie et de la police du ciel qu'assurent les Rafale sur le flanc Est.

La carte ci-dessous détaille les déploiements de l'OTAN sur le flanc Est en mars 2022, étant précisé qu'ils n'ont pas substantiellement évolué depuis :



Quelques mois plus tard, c'est le Concept stratégique que les membres de l'OTAN ont adapté au nouveau contexte, faisant de la Russie « *la menace la plus importante et la plus directe pour la sécurité des Alliés et pour la paix et la stabilité dans la zone euro-atlantique* ». Ce faisant, **l'Alliance renoue avec les fondamentaux de la guerre froide et de la défense collective de l'Europe face à l'ennemi venu de l'Est**. Les plans de l'organisation, c'est-à-dire la réponse qu'elle planifie en cas d'agression armée contre l'un de ses membres, ont eux aussi été adaptés, avec un niveau d'engagement des forces considérablement relevé, tandis que le processus OTAN de planification de défense (*Nato Defence Planning Process* – NDPP) encadre l'effort de réarmement des membres, renforçant les cibles capacitaires que ceux-ci doivent atteindre.

Enfin, **la guerre en Ukraine a rapproché l'OTAN et l'UE en ce que leurs territoires se superposent désormais quasi-parfaitement**. Depuis l'adhésion de la Suède et de la Finlande respectivement en 2024 et 2023, ce sont désormais 23 des 27 membres de l'UE qui appartiennent à l'Alliance atlantique.

Sur ce point, le fait que ces deux pays traditionnellement neutres aient, immédiatement après l'agression russe, demandé à rejoindre l'Alliance révèle certes

l'attractivité de l'Alliance mais aussi que **la garantie de sécurité apportée par l'UE, *via* l'article 42 § 7 du TUE, n'est pas jugée suffisante : seule l'OTAN apparaît crédible pour assurer la défense de l'Europe** face à une menace russe presque existentielle pour un pays comme la Finlande.

Seuls quatre membres de l'UE restent, à ce jour, en dehors de l'OTAN. Pourtant, si on regarde dans le détail, ceux-ci sont étroitement liés à l'Alliance :

– l'Irlande, pays neutre, a adhéré au Partenariat pour la paix (PPP) en 1999 et participe activement aux opérations de l'Alliance, notamment au Kosovo et en Afghanistan ;

– pays neutre ayant également adhéré au PPP (en 1995), l'Autriche est pleinement engagée dans le renforcement de l'interopérabilité entre ses forces et celles de l'OTAN. Ce pays a également fourni un soutien important aux opérations de l'OTAN au Kosovo et en Afghanistan ;

– adhérant également au PPP, Malte coopère étroitement avec l'OTAN dans de nombreux domaines, en particulier la lutte contre les menaces hybrides. En 2023, ces liens se sont renforcés par l'adhésion de l'île au processus de planification et d'examen (PARP) [(1)] sur la base duquel l'OTAN l'aide à améliorer l'efficacité et l'interopérabilité de certains éléments de ses forces armées ;

– enfin, même Chypre participe à la défense de l'Europe *via* la présence, sur son territoire, d'une base britannique qui, le cas échéant, pourrait être mobilisée face à la Russie ou toute autre menace ;

Enfin, alors que la défense de l'Europe face à la Russie implique une aide massive à l'Ukraine, désormais financée quasi-exclusivement par l'UE et ses membres, **l'OTAN est fortement mobilisée en soutien à l'action européenne**. Comme l'a indiqué un responsable de haut niveau de l'OTAN, « *alors que cette aide reposait sur le « groupe de Ramstein » (UDCG – Ukraine Defence Contact Group) initialement piloté par le Pentagone, désormais, **l'OTAN en assure le back-office et, en particulier veille à ce que les équipements répondent bien aux besoins opérationnels de l'Ukraine, et lui parviennent bien*** ».

En d'autres termes, non seulement l'OTAN assure la dissuasion « passive » vis-à-vis de la Russie *via* le déploiement des GTIA sur son flanc Est et le déclenchement, le cas échéant, de l'article 5 du TAN, mais elle est également engagée de manière active au côté de l'UE dans l'aide militaire que celle-ci apporte à l'Ukraine pour résister et porter le feu sur le territoire russe.

---

(1) Le PARP est un mécanisme que l'OTAN utilise pour aider ses partenaires à transformer et moderniser leurs secteurs de la défense et de la sécurité et leur appareil militaire, ainsi que pour suivre les progrès réalisés. Grâce au PARP, l'OTAN aide les pays partenaires à mettre en œuvre les réformes de leurs institutions de défense, à recenser et à développer leurs capacités, à se conformer aux normes OTAN, dans une perspective d'interopérabilité, et à préparer leurs forces à une éventuelle participation à des opérations militaires.

b. L'UE prend en charge le reste et, en particulier, le réarmement

L'OTAN, il faut le souligner à nouveau, n'est rien sans ses membres. Elle n'a en effet aucune capacité militaire propre ou presque. Ses moyens humains et matériels et, par conséquent, sa crédibilité, reposent entièrement sur ceux des États qui la composent, l'OTAN mettant à leur disposition ses plans, ses normes et son état-major afin de leur donner toute leur efficacité dans la mission première qu'est la défense de l'Europe.

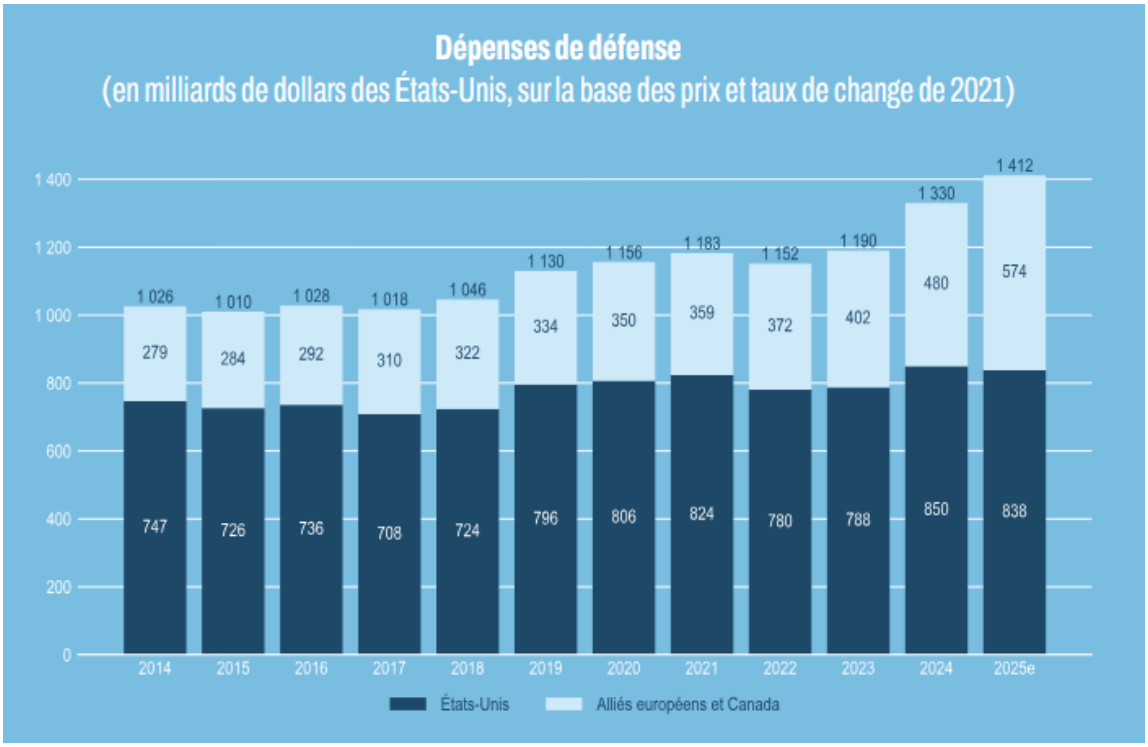
Or, de ce point de vue, **si les États-Unis ont conservé, après la fin de la guerre froide, un haut niveau de dépenses et des capacités faisant d'eux la première puissance militaire du monde, les États européens se sont quant à eux empressés de toucher les dividendes de la paix**, sabrant largement dans leur budget de défense qui a atteint un point bas dans les années 2010, à moins de 1,5 % en moyenne du PIB. Cet effondrement de l'effort militaire européen, outre ses conséquences sur les capacités de défense européennes, largement amoindries, a également nourri le discours d'un partage inégal du fardeau entre les États-Unis et l'Europe même si, comme l'a rappelé la Secrétaire générale déléguée de l'OTAN, Mme Radmila Shekerinska, « *cette idée du partage du fardeau, à laquelle on identifie le président Trump, est en réalité très ancienne et transpartisane. Barack Obama l'a aussi évoquée et si l'on fait un peu d'histoire, même le président Eisenhower en a parlé* ».

Malgré l'avertissement de 2014, la menace russe grandissante et les critiques récurrentes du président Trump lors de son premier mandat (2017-2021), les Européens ont tardé à mobiliser les moyens nécessaires à leur réarmement, malgré quelques initiatives au niveau européen (voir *supra*) et un effort au niveau national de certains États membres. Toutefois, si la France a commencé à remonter en puissance à partir de 2015 et, surtout, de la LPM 2019-2025, qui a stoppé la réduction continue de nos capacités militaires depuis 1989, nombre de nos partenaires n'ont pas suivi ce mouvement. Ainsi, **l'objectif de 2 % du PIB consacrés à la défense, auquel l'ensemble des membres de l'OTAN s'étaient engagés lors du sommet de l'OTAN de Cardiff en 2014, en réaction à la première agression russe de l'Ukraine, était largement resté lettre morte**, les États-Unis continuant à assumer, à eux seuls, 70 % des dépenses militaires de l'Alliance.

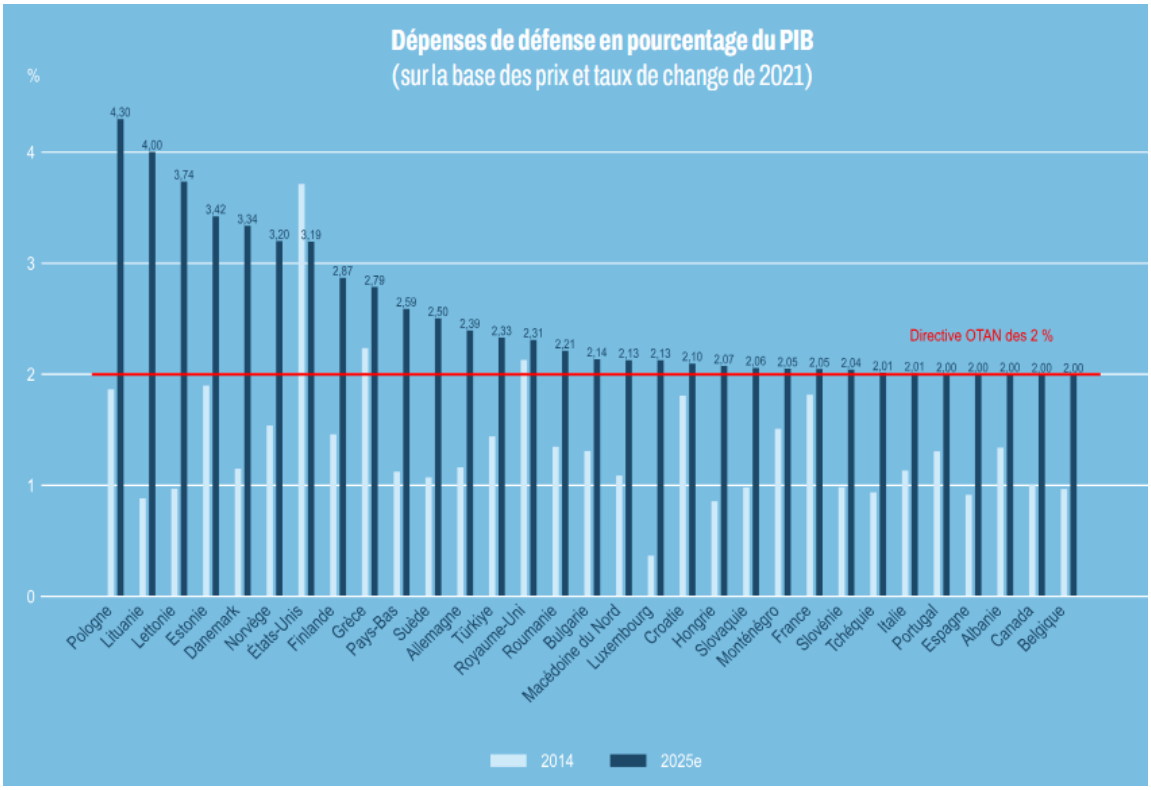
Le réveil a donc été brutal le 24 février 2022, le retour de la guerre de haute intensité sur le territoire européen révélant le dénuement des armées européennes, leurs immenses lacunes capacitaires ainsi que l'incapacité de la BITD européenne à produire rapidement et massivement sur la durée les armes et les munitions nécessaires pour soutenir l'Ukraine.

Face à cette situation qu'ils ne pouvaient plus ignorer, les États européens ont enfin pris la mesure du danger, de l'urgence qu'il y avait à réarmer et de la responsabilité qui était la leur. **Le réarmement a donc été massif et rapide, dans**

la plupart des États membres de l'Union européenne et, en particulier parmi les membres de l'OTAN, comme le montre le graphique ci-dessous.



On note ainsi que les dépenses de défense hors États-Unis ont fortement augmenté depuis 2022, passant de 372 milliards d'euros à 575 milliards de dollars. Même en neutralisant celles du Canada, la hausse est spectaculaire et portée par les États européens qui, pour certains, comme la Pologne, les pays Baltes, la Suède ou la Finlande, ont plus que doublé leurs dépenses de défense, en pourcentage du PIB. **En 2025, il apparaît ainsi que tous les pays de l'Alliance ont consacré au moins 2 % de leur produit intérieur brut à la défense, conformément à l'engagement pris au sommet de Cardiff**.



Si cet effort en matière de défense est fait par les États membres, il est soutenu par l'Union européenne *via* de nombreuses initiatives supplémentaires mises en œuvre à partir de 2022, renforçant son tropisme nouveau vers les questions de défense. Comme l'a en effet rappelé Mme Felix-Paganon, représentante permanente de la France au Comité politique et de sécurité de l'Union européenne, « ***l'agression russe de l'Ukraine a incontestablement accéléré les tendances à l'œuvre en Europe depuis 2014, en priorisant les questions de défense au niveau de l'UE qui s'implique désormais totalement dans le réarmement des États membres*** »

Ces initiatives sont pour trois d'entre elles, des programmes d'urgence de soutien à la production et l'acquisition d'armement, en lien avec l'aide à l'Ukraine :

– **l'action de soutien à la production de munitions (ASAP)** a permis, en 2023, de mobiliser 500 millions d'euros provenant du budget européen pour soutenir la montée en puissance des capacités de production de munitions sol-sol et de munitions d'artillerie ainsi que de missiles, afin de fournir à l'Ukraine les armes et munitions dont elle a besoin ;

– également adopté en 2023, **l'instrument EDIRPA**, doté de 300 millions d'euros, a incité les États membres à acquérir conjointement des armes et des munitions, notamment pour remplacer celles données à l'Ukraine ;

– enfin, adopté en 2025 et doté de 1,5 milliard d'euros, le programme EDIP vise en particulier à soutenir, à hauteur de 700 millions d'euros, la production de composants et de produits de défense essentiels, y compris les systèmes de contre-drones, les missiles et les munitions, notamment en faveur de

l'Ukraine. 325 millions d'euros financeront par ailleurs des projets industriels communs et 240 millions d'euros l'acquisition conjointe d'équipements de défense.

Ces programmes ont une portée et une durée de vie limitée et, au-delà de leur intérêt propre, servent surtout à faire le lien avec le nouveau cadre financier pluriannuel 2028-2034 actuellement en négociation. Ils ignorent également nombre de faiblesses pourtant bien identifiées du cadre juridique de la défense européenne – marchés publics, transferts de matériels militaires, mobilité militaire… qui font certes l'objet de propositions mais dont la négociation est très difficile malgré l'urgence.

Comme l'a souligné l'IGA Erwan Conan, attaché d'Armement à la Représentation permanente de la France auprès de l'UE, « ***les objectifs ont été largement atteints*** *: ASAP a permis de doubler la production d'obus de 155 mm, à deux millions d'exemplaires fin 2025. EDIRPA oblige les États membres à se regrouper pour passer les contrats. Même si le montant est limité, l'effet de levier est massif avec 10 milliards d'euros engagés. Quant à EDIP, il va au-delà d'EDIRPA et permet de faire le lien jusqu'au prochain CFP* ». Toutefois, l'intérêt de ces instruments va bien au-delà de ces résultats : « ***ces initiatives, si elles portent sur des montants limités, ont comme principal intérêt de cranter les instruments et les principes qui seront ensuite développés et appliqués à plus grande échelle*** », en particulier une fois que le CFP 2028-2034 sera adopté. C'est ainsi que :

– **65 % de la valeur du système d'arme acquis doivent être réalisés dans l'UE ou un État associé**, mettant en œuvre une véritable préférence européenne ;

– **l'autorité de conception du matériel militaire doit être établie dans l'UE** ou dans un pays associé (y compris ses sous-traitants). L'objectif est d'éviter qu'un pays tiers ne puisse contrôler à distance l'armement produit grâce à l'un de ses composants, par exemple un logiciel américain intégré à un drone européen.

Comme l'a souligné Mme Philippine Bentégeat, cheffe du service « Europe, Amérique du Nord et action multilatérale » à la DGRIS, cet effort de réarmement contribue également « *à construire une Europe de la défense, et surtout à approfondir une culture stratégique à l'UE* », en imposant la défense à l'ordre du jour, alors même que *« les États membres, qui sont aussi Alliés de l'OTAN, n'investissaient pas ce champ dans un cénacle européen* ». Le contraste avec la période d'avant 2016, où la défense était un tabou, est particulièrement frappant, rompant avec « *l'image traditionnelle que nous avions d'institutions perçues comme embourbées et incapables de s'adapter aux réalités* ».

Quant à l'OTAN, même si elle n'est évidemment pas impliquée directement dans ce réarmement, elle y contribue toutefois de manière essentielle, comme l'a souligné sa Secrétaire générale déléguée, en particulier *via* le NDPP qui donne une cohérence aux efforts européens en leur fixant des objectifs capacitaires chiffrés. De plus, *« l'OTAN peut soutenir les efforts européens en matière de défense via une coopération OTAN-UE renforcée. Le fil directeur de*

cette coopération est que les deux organisations se concentrent sur ce qu'elles savent faire de mieux : pour l'OTAN, la planification de défense et la structure militaire intégrée, et pour l'UE, la résilience et le réarmement industriel **». On retrouve ainsi, dans le contexte de guerre en Ukraine, la *summa divisio* qui répartit les tâches des deux organisations depuis le début des années 2000**.

En conclusion, **les États européens ont pris conscience de l'urgence à se réarmer**, à la fois pour faire face à l'ampleur des menaces mais aussi pour maintenir leur aide militaire à l'Ukraine sans laquelle celle-ci ne pourrait résister à la Russie. Non seulement ils ont, quasiment tous, massivement, augmenté leur budget de défense mais ils ont également défini en commun des instruments européens renforçant l'efficacité de cet effort, tout en s'appuyant sur l'OTAN, à la fois pour le coordonner et, le cas échéant, pour planifier et commander sur le terrain ces capacités renforcées. **États européens, Union européenne et OTAN sont donc parfaitement articulés afin de renforcer les capacités de dissuasion de l'Europe face à ses ennemis, à commencer par la Russie** Toutefois, ce réarmement européen, limité et guidé par l'urgence, a un effet pervers : il a conduit à ce que les États européens se fournissent massivement auprès des entreprises américaines, à la fois pour solidifier la relation transatlantique pendant la première présidence Trump mais également parce que la BITD européenne n'était pas en mesure fournir rapidement les armes et munitions nécessaires, en particulier pour soutenir l'Ukraine, faute de disposer et de la masse, et de la technologie.

II. L'ARTICULATION ENTRE LES DEUX DÉFENSES DYSFONCTIONNE DE FAÇON CROISSANTE, PLAÇANT PLUS QUE JAMAIS L'EUROPE À LA CROISÉE DES CHEMINS

Les **bouleversements de l'ordre international** survenus depuis la fin de la guerre froide se sont amplifiés dans des **proportions inédites** au cours de la dernière année, mettant fin aux illusions européennes et transformant radicalement le rôle des États-Unis dans le monde. La **prise de distance**, sinon **l'hostilité**, manifestée par l'administration américaine à l'encontre des États européens s'est récemment traduite par une **multiplication de crises** au point d'interroger la pérennité de la relation transatlantique. Face à ce constat, le « ***réveil stratégique de l'Europe*** » promu par la revue nationale stratégique (RNS) 2025 apparaît incontournable, dans le but de **combler les lacunes capacitaires et de surmonter les dépendances industrielles ainsi que les impasses opérationnelles auxquelles notre continent demeure confronté**. Ce sursaut s'inscrit dans un contexte où les menaces sécuritaires revêtent désormais une **dimension systémique**, mêlant **stratégies hybrides et risque crédible d'un conflit de haute intensité avec la Russie à l'horizon 2030**.

A. UNE AMÉRIQUE QUI S'ÉLOIGNE DE L'EUROPE

Le temps de la « *vassalisation heureuse* » (1) de l'Europe vis-à-vis des États-Unis est révolu. Depuis la présidence de Barack Obama, le lien transatlantique s'est progressivement dégradé. Au-delà des secousses diplomatiques provoquées par les crises qui se sont succédé depuis le retour au pouvoir de Donald Trump en janvier 2025, **les incertitudes quant à l'avenir de l'OTAN** – telle qu'elle existe depuis 1949 – soulignent la nécessité **d'abandonner toute dépendance, qu'elle soit subie ou consentie, à l'égard de l'allié américain.**

1. Une lente érosion : de la présidence de Barack Obama à celle de Donald Trump

En dépit des velléités d'indépendance exprimées au cours des années 1960, la relation spéciale qui unit les États européens membres de l'OTAN à Washington depuis la mise en place du plan Marshall constitue un invariant des rapports de force internationaux pendant plus d'un demi-siècle. **Les alternances politiques à la tête de l'administration américaine n'ont pas remis en cause ce paradigme**, malgré des postures sensiblement différentes selon les présidents. Ainsi, « *l'administration Bush senior est sceptique sur toute avancée européenne qui saperait l'OTAN comme principal forum pour la relation transatlantique de sécurité et de défense* » (2). Les progrès de la construction européenne depuis la signature du traité

(1) Selon l'expression utilisée par le président de la République italienne Sergio Mattarella lors de son discours prononcé à l'université d'Aix-Marseille le 5 février 2025.

(2) Amélie Zima, L'OTAN, *Que sais-je, avril 2024, p. 107.*

de Maastricht en 1992 entraînant le déploiement de la politique de sécurité et de défense commune ont été favorablement accueillis par les administrations Clinton puis Bush junior, dès lors qu'ils se cantonnaient à l'engagement **des États européens de s'investir davantage dans la sécurisation du continent tout en restant fidèles à l'architecture otanienne bâtie par les États-Unis** [(1)]. Les interventions accomplies sous l'égide de l'OTAN en Bosnie en 1994, au Kosovo en 1999 et en Macédoine du Nord en 2001 témoignent de la volonté américaine de garantir militairement la stabilité politique à l'Est de l'Europe, conformément à sa doctrine géopolitique traditionnelle [(2)].

À la suite des dissensions provoquées par la deuxième guerre d'Irak en 2003, **le *leadership* américain pour relever les défis sécuritaires impliquant directement ou non le continent européen a perdu en visibilité**, à l'image de la résolution de la crise russo-géorgienne à l'été 2008 et de l'expédition menée par la coalition franco-britannique en Libye en 2011. La contestation croissante de la domination américaine, sous l'effet de la montée en puissance de la Chine depuis la fin des années 2000, participe à la **réorientation de la stratégie américaine que consacre le concept de « pivot asiatique » théorisé sous la présidence de Barack Obama**.

Cette évolution ne révèle pas encore un désengagement des États-Unis vis-à-vis des problématiques sécuritaires européennes, ce qu'atteste l'opération *Atlantic Resolve* décidée par Barack Obama à la suite de l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014 [(3)] et le soutien indéfectible de l'administration Biden en faveur de l'Ukraine à la suite de l'agression russe en février 2022, tant sur le plan diplomatique que financier.

Cependant, la nouvelle hiérarchisation des intérêts militaires américains au profit de la zone indopacifique aboutit à ce que les États-Unis, par le truchement de l'OTAN, **ne soient plus automatiquement impliqués dans la lutte contre les vulnérabilités dont souffre l'Europe**. Ainsi, le renforcement militaire américain sur le flanc Est de l'Europe n'a plus vocation à être pérennisé, dans la mesure où le Pentagone se concentre désormais sur la préparation d'un hypothétique conflit militaire avec une seule grande puissance : la Chine [(4)]. Par conséquent, « [*l*]*e recentrage américain sur la rivalité avec la Chine et sur les pays émergents a*

---

(1) Selon la règle des « 3D » définie en 1998 par la secrétaire d'État Madeleine Albright : aucun découplage ne doit affaiblir les processus décisionnels de l'OTAN, aucune duplication des structures de commandement otaniennes ne doit être mise en œuvre au sein de l'UE, aucune discrimination ne doit viser un membre de l'OTAN qui ne serait pas membre de l'UE.

(2) Dans un article publié en 2020 dans la Revue Défense Nationale, L'avenir de la relation transatlantique, une lecture géopolitique, *Maxime Lefebvre estime que cette «* doctrine géopolitique a contribué à l'établissement, durant l'entre-deux-guerres, d'une ceinture d'États tampons séparant l'Allemagne de la Russie soviétique et isolant celle-ci par un "*cordon sanitaire*". Puis elle a inspiré la stratégie d'élargissement de l'Otan vers l'est, permettant de consolider la démocratie en Europe et de faire pièce à la possible résurgence de la puissance russe ».

(3) Mobilisation de forces blindées et aéroportées supplémentaires en Roumanie et en Pologne à des fins de dissuasion et de réassurance.

(4) Politique étrangère, L'Europe à découvert, *Élie Tenenbaum et Guillaume Garnier, automne 2025, p. 94.*

entraîné depuis des conséquences non négligeables sur la relation transatlantique, traduisant la prise de distance et le désintérêt des États-Unis à l'égard de leurs alliés européens » [1]. Indépendamment de son expression atypique, **la politique étrangère de Donald Trump à l'égard de l'Europe ne rompt pas avec celle préalablement poursuivie par ses prédécesseurs [2]**, bien qu'elle s'appuie sur des récriminations politiques inédites ciblant la prétendue « *ingratitude* » des Européens, dépeints comme des « *passagers clandestins* » qui profiteraient des garanties offertes par le parapluie militaire américain. Déjà amorcé lors du premier mandat de Donald Trump, le respect des engagements de Washington dans le cadre de l'OTAN est désormais **strictement conditionné à l'effort financier consenti par l'ensemble des États membres en matière de défense**. **La Stratégie de sécurité nationale publiée en novembre 2025 avalise cette orientation**, en explicitant le rôle des États-Unis ainsi réduit à un simple « *soutien et organisateur* » d'un « *réseau de partage des charges* » au sein de l'Alliance [3].

Pleinement assumée, la **dimension transactionnelle** de la relation transatlantique actuelle reste néanmoins marquée par une certaine forme de **paternalisme**, comme l'illustrent les propos tenus à Berlin en février 2026 par Matthew Whitaker, l'ambassadeur des États-Unis auprès de l'OTAN : « *Quand vos enfants sont jeunes, ils dépendent de vous, mais vous vous attendez à ce qu'ils finissent par trouver un emploi. Pour moi c'est exactement là où nous en sommes. Nous continuons à les aimer, vous êtes toujours nos alliés, mais nous voulons que vous grandissiez et que vous deveniez ce que vous pouvez devenir. Cela ne signifie pas que nous rompions nos relations* » [4].**Cet appel à l'émancipation des alliés européens traduit surtout le poids excessif que leur prise en charge sécuritaire représenterait pour l'administration américaine.**

En réalité, c'est potentiellement à une sorte « *d'estrangement* », soit une situation de séparation progressive, qu'il désigne comme « *la dissolution du récit transatlantique né en 1945 au profit d'un récit américain recentré sur ses propres origines* » [5] à laquelle nous pourrions assister. Il en résulte une conséquence majeure : **la protection militaire américaine sur l'Europe s'efface peu à peu**, ouvrant désormais la voie à une relative indifférence face aux menaces que profère la Russie à l'encontre de ses voisins occidentaux. Si les déclarations du président Trump **agitant le spectre d'un désengagement des États-Unis** ne se traduisent pas directement dans le comportement des diplomates et des militaires américains au sein de l'Alliance, elles révèlent néanmoins un **véritable mouvement de fond et ancien qu'il ne faut pas sous-estimer**.

---

(1) Revue Défense Nationale, À la recherche de l'autonomie perdue : l'Europe et les réalités de la relation transatlantique, *Baptistine Airiau, Boris Delagenière, Hors-série n° 2, 2022, p. 81.*

(2) Selon la RNS actualisée en juillet 2025 (paragraphe 76), « la nouvelle hiérarchie des priorités américaines de politique étrangère *[était]* déjà largement engagée par les administrations précédentes *».*

(3) Stratégie de sécurité nationale des États-Unis, novembre 2025, p. 12.

(4) https://www.stripes.com/theaters/europe/2026-02-09/nato-munich-conference-pentagon-20678629.html

(5) Le Grand continent, La fin du récit atlantique est une chance historique, *Ludovic Tournès, 4 juillet 2026.*

Dans cette perspective, la multiplication des tensions entre les États-Unis et l'Europe illustre aujourd'hui la **fragilité de la relation transatlantique**, au risque de compromettre la cohésion de l'OTAN.

2. À l'initiative de l'administration américaine, l'accélération des crises depuis 2025 dégrade sensiblement l'ordre transatlantique

L'imprévisibilité de la politique étrangère de l'administration américaine s'est rapidement traduite par une **série de clivages opposant l'Europe et les États-Unis**, s'agissant notamment du **soutien apporté à l'Ukraine**, des menaces répétées d'**annexion du Groenland** et de l'**isolement américain dans la guerre déclenchée** contre l'Iran.

a. La fluctuation du soutien américain en faveur de l'Ukraine

Depuis le déclenchement de la guerre par la Russie jusqu'au retour au pouvoir de Donald Trump, le soutien occidental à l'Ukraine reposait sur deux piliers complémentaires : si les États-Unis fournissaient **l'essentiel des capacités militaires avancées, de renseignement, de formation et de soutien logistique**, les Européens ont **progressivement accru leur contribution financière, humanitaire et militaire**.

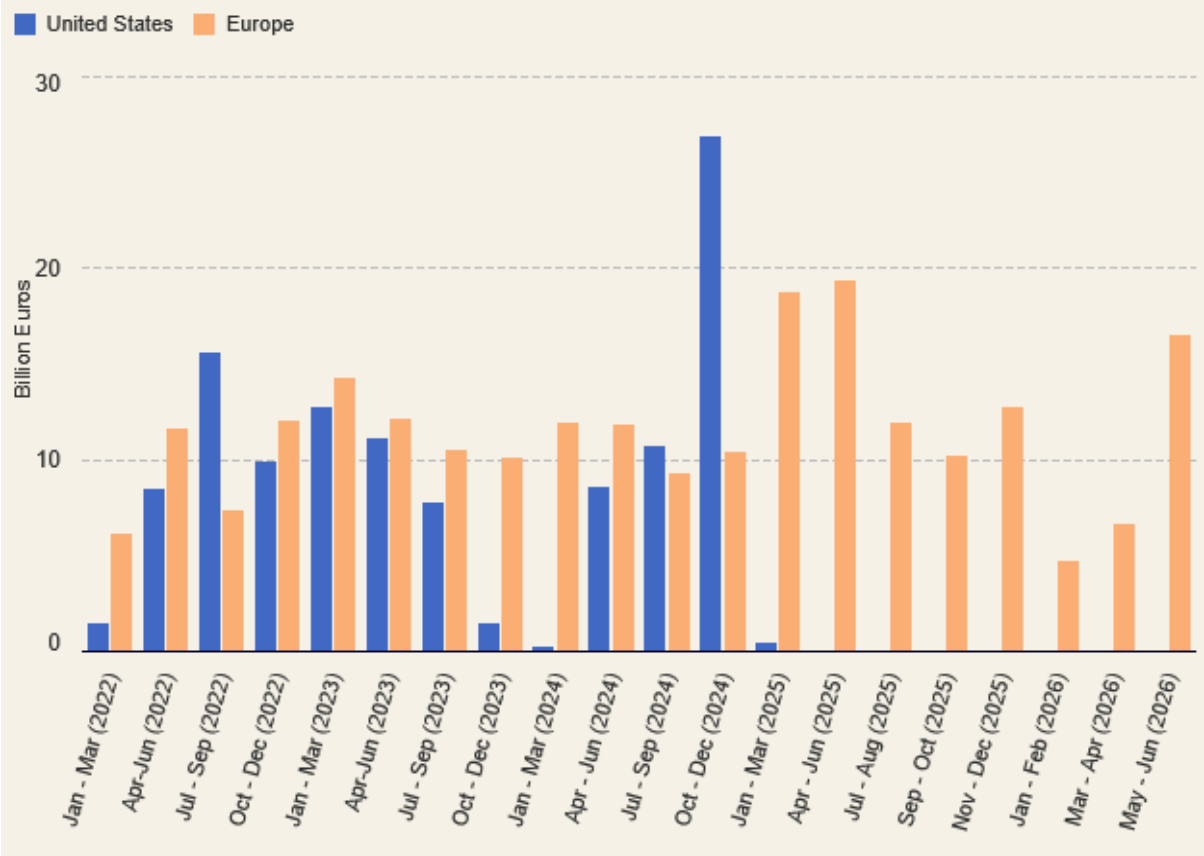
Selon le Kiel Institut, organisme de recherche économique allemand spécialisé dans le suivi du soutien à l'Ukraine, **l'administration Biden a accordé environ 114,1 milliards de dollars d'aide financière entre janvier 2022 et janvier 2025** [(1)]. Assimilant cette assistance à une gabegie qu'il estimait s'élever, de façon erronée, à 350 milliards de dollars [(2)], Donald Trump a pris dès le 20 janvier 2025 la décision de **suspendre tout versement et de partiellement interrompre les livraisons d'armes promises à Kyiv**. Fondé sur une répartition budgétaire relativement équilibrée entre l'Europe et les États-Unis, le soutien financier apporté à l'Ukraine dépend désormais exclusivement de l'UE et des initiatives pris par chaque État européen.

---

(1) https://www.kielinstitut.de/research/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/

(2) Le Monde, Les contre-vérités de Donald Trump sur les aides à l'Ukraine, *27 février 2025.*

MONTANT EN MILLIARDS D'EUROS DE L'AIDE FINANCIÈRE VERSÉE À L'UKRAINE PAR LES ÉTATS-UNIS ET L'EUROPE (UE ET ÉTATS) ENTRE JANVIER 2022 ET JUIN 2026



Source : Kiel Institut, septembre 2026.

Au 30 juin 2026, **la contribution financière de l'UE et des États européens [(1)] en faveur de l'Ukraine s'élève à 230,5 milliards d'euros [(2)]**, c'est-à-dire le double de celle des États-Unis. La mobilisation du seul budget de l'UE s'élève à, près de 107 milliards d'euros à ce jour, principalement *via* l'assistance macrofinancière (43,3 milliards d'euros) et la facilité européenne pour la paix (42 milliards d'euros).

Compensée par l'augmentation significative de l'aide européenne, la cessation du soutien financier américain sous la présidence de Donald Trump s'est brièvement conjuguée à **l'interruption pendant une dizaine de jours, au début du mois de mars 2025, de la transmission de renseignements à l'armée ukrainienne [(3)]**. La réversibilité du soutien de Washington a souligné la **dépendance de l'Ukraine aux capacités militaires américaines**, s'agissant aussi bien de la fourniture d'informations, de matériels défensifs – tels que les systèmes de défense aérienne – et d'armements offensifs.

(1) Incluant des États non-membres de l'UE tels que le Royaume-Uni, la Suisse et la Norvège.

(2) À ce montant s'ajoutent des engagements pluriannuels à hauteur de 160,6 milliards d'euros pris par l'UE et les États européens.

(3) À la suite de l'entrevue conflictuelle entre le président Donald Trump, le vice-président J.D. Vance et le président Volodymyr Zelensky à Washington le 28 février 2025.

Les doutes quant au respect effectif des engagements précédemment pris par l'administration Biden et la suspension à l'avenir de tout nouvel engagement financier américain ont contribué à **fragiliser l'Ukraine au premier semestre 2025**, malgré la montée en puissance du soutien européen. Au-delà de la dégradation de la situation sur le front et du dévoilement des vulnérabilités opérationnelles de l'armée ukrainienne, la mise en œuvre de la nouvelle politique étrangère américaine a bouleversé le rapport de force avec la Russie. En fixant comme **priorité l'arrêt de la guerre** **(1)** Donald Trump semble vouloir se positionner en tant qu'arbitre impartial du conflit, à équidistance entre l'Ukraine et la Russie, tout en relativisant ostensiblement la responsabilité de Moscou dans le déclenchement et la poursuite de la guerre. Cette posture a indirectement pour effet d'encourager la Russie à prolonger et accroître son offensive, compte tenu de l'effritement potentiel des forces soutenant l'Ukraine provoqué par le désengagement opéré par les États-Unis.

Cependant, l'évolution de la politique américaine vis-à-vis de Kyiv s'explique aussi – surtout – par la **priorisation d'objectifs strictement financiers**. Initialement perçu comme un **fardeau décorrélé de ses intérêts stratégiques**, le soutien à l'Ukraine a progressivement été appréhendé par Donald Trump comme une **opportunité économique non négligeable au profit du complexe militaro-industriel américain** **(2)**. Sous l'égide de l'OTAN, le **programme PURL** « ***Prioritised Ukraine Requirements List*** » est mis en place en juillet 2025. Il permet aux États membres de l'Alliance et à ses partenaires de **financer l'achat d'équipements militaires américains destinés à approvisionner l'armée ukrainienne**. Près de **7 milliards de dollars ont ainsi été dépensés** à ce jour dans le cadre de ce mécanisme (3), pour lequel l'OTAN agit en tant que **coordonnateur des achats entre les pays donateurs, les États-Unis et le gouvernement ukrainien**. En outre, l'autorisation octroyée à celui-ci en septembre 2026 (4) de **produire sous licence les matériels de défense aérienne** – les missiles intercepteurs américains « Patriot » (5) – contribuerait à **renforcer l'autonomie capacitaire de l'Ukraine**, bien que la sécurisation des futurs sites de production et la longueur des délais de fabrication suscitent de réelles interrogations (6).

À l'épreuve de ce contexte, les rapporteurs considèrent que **la situation actuelle comporte un double risque**. D'une part, indépendamment du programme

---

(1) Dans sa note publiée le 11 décembre 2025 par l'Institut Montaigne sur l'actualisation de la Stratégie nationale de sécurité américaine, André Leblanc observe que la Russie est désormais perçue par les États-Unis comme un « facteur à stabiliser » et non plus comme un « facteur de déstabilisation ».

(2) La recherche et l'exploitation de minerais stratégiques et autres ressources énergétiques constitue également un enjeu essentiel pour la diplomatie américaine, à l'instar de la signature de l'accord entre l'Ukraine et les États-Unis le 30 avril 2025.

(3) https://www.kmu.gov.ua/en/news/rik-purl-maizhe-7-mlrd-dlia-postavok-krytychnoho-ozbroiennia-dlia-ukrainy

(4) Selon les déclarations du président Volodymyr Zelensky le 25 septembre 2026.

(5) Seuls le Japon et l'Allemagne étaient jusqu'alors autorisés à produire ces missiles en dehors du territoire américain.

(6) Le Monde, Missiles Patriot fabriqués en Ukraine : la promesse aux contours flous de Donald Trump, *8 juillet 2026.*

PURL, les ultimes engagements de livraison d'armes pris à la fin du mandat de Joe Biden et non encore exécutés à ce jour arrivent prochainement à expiration : en l'absence de nouveaux engagements similaires pris par l'administration américaine, **ce flux de livraisons pourrait mécaniquement s'achever au cours des prochains mois**, ce qui nécessiterait d'augmenter en conséquence le soutien européen au profit de l'Ukraine.

D'autre part, si l'évolution des discussions bilatérales russo-américaines demeure incertaine (1), **la négociation d'un cessez-le-feu dans des termes potentiellement défavorables à la partie ukrainienne constitue un véritable danger**, non seulement pour l'Ukraine, mais aussi pour l'architecture de sécurité européenne. Le cas échéant, les conséquences d'un tel accord imposé par les États-Unis reviendraient à **exposer à court ou moyen terme l'ensemble des États européens à un conflit de haute intensité avec la Russie**, en l'absence de garanties de sécurité crédibles et d'une réponse suffisamment dissuasive en cas d'offensive russe ultérieure. La volonté persistante de l'administration américaine de mettre un terme au conflit rend hélas possible ce qui ne constituerait qu'une « victoire à la Pyrrhus », les États-Unis disposant encore de moyens de pression considérables sur l'Ukraine et les États européens afin de les contraindre à accepter ce scénario pourtant préjudiciable à leurs intérêts stratégiques.

b. Les tensions sur l'avenir du Groenland

Pays constitutif du Royaume danois (2) depuis la signature du traité de Kiel en 1814, le Groenland a progressivement gagné son autonomie vis-à-vis du Danemark grâce à la loi d'autonomie adoptée en 1978 et au référendum consultatif organisé en 2008. Depuis 1985, il fait partie des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) associés à l'UE.

Dès la seconde moitié du XX^{e} siècle, **les États-Unis ont périodiquement manifesté leur intérêt pour acquérir tout ou partie du Groenland**, dans le sillage d'un mouvement d'expansion territoriale vers l'Arctique amorcé par l'achat de l'Alaska en 1867. Si une réflexion a été conduite en ce sens par le Département d'État en 1910 (3), elle s'est surtout développée à la suite de la Seconde guerre mondiale, sur la base d'un **accord bilatéral conclu le 9 avril 1941** par Washington avec le gouvernement danois en exil **autorisant les États-Unis à établir des bases militaires au Groenland afin d'y assurer sa sécurité et celle du continent américain**. À défaut d'accepter la proposition d'achat formulée en 1946 par le président Harry Truman, le Danemark accepte de renégocier en 1951 l'accord de défense dans le but de faciliter le maintien et le développement des activités militaires américaines au Groenland (4).

---

(1) Comme le souligne l'échec de la réunion entre Vladimir Poutine et Donald Trump en Alaska le 15 août 2025.

(2) La Cour permanente de justice internationale (CPJI) a rendu en 1933 un arrêt confirmant l'appartenance du Groenland au Danemark.

(3) Proposition avancée par Maurice Francis Egan, ambassadeur des États-Unis au Danemark.

(4) Cet accord a été confirmé en 2004.

Au cours de la guerre froide, le territoire groenlandais et l'océan Arctique vont rapidement présenter un **intérêt stratégique majeur** pour les États-Unis compte tenu de leur localisation géographique, afin de parer à d'éventuelles attaques aériennes, navales voire terrestres depuis l'Union soviétique. Le réinvestissement progressif de la région par la Russie actualise ce constat.

L'Arctique, espace-clé pour les rivalités militaires

L'Arctique suscite depuis longtemps un intérêt militaire. Pendant la guerre froide (1947-1991), le passage entre le Groenland, l'Islande et le Royaume-Uni (surnommé « GIUK ») est devenu un **espace stratégique majeur** : les sous-marins soviétiques puis russes doivent en grande partie l'emprunter pour rejoindre l'Atlantique Nord, amenant les pays occidentaux à en assurer une surveillance étroite.

La Russie occupe une place particulière dans cet équilibre. Son intérêt pour l'Arctique s'inscrit dans le temps long, lié à la maîtrise de sa vaste façade nord. Après un recul dans les années 1990, Moscou a progressivement réinvesti la région. **Depuis une dizaine d'années, la Russie exécute un programme visant à *« restaurer et moderniser les anciennes bases et construire de nouvelles infrastructures »* à usage civil et militaire**, explique Florian Vidal, chercheur à l'université de Tromso, en Norvège. Aujourd'hui, elle reste *« la seule puissance de la région à pouvoir déployer des capacités militaires dans les airs et dans les mers »*.

Les tensions accrues entre la Russie et l'Occident depuis la guerre en Ukraine ont **bousculé les équilibres régionaux**. Elles ont **fragilisé le Conseil de l'Arctique, qui réunit les huit États riverains de la région** (États-Unis, Canada, Russie, Danemark, Norvège, Islande, Finlande et Suède) et permettait jusqu'ici de maintenir un dialogue malgré les tensions. Dans ce contexte, l'entrée de la Finlande (2023) puis de la Suède (2024) dans l'OTAN a transformé la géographie militaire de la région, désormais **marquée par un face-à-face plus net entre la Russie et les pays occidentaux**, avec une coordination accrue entre pays nordiques et un renforcement des infrastructures ferroviaires et portuaires en Europe du Nord.

Source : Le Monde, Pourquoi les grandes puissances s'arrachent-elles l'Arctique ? 11 février 2026.

À ces **problématiques militaires se conjuguent des enjeux économiques croissants**. L'exploitation potentielle de **ressources naturelles abondantes**, dans un contexte de **raréfaction énergétique et de compétition technologique mondiale autour des métaux rares** – notamment avec la Chine –, s'ajoute à l'**ouverture de nouvelles voies navigables** résultant de la fonte des glaces.

VOIES NAVIGABLES DANS LE CERCLE ARCTIQUE



Source : Université de Boulder, Colorado.

C'est dans cette perspective que l'administration américaine a renouvelé dès 2019 (1) son **souhait « d'acquérir » le Groenland** qui se situe donc au croisement de préoccupations stratégiques multiformes. Les autorités groenlandaises et danoises y ont alors opposé une fin de non-recevoir.

Dès le début de son second mandat, Donald Trump a réitéré de façon souvent véhémente la volonté d'acquérir le Groenland, non plus nécessairement par une transaction monétaire, mais en affirmant que « ***la propriété et le contrôle du Groenland est une nécessité absolue pour les États-Unis*** » (2). De façon inédite, le président américain a refusé à cette fin « ***d'exclure l'usage de la force*** » (3), en estimant que cette question relève de « *la sécurité nationale et internationale* » (4), ce qui justifie une prise de possession américaine « ***d'une manière ou d'une autre*** » (5). La crise diplomatique provoquée par les déclarations de Donald Trump a rebondi en janvier 2026 lorsqu'il a de nouveau rappelé que les États-Unis « *voulaient ce morceau de glace* » (6).

Les velléités et menaces américaines ciblent ainsi directement un État membre de l'OTAN. Cette configuration est inédite : **le principal État de l'Alliance menace ainsi directement d'agresser un pays allié dans le but d'annexer une partie de son territoire**. Si les tensions fréquentes entre la Grèce et la Turquie en mer Égée illustrent l'existence persistante de facteurs d'opposition entre membres de l'OTAN, la crise déclenchée par l'administration américaine au sujet du Groenland relève d'une autre dimension.

---

(1) https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-15/ap-source-trump-has-talked-about-buying-greenland-for-us

(2) Déclaration formulée le 22 décembre 2024.

(3) Conférence de presse tenue à Mar-a-Lago le 7 janvier 2025.

(4) Discours de Donald Trump devant le Congrès le 4 mars 2025.

(5) Ibid.

(6) Discours de Donald Trump le 21 janvier 2026.

Les entretiens avec plusieurs hauts responsables danois et groenlandais rencontrés lors du déplacement des rapporteurs à Nuuk mai 2026 ont confirmé la **gravité de la situation** : **le scénario d'une invasion militaire américaine du Groenland a été anticipé par les autorités locales, avec l'appui du Danemark et de plusieurs pays européens** (1), grâce au déploiement d'armements et à l'acheminement de matériel médical. Bien que la solidarité des acteurs européens exprimée à l'égard du Danemark ait pour l'instant permis de faire reculer Donald Trump, les échanges à Nuuk ont montré que celui-ci n'a pas définitivement renoncé à son projet « d'acquisition », même si ce sujet ne semble plus figurer parmi ses priorités à ce stade.

Cependant, **cette crise révèle jusqu'où peut aller l'administration américaine pour parvenir à ses fins** : le risque d'un éclatement de l'OTAN que provoquerait une annexion forcée du Groenland par les États-Unis est utilisé comme un **levier pour inciter les Européens à négocier les modalités d'un renforcement de la présence américaine sur le territoire groenlandais**.

Les nécessités sécuritaires invoquées par Donald Trump apparaissent **exagérées**. D'une part, **l'accord bilatéral de défense conclu en 1951 offre déjà de larges marges de manœuvre aux États-Unis afin d'adapter leurs dispositifs militaires** (2). D'autre part, la justification de menaces russes ou chinoises à proximité du Groenland semble peu documentée à ce jour. Aucun élément en ce sens n'a été porté à la connaissance des rapporteurs, conformément aux propos tenus en janvier 2026 par le général Søren Andersen, chef du Commandement arctique interarmées danois au Groenland : « *Nous ne constatons aucune menace chinoise ou russe aujourd'hui* » (3). Cependant, les dirigeants européens réunis à Rovaniemi, en Finlande, les 14 et 15 septembre 2026 se sont toutefois inquiétés de « *l'ambition russe visant à accroître son influence dans l'Arctique* » (4).

Au-delà d'enjeux strictement défensifs liés aux infrastructures antimissiles déployées par les États-Unis dans la région arctique, le contrôle du Groenland présenterait également un **intérêt opérationnel supplémentaire pour l'armée américaine afin de faciliter le mouvement de sa marine de guerre entre les différents théâtres d'opérations**. Lors de son audition, l'amiral Pierre Vandier souligne en effet que « *l'ouverture des voies de navigation en lien avec la fonte des glaces rend possible le basculement des flottes entre les océans Pacifique et Atlantique* ».

---

(1) The Guardian, Denmark reportedly flew blood bags to Greenland in preparation for a US attack, *19 mars 2026.*

(2) Les États-Unis ne disposent plus que d'une seule base au Groenland, celle de Pittufik (anciennement Thulé), dans le Nord de l'île, après en avoir exploité une dizaine pendant la guerre froide. Le site de Pittufik joue un rôle important dans le système de défense antimissiles américain.

(3) https://www.politico.eu/article/denmarks-arctic-commander-rejects-claims-of-immediate-russia-china-threat-to-greenland/

(4) Le Figaro, Douze pays européens appellent l'UE à se renforcer dans l'Arctique face à la menace russe, *14 septembre 2026.*

c. L'isolement américain dans la guerre déclenchée contre l'Iran

Les **frappes aériennes opérées par les États-Unis et Israël à partir du 28 février 2026** contre les infrastructures nucléaires et les capacités balistiques du régime des mollahs ont rouvert le conflit avec l'Iran, à la suite de la guerre des « douze jours » survenue en juin 2025. La riposte iranienne ciblant notamment les bases militaires américaines situées au Moyen-Orient et le territoire israélien ainsi que le non-respect des accords de cessez-le-feu conclu le 14 juin 2026 ont abouti à **l'enlisement des opérations militaires américaines**, à l'épreuve de la résistance de Téhéran.

Les États européens sont alors confrontés à une **situation ambivalente**. D'une part, la nécessité impérieuse de **lutter contre le développement du programme nucléaire iranien** les conduit légitimement à s'abstenir de toute critique de fond à l'encontre de la décision américaine et israélienne de frapper les installations militaires iraniennes. D'autre part, **l'unilatéralisme de la méthode et les risques évidents d'une déstabilisation immédiate** de la région ne pouvaient être simultanément endossés.

N'ayant pas été préalablement consultés ni même informés du déclenchement des opérations, l'OTAN, l'UE et l'ensemble des États européens ont refusé d'impliquer leurs forces armées aux côtés de la coalition israélo-américaine. Si la plupart des États membres de l'OTAN ont **facilité le déploiement depuis leur territoire** de « *manœuvres de logistique, de ravitaillement, voire dans certains cas de préparation des attaques* » [(1)] conduites par l'armée américaine, l'Espagne s'est singularisée par son refus d'autoriser les avions ravitailleurs américains à accéder à ses bases de Rota et Morón [(2)].

La réserve exprimée par les partenaires européens au sein de l'Alliance s'explique autant par la nécessité de respecter la légalité internationale – à rebours de l'unilatéralisme revendiqué par l'administration américaine – que par le refus de subir les conséquences d'une escalade guerrière dans la région. L'attitude de l'ensemble des États européens s'est **essentiellement limitée à une action défensive en vertu des accords de défense** qui les lient à certains États du Golfe frappés par l'Iran ainsi qu'à Chypre. Cette position est partagée par l'OTAN, s'agissant notamment de l'interception de missiles iraniens afin de protéger l'intégrité territoriale de la Turquie [(3)].

Délibérément tenue à l'écart de la préparation et de la conduite des opérations militaires contre l'Iran, l'OTAN a logiquement refusé de prêter son concours aux attaques conduites par Israël et les États-Unis depuis le déclenchement

---

(1) Le Figaro, « Lâches », « tigre de papier » : l'OTAN fragilisée par les attaques répétées de Donald Trump, *26 mars 2026.*

(2) Selon les stipulations de l'accord bilatéral conclu en 1988 qui place les bases de Rota et Morón sous souveraineté espagnole, leur utilisation au-delà des exercices d'entraînement bilatéraux ou des opérations de maintenance nécessite l'autorisation préalable du gouvernement espagnol.

(3) Le Parisien, Guerre en Iran : « Le plus puissant au monde », l'OTAN déploie un nouveau système de défense Patriot en Turquie, *18 mars 2026.*

de la guerre. En sus, les puissances européennes ont décliné l'invitation du président Trump d'engager immédiatement et sans condition leurs forces navales et aériennes pour « débloquer » le détroit d'Ormuz dont la fermeture entraîne des tensions majeures affectant le commerce international et l'approvisionnement en pétrole des États environnants.

L'aggravation de la situation sécuritaire au Moyen-Orient et le désaccord exprimé par les Européens vis-à-vis de la position américaine ont alors donné lieu à de **violentes critiques émanant de l'administration américaine à l'égard de l'OTAN elle-même**, considérée comme inutile car impuissante (1). C'est dans ce contexte que Donald Trump a affirmé « *considérer absolument le retrait des États-Unis de l'OTAN* » (2). Au terme de l'ensemble des auditions et des déplacements conduits par les rapporteurs, il apparaît que **ce « chantage au retrait » apparaît peu crédible**, ne serait-ce qu'au regard des contraintes constitutionnelles propres aux États-Unis (3) et au coût géopolitique exorbitant qu'impliquerait une telle mesure. Les diplomates et hauts responsables militaires français et étrangers ont moins exprimé leurs craintes à l'égard d'un départ des États-Unis de l'Alliance (4) que leur lassitude devant les mouvements d'humeur du président américain.

Cependant, **les reproches répétés et d'une intensité croissante portés par l'administration américaine à l'encontre de l'OTAN** au cours de la guerre au Moyen-Orient – l'Alliance étant notamment moquée comme un « *tigre de papier* » (5) – **minent durablement la cohésion de l'organisation**. De façon plus préoccupante, ces propos renforcent **les doutes sur la solidarité et l'assistance dont feraient preuve les États-Unis** pour soutenir, en cas d'attaques, un État membre qu'ils considéreraient comme « défaillant ». Les propos récemment tenus par Pete Hegseth, secrétaire d'État américain à la défense, s'inscrivent dans cette perspective *« Les alliés exemplaires – ceux qui prennent leurs responsabilités, comme Israël, la Corée du Sud, la Pologne ; de plus en plus, l'Allemagne, les pays baltes et d'autres – bénéficieront de notre traitement de faveur. Les alliés qui ne le font pas, ceux qui continuent à ne pas assumer leur part dans la défense collective, s'exposeront à des conséquences »* (6).

---

(1) Pour autant, le général américain Alexus Grynkewich, commandant des forces alliées en Europe, avait déclaré le 12 mars 2026 devant la commission des forces armées du Sénat des États-Unis que « les bases et les infrastructures européennes nous ont apporté un soutien sans faille pour projeter notre puissance militaire lors de l'opération *Epic Fury ».*

(2) The Guardian, Trump says he is '*absolutely*' considering withdrawing US from Nato, *1er avril 2026.*

(3) La section 1250A de la loi relative à la défense nationale pour 2024 instaure un garde-fou juridique contre toute tentative future de retirer les États-Unis de l'OTAN, en interdisant à un président d'y procéder sans l'accord soit d'une majorité des deux tiers au Sénat, soit du Congrès par voie législative.

(4) Auditionné par la commission de la défense nationale et des forces armées le 5 mars 2025, David Cvach, représentant permanent de la France auprès de l'OTAN, rappelait ainsi « qu'il n'y a pas eu jusqu'à présent de remise en cause directe par les États-Unis de l'OTAN, ni de l'article 5 du traité, ni même de leur présence au sein de l'Organisation ».

(5) https://www.euronews.com/2026/04/01/trump-considers-pulling-us-out-of-paper-tiger-nato

(6) Discours de Pete Hegseth lors de la conférence annuelle sur la défense organisée au centre présidentiel Ronald Reagan à Simi Valley le 6 décembre 2025.

La catégorisation subjective entre « bons » et « mauvais » alliés, indépendamment de leur appartenance ou non à l'OTAN, discrédite l'idée même d'une organisation de sécurité collective transatlantique, dès lors que le soutien américain peut être réévalué à tout moment, sans tenir compte des engagements juridiques applicables. Il en résulte **un surcroît de vulnérabilité pour l'ensemble des États membres**, ce qui **fragilise le caractère dissuasif de l'Alliance tel que perçu par un éventuel agresseur.**

Cette situation est d'autant plus dangereuse que la question de la participation de l'OTAN aux opérations israélo-américaines menées au Moyen-Orient depuis février 2026 fait l'objet d'appréciations divergentes. Le porte-parole de la diplomatie iranienne a ainsi accusé l'Alliance de « ***complicité*** » avec Israël et les États-Unis et ciblé spécifiquement l'Italie et la Roumanie, estimant en l'espèce que la mise à disposition de leurs bases militaires constituait selon Esmaïl Baghai, porte-parole de la diplomatie iranienne, un « *aveu clair et accablant de la complicité active de l'OTAN dans une guerre d'agression illégale* » (1). **Le risque de représailles iraniennes à l'encontre de certains membres de l'OTAN s'en trouve ainsi augmenté.**

Si chacun des facteurs de tensions précités présente ses propres spécificités, **ils forment néanmoins une succession d'événements qui entérinent la distance croissante séparant désormais l'Europe des États-Unis**. Les rapporteurs considèrent qu'il ne s'agit donc pas de secousses conjoncturelles provoquées par la radicalité politique et la personnalité de Donald Trump, mais bien de **signes tangibles qui attestent du morcellement de la relation transatlantique**, au point de compromettre l'articulation historique entre les défenses européenne et américaine.

3. L'avenir nébuleux de la relation entre l'Europe et les États-Unis

Depuis le pivot vers l'Asie décrété par Barack Obama en 2011 jusqu'au second mandat de Donald Trump, la distance entre les deux continents s'est sensiblement accrue, **reléguant l'Europe à un rôle secondaire**. La réorientation des intérêts stratégiques américains présente en effet un caractère durable. Elle **s'affranchit aussi d'une grille de lecture idéologique qui semble désormais obsolète** : le retour au pouvoir de Donald Trump ne correspond pas à une nouvelle forme d'isolationnisme ni à une mise en application *stricto sensu* de la « doctrine Monroe » théorisée au XIX^{e} siècle (2). Il ne renoue pas non plus avec le néo-conservatisme de la fin du XX^{e} et du début du XXI^{e} siècle. **Il révèle de façon plus prosaïque la préférence absolue pour l'unilatéralisme et le recours à la force – ou à la menace de son emploi – selon l'évaluation de ce que commandent les intérêts américains** conformément au slogan « *America First* », dont la dimension économique occupe désormais une place centrale.

---

(1) Propos tenus par Esmaïl Baghai sur le réseau social X le 25 juin 2026.

(2) En 1823, le président des États-Unis James Monroe récuse toute domination européenne dans les affaires américaines et promet la non-intervention des États-Unis dans les affaires européennes.

Si le caractère exubérant et erratique du trumpisme complexifie l'analyse, l'évolution de la politique étrangère américaine semble **transcender les antagonismes partisans**, comme le précisent Olivier Schmitt – auditionné par les rapporteurs lors de leur déplacement à Copenhague –, Jean-François Bélanger et Esben Salling Larsen : « *Ceux qui espèrent qu'une victoire démocrate en 2028 restaurera la relation transatlantique seront probablement déçus :* ***la politique intérieure et le basculement de l'ordre international pointent vers la poursuite du « transfert du fardeau » sous tout successeur plausible.*** *Les partisans du retrait américain saluent ce changement comme tardif ; les défenseurs de l'ordre transatlantique le traitent comme un fait accompli auquel l'Europe doit s'adapter. La question politique est tranchée ; la question stratégique ne l'est pas* » (1).

Certes, l'éloignement actuel de l'administration américaine vis-à-vis du continent européen repose en partie sur des **divergences profondes, tenant à des conceptions différentes – sinon opposées – de l'identité nationale et du rapport à l'État de droit**, comme l'avait brutalement révélé le discours prononcé par le Vice-président J.D. Vance lors de la conférence sur la sécurité de Munich le 14 février 2025, avant que celui-ci ne soit entériné par la Stratégie de sécurité nationale américaine actualisée en novembre 2025 (2). La nécessité de revitaliser la « *santé spirituelle et culturelle* » et d'enrayer « *l'effacement civilisationnel* » auquel serait confrontée l'Europe (3) témoigne ainsi de la **polarisation idéologique contemporaine à laquelle les États européens ne sauraient eux-mêmes échapper**, compte tenu des fractures politiques qui traversent actuellement l'ensemble des sociétés occidentales.

Néanmoins, plus qu'un simple clivage idéologique lié à la radicalisation du parti républicain désireux de pourfendre les prétendues dérives du libéralisme européen, **la prise de distance des États-Unis répond surtout à une gestion « à moindre coût » de la sécurité collective**. Aux yeux de Donald Trump, « *l'Europe doit certes réapprendre à se défendre seule, mais elle doit le faire en dehors de toute ambition politique d'intégration ou d'autonomie stratégique. Les Européens sont ainsi invités à demeurer au sein d'une Alliance dont les États-Unis entendent se tenir à distance, tout en continuant à la superviser. Cette posture leur permettrait au passage de garder la main sur le réarmement du continent, appelé à se poursuivre principalement par l'achat de systèmes militaires américains. En contrepartie, les États-Unis s'engageraient à ne pas abandonner l'Alliance et à soutenir les Européens en cas de conflit en appliquant le principe* "leading from behind"*, déjà mis en œuvre en Libye* » (4).

La relative permanence stratégique des **États-Unis** observée depuis une quinzaine d'années **rend illusoire le retour à une relation transatlantique**

---

(1) Le Grand continent, Se préparer à la guerre qui vient, *Olivier Schmitt, Jean-François Bélanger et Esben Salling Larsen, 31 mai 2026.*

(2) Stratégie de sécurité nationale des États-Unis, op. cit., p. 29.

(3) Ibid, pp. 4 et 25.

(4) IRIS, Anatomie de la pensée trumpienne sur l'OTAN… et sur l'UE, *Federico Santopinto, 11 décembre 2025.*

mythifiée à l'issue du second mandat de Donald Trump, quel que soit son successeur. En d'autres termes, le premier ministre Mark Carney a ainsi concédé que « *l'ordre ancien ne sera pas rétabli. Nous ne devons pas le pleurer. La nostalgie n'est pas une stratégie* » [(1)].

Lors de son audition, l'amiral Pierre Vandier, commandant suprême allié Transformation (SACT) de l'OTAN, rappelle que ce mouvement de recul n'a rien de surprenant : « *les Américains ont toujours dit qu'ils devront retirer des troupes d'Europe,* ***tout simplement parce qu'ils n'ont plus les capacités de soutenir l'ensemble des garanties de sécurité apportées à leurs alliés dans le monde. Face à la poussée chinoise, véritable rival stratégique****, il leur faut à tout prix renforcer leur posture en Indopacifique afin d'équilibrer les forces. Le fait que les Européens assurent une part toujours plus importante de la sécurité de leur continent est nécessaire pour leur permettre de dégager des moyens et se concentrer sur la Chine* ».

Interrogé par les rapporteurs sur les conséquences à court ou moyen terme de la politique étrangère américaine vis-à-vis de l'Europe, François Heisbourg, conseiller à l'Institut international d'études stratégiques, anticipe une mutation de l'OTAN **vers un système de défense « à la carte »**, au risque d'altérer la logique de solidarité qui sous-tend historiquement l'Alliance : « *Sans leadership américain fort, l'architecture de sécurité bascule vers des coalitions militaires de circonstances. L'hypothèse d'une* "mission détermine la coalition" ***implique que chaque opération sera assemblée au cas par cas****, ce qui diluerait la dimension d'alliance collective de l'OTAN* ».

Esquissé en février 2026, le concept d'« OTAN 3.0 » développé par le sous-secrétaire d'État à la défense Elbridge Colby s'impose désormais comme la **clef de voûte de la future relation transatlantique de défense**, c'est-à-dire le fait pour les États européens d'« *assumer la responsabilité principale de la défense conventionnelle de l'Europe, avec un soutien américain essentiel mais plus limité* » [(2)]. C'est dans cette perspective que Pete Hegseth a annoncé le 18 juin 2026 le **réexamen d'ici décembre 2026 de la présence militaire américaine en Europe, alors que les États-Unis ont déjà procédé au non-remplacement partiel d'une brigade présente dans plusieurs pays d'Europe de l'Est à l'automne 2025 [(3)] et au retrait de 5 000 soldats stationnés en Allemagne en mai 2026 [(4)].**

Paradoxalement, l'affaiblissement de l'OTAN telle qu'elle a fonctionné depuis 1949 se trouve compensé par l'intensification simultanée de l'impérialisme russe à l'encontre de l'Europe, **redonnant ainsi sa raison d'être à l'Alliance**. Les rapporteurs considèrent qu'il s'agit là d'une forme de résurrection – ou d'une

---

(1) Discours prononcé par Mark Carney au Forum économique mondial, 21 janvier 2026.

(2) Discours prononcé à Bruxelles par Elbridge Colby le 12 février 2026.

(3) Bulgarie, Roumanie, Hongrie et Slovaquie.

(4) Le Monde, L'annonce du retrait de 5 000 soldats américains d'Allemagne par Donald Trump, un tournant dans la relation entre les deux pays, *2 mai 2026.*

réanimation réussie – qui répond au constat volontairement provocateur de « *mort cérébrale* » établi par le président de la République à son encontre en novembre 2019.

La refonte de l'architecture de défense transatlantique s'avère désormais indispensable. L'enjeu est maintenant de savoir « *à quelle vitesse et avec quel degré de lucidité les alliés accepteront d'en assumer les coûts et les responsabilités* » [(1)]. La **montée en puissance capacitaire** des États européens constitue à ce titre la **principale priorité stratégique**.

B. UNE AUTONOMIE STRATÉGIQUE ENCORE LARGEMENT HORS DE PORTÉE DE L'EUROPE

Face à une Amérique qui s'éloigne et des menaces qui se rapprochent toujours plus, **être en capacité de se défendre elle-même n'est plus seulement, une obligation pour l'Europe mais une nécessité vitale**. Non seulement l'Europe pourrait se retrouver en guerre sans le soutien – ou avec un moindre soutien – des États-Unis mais, comme on l'a vu avec la crise au Groenland, être désarmée l'expose au chantage de son allié et, d'une manière générale, contraint fortement son autonomie stratégique.

Comme l'a souligné l'amiral Hervé Hamelin, officier général chargé des relations internationales militaires à l'état-major des armées, lors de son audition, ***« l'Europe a, collectivement et sur certains dossiers, la volonté et la capacité de défendre ses intérêts****. Elle le fait en Ukraine en étant le premier soutien du pays dans sa défense contre la guerre d'agression menée par la Russie, notamment* via *la Coalition des Volontaires, mais surtout* via *l'importante mission militaire de l'Union européenne visant à équiper et former ses forces armées (presque 90 000 soldats entraînés). Elle le fait en mer Rouge où elle a su déployer rapidement, là encore dans un cadre européen, une opération de protection des flux maritimes (et précédemment une opération victorieuse de lutte contre la piraterie somalienne). Elle le fait au Groenland en répondant aux enjeux sécuritaires* » *via* le déploiement d'une mission.

Toutefois, **cette volonté et cette capacité restent limitées et les auditions ont permis aux rapporteurs de se faire une idée claire des insuffisances de l'Union européenne en matière de défense, lesquelles tiennent à la fois à des lacunes capacitaires, des dépendances technologiques et des contraintes opérationnelles**.

1. Les lacunes capacitaires

La pression mise par Donald Trump sur ses alliés européens a poussé ces derniers, lors du sommet de l'OTAN de La Haye en juin 2025, à accepter

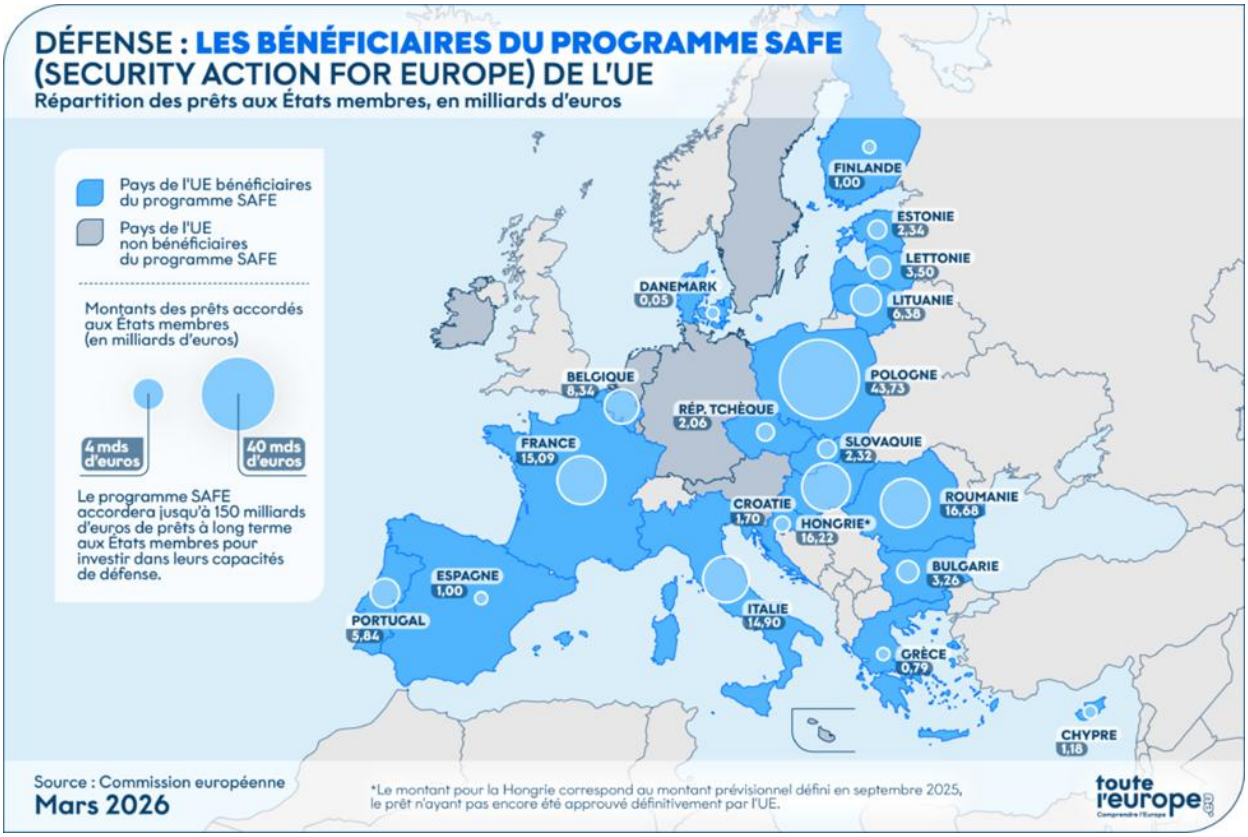
---

(1) Le Grand continent, L'Europe et le Canada après l'OTAN : penser la sécurité euro-atlantique sans Washington, *op., cit.*

une hausse considérable de leurs dépenses de défense. En effet, les Alliés ont acté qu'ils consacreront, d'ici à 2035, 3,5 % de leur PIB au financement des besoins ayant trait à la défense proprement dite (1) et à la réalisation des objectifs capacitaires de l'OTAN, auxquels s'ajouteront 1,5 % du PIB consacrés à d'autres dépenses en faveur de la sécurité au sens large (protection des infrastructures critiques, résilience du secteur civil, renforcement de la BITD…). Pour rappel, en 2025, **les dépenses des États membres de l'UE ont été légèrement supérieures à 2,1 % du PIB, soit 381 milliards d'euros.**

L'écart est donc considérable et ne pourra être comblé qu'avec un effort général de l'ensemble des Alliés européens (2), lequel sera d'autant plus efficace qu'il sera mis en œuvre dans un cadre commun et pourra s'appuyer sur l'effet de levier des instruments financiers européens.

L'UE, en effet, a amplifié en 2025 son effort en faveur de la défense. Lancé en mai 2025, **le programme SAFE** (*Security Action for Europe*), mobilise 150 milliards d'euros *via* un mécanisme de prêts de l'UE afin de financer des acquisitions conjointes d'équipements militaires par les États membres. Parmi les pays qui ont demandé à bénéficier de ces prêts, la Pologne est la première bénéficiaire, avec 43,7 milliards d'euros de prêts. Elle est suivie par la Roumanie et la France (15,09 milliards pour notre pays), juste devant l'Italie.



(1) C'est-à-dire aux dépenses couvertes par la définition des dépenses de défense agréée à l'OTAN.

(2) Dès lors que les quatre États membres de l'UE qui ne sont pas membres de l'OTAN – Malte, Chypre, Irlande et Autriche – ne représentent qu'un pourcentage très faible des dépenses de défense de l'UE (moins de 2 %), on considèrera les dépenses militaires de l'UE comme celles des membres européens de l'OTAN.

Le programme SAFE est une composante d'un plan plus large de l'UE en faveur de la défense : *ReArmEurope*, lequel comporte trois mesures fortes :

– une **dérogation au Pacte de stabilité et de croissance** pour permettre aux États membres de dépenser davantage pour la défense sans être visés par une procédure de déficit excessif, soit une marge de manœuvre budgétaire supplémentaire de 650 milliards d'euros sur une période de quatre ans. Ce chiffre correspond à une augmentation des dépenses de défense de 1,5 % du PIB en moyenne par État membre ;

– **l'utilisation du budget européen**, par exemple les fonds de cohésion, pour des investissements liés à la défense ;

– l'élargissement du mandat de la **Banque européenne d'investissement** (BEI) afin de permettre le financement public et privé des entreprises de la défense.

Les 800 milliards d'euros que vise ce plan *ReArmEurope* ne seront toutefois pas de trop compte tenu de l'ampleur des lacunes capacitaires de l'Europe que la perspective d'un retrait américain a crûment révélées. Celles-ci ont été longuement développées lors des différentes auditions et, s'appuyant également sur les nombreuses études publiées sur ce sujet [(1)], les rapporteurs ont désormais une vision très claire des insuffisances européennes. Sans vouloir dresser un tableau exhaustif de ces lacunes, **trois d'entre elles apparaissent particulièrement problématiques compte tenu du contexte géostratégique européen** :

Comme l'a souligné l'amiral Hamelin, « *si elle dispose de capacités crédibles (dont la dissuasion nucléaire à travers deux de ses nations),* ***l'Europe n'a toutefois pas les mêmes moyens que les Américains pour faire la guerre, en particulier les*** **enablers** [(2)]***, moyens rares et très chers*** ». En effet, si l'Europe dispose de plateformes de combat, en particulier plusieurs centaines d'avions de chasse, ces derniers exigent des moyens d'appui et de soutien essentiels – des *critical enablers*, lesquels ont longtemps été délaissés car assurés au cours de ces trente dernières années par l'allié américain dans les opérations en coalition. L'Europe souffre ainsi d'un manque de systèmes de commandement et de contrôle (C2), tels que les satellites (communication, renseignement…), les moyens de surveillance, de reconnaissance et de renseignement (ISR) ou encore les moyens de ravitaillement en vol, de contrôle aérien en vol et d'alerte avancée, lesquels forment l'ossature invisible des opérations aériennes modernes. Ces lacunes affaiblissent aujourd'hui considérablement la capacité réelle de l'Europe à soutenir dans la durée

(1) En particulier Élie Tenenbaum, Jean-Baptiste Guyot et Guillaume Furgolle : « Quelle autonomie capacitaire pour l'Europe ? Une analyse multi-domaine (IFRI) », octobre 2025, et Grégory Claeys et Sylvain Moura : Industrie de défense européenne : de la dépendance à la souveraineté (Haut-Commissariat à la stratégie et au plan), juin 2026.

(2) C'est-à-dire les capacités, les équipements ou les unités spécialisées qui permettent aux forces de combat de se déployer et de mener à bien leur mission.

une campagne aérienne de haute intensité sans dépendre massivement des moyens américains. De même, si les pays européens disposent des missiles de croisière ou des munitions air-sol de courte portée, la chaîne complète (Observer, Orienter, Décider, Agir) implique un C2 qui reste en grande partie fondé sur le système satellitaire américain.

Un autre point noir des capacités européennes est la défense antiaérienne. La guerre en Ukraine montre tous les jours depuis plus de quatre ans à quel point celle-ci est essentielle face aux missiles et aux drones visant et les infrastructures militaires, et les populations civiles. Or, défense sol-air et lutte anti-drone constituent un domaine très sous-développé en Europe, conséquence de décennies de supériorité aérienne en opérations extérieures et d'absence de menaces aériennes sur le territoire européen. Certes, la France et l'Italie ont développé le SAMP-T/SAMP-T-NG (1) mais en nombre très insuffisant, si bien qu'ajoutés à l'absence de système de portée stratégique, ils rendent impossible le déploiement d'un système intégré complet pour un théâtre de haute intensité. Enfin, les Européens sont également absents dans la production de défense antibalistique exo-atmosphérique (destinée à intercepter des missiles balistiques en dehors de l'atmosphère terrestre) et hypersonique à très longue portée (destinée à intercepter des missiles très rapides), par manque autant de missiles dédiés que de systèmes de détection et d'alerte précoces.

Enfin, **dernière grave lacune capacitaire en Europe : la mobilité stratégique**. Si cette dernière a fait l'objet d'un « paquet » législatif présenté par la Commission européenne en novembre dernier, il n'en reste pas moins que le travail à accomplir pour pouvoir transporter munitions, soldats et matériels par voie terrestre à travers l'Europe est immense, comme l'a souligné le rapport précité de M. Julien Limongi et Mme Sabine Thillaye, tant les réglementations et les normes diffèrent entre les États européens, au-delà des infrastructures ferroviaires et routières inadaptées et des multiples autorisations administratives nécessaires (2). Reste le transport aérien, qui bénéficie d'une structure européenne de mutualisation des moyens et de commandement : l'*European Air Transport Command* (EATC). Toutefois, **le transport stratégique de charges lourdes et volumineuses à long rayon d'action repose sur quelques avions C17 de l'OTAN et du Royaume-Uni, des Antonov-124 civils loués ou, une fois de plus, les moyens américains**. Enfin, les plans de défense de l'Europe étant élaborés par l'OTAN, c'est également l'OTAN, *via* le *Joint Support and Enabling Command* (JSEC) qui constitue l'instrument central de la conduite logistique sur le théâtre européen.

---

(1) Le Système sol-Air-Moyenne-Portée/Terrestre est un système de missiles surface-air de moyenne portée franco-italien visant à assurer une défense terrestre de zone contre les menaces aériennes conventionnelles. Une nouvelle génération (NG) a été développée et est en cours de déploiement.

(2) En 2022, la presse s'était ainsi fait l'écho du refus allemand d'autoriser le transit terrestre des chars français. L'affaire avait toutefois un fondement réglementaire. Les porte-chars utilisés pour transporter les Leclerc français dépassaient les contraintes supportables pour le réseau autoroutier allemand, s'agissant de la répartition des masses sur un nombre d'essieux ; le réseau routier allemand est conçu pour des charges par essieu inférieures à 12 tonnes, ce que le convoi français dépassait. Les chars ont pu être acheminés par voie ferrée, mais au prix d'un ralentissement des convois.

À ces lacunes capacitaires s'ajoutent **trois faiblesses structurelles** qui vont au-delà des seules lacunes proprement dites.

La première est celle de la masse. Les armées européennes, y compris l'armée française, ne détiennent, au mieux, qu'un échantillon de capacités majeures plutôt que des forces de combat robustes, aptes à la haute intensité. Comme il a été dit *supra*, l'Europe dispose d'armes de défense antiaérienne, en particulier les SAMP-T mais celles-ci sont en nombre insuffisant, comme sont également en nombre limité l'ensemble des munitions, notamment les munitions complexes comme les missiles. Pressés de toucher les dividendes de la paix après 1989, **les pays européens ont donné la priorité au maintien de ces quelques capacités majeures plutôt qu'aux stocks d'armements**, faisant de ces derniers le parent pauvre des acquisitions européennes de ces dernières décennies. Lorsque la guerre a éclaté, l'Europe a été dans l'incapacité de fournir à l'Ukraine, eu égard à leur utilisation intensive, des armes aussi simples que des obus de 155 millimètres en nombre suffisant. **Ce qui vaut pour les munitions vaut pour les plateformes** : chars, bateaux, avions, lance-roquettes, hélicoptères etc. sont certes bien présents dans les armées européennes mais pas forcément en nombre suffisant ; surtout, faute de soutien et de maintenance appropriés pendant des années, nombre d'entre eux souffrent d'une disponibilité déclinante.

La deuxième faiblesse est la conséquence de ce choix de capacités échantillonnaires. **La BITD européenne a calé ses capacités de production sur le rythme de ses carnets de commandes, déterminé par cette demande anémiée, sans stocks de sécurité ni réserve de capacité industrielle**. Comme l'industrie du luxe, à laquelle l'un des interlocuteurs de haut niveau auditionné par les rapporteurs l'a comparée, elle a développé des produits de très haute technologie, qui exigent de très longs délais de production, asseyant sa rentabilité sur un prix de vente très élevé faute de pouvoir le faire sur de gros volumes.

Or, **la guerre en Ukraine s'est révélée être une guerre d'attrition, consommant à un rythme effréné armes et munitions**, obligeant ce pays à développer dans l'urgence une BITD 3.0 capable de produire très rapidement des produits *low cost* pouvant être le cas échéant sacrifiés en nombre, et des tactiques novatrices à base de saturation et de harcèlement des défenses russes. Les drones sont l'archétype de ces nouvelles armes.

Comme l'a souligné l'amiral Pierre Vandier : « ***nos ennemis ont parfaitement compris que la production était, bien plus que la technologie, la faiblesse de l'Occident****, même si les États-Unis sont relativement mieux lotis que l'Europe* ». À titre d'exemple, celui-ci a produit « *3 000 à 4 000 missiles antiaériens par an alors que, dans le même temps, la Russie produit 50 000 drones* Shahed. *Dans ces conditions, on ne peut maintenir un* statu quo *dissuasif favorable sans transformer radicalement notre BITD. Or, nos entreprises de défense, aujourd'hui, font des armes très sophistiquées en petites quantités. Les matériels sont d'excellente qualité mais très chers et longs à produire. C'est le cas également pour les entreprises américaines mais celles-ci ont pris, bien plus vite que les*

nôtres, le virage du low-cost. Si notre BITD ne change pas très rapidement de logiciel, nos pays risquent de n'avoir d'autre choix que celui de se fournir aux États-Unis ».

Enfin, **dernière faiblesse européenne : la diversité des matériels**. Fruits de l'histoire militaire éclatée de l'Europe au gré des alliances et des trajectoires militaro-industrielles de chaque pays, les parcs de matériels européens sont marqués par une forte hétérogénéité. Si l'homogénéisation des parcs est en cours depuis une dizaine d'années, l'Europe compte toujours 11 types de chars différents contre un seul aux États-Unis (M1 Abrams) et quatre en Russie, ou encore 19 types de véhicules d'infanterie de combat (IFV) contre seulement trois aux États-Unis et quatre en Russie (1). Avec la fin de la composante « avion de combat » du Système de combat aérien du futur (SCAF) disparaît aussi la perspective d'un avion européen de sixième génération, ouvrant la voie à plusieurs programmes concurrents. Un haut responsable de l'OTAN l'a également souligné : « *Les Ukrainiens ont reçu les canons de 155 mm des Européens et ont eu la surprise de constater que 11 standards différents coexistaient. Alors même que les Européens veulent de l'interopérabilité, ils ont des difficultés à mettre en œuvre les standards qu'ils ont définis et acceptés…* ».

Le tableau de ces lacunes capacitaires, s'il n'est pas exhaustif, n'en reste pas moins très noir. Toutefois, il ne mentionne pas les différentes initiatives capacitaires en cours dans plusieurs domaines, lesquelles sont de nature, à terme, à les combler (2). Seulement, **après des décennies de sous-investissements, des années seront encore nécessaires avant que l'Europe dispose des capacités manquantes**. Ce qui contraint notre réarmement, désormais, n'est plus forcément l'argent ni la volonté mais le temps – de la recherche, du développement et de la production, qui est dans, une certaine mesure, incompressible.

2. Les dépendances

Ces lacunes sont, par elles-mêmes, des dépendances en ce que l'Europe doit aujourd'hui s'appuyer sur des moyens mis à disposition par les États-Unis, directement ou dans le cadre de l'OTAN, lesquels pourraient à l'avenir lui faire défaut. Toutefois, **il y a une autre forme de dépendance : les pays européens disposent bien d'une capacité mais celle-ci ayant été acquise auprès d'un pays étranger, ils ne peuvent par eux-mêmes en assurer la mise en œuvre**, qu'il s'agisse de la plateforme, des systèmes associés, du savoir-faire opérationnel ou de la chaîne de production industrielle allant de la conception au maintien en condition opérationnelle (MCO).

---

(1) Il convient néanmoins de nuancer sérieusement ce constat du fait de l'effondrement de la demande au cours des années 2000 ayant eu pour résultat la disparition de toutes les chaînes de production de pratiquement tous les chars de combat, à l'exception du Leopard 2 allemand qui, de fait, s'est progressivement imposé comme le seul char de combat en production en Europe.

(2) Ces initiatives sont présentées infra dans la troisième partie.

Or, si les Européens se fournissent depuis toujours auprès des États-Unis, les rapporteurs ont constaté que l'urgence du réarmement ces dernières années les a conduits, faute de production européenne disponible, à considérablement augmenter leurs acquisitions d'armements auprès de ce pays. Comme l'a souligné le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) [(1)], **entre 2021 et 2025, les exportations d'armes américaines vers l'Europe ont bondi de + 217 % par rapport à la période précédente. Les États-Unis ont fourni 48 % de toutes les armes livrées en Europe pendant cette période**.

Les rapporteurs se sont intéressés à trois de ces dépendances qui sont parmi les plus structurantes et, par conséquent, les plus problématiques pour l'autonomie stratégique européenne : le F-35, le numérique et l'Espace.

L'avion de chasse de sixième génération F-35 est devenu l'emblème de l'emprise américaine sur les armées européennes. D'ici 2035, il devrait équiper treize forces aériennes européennes, au point qu'il apparaisse comme un véritable standard en Europe, dont le coût se chiffre, pour la seule acquisition, à plusieurs dizaines de milliards d'euros. Non seulement **est ainsi aspirée outre-Atlantique une part considérable des budgets de défense européens mais ce choix du F-35, certes dicté pour certains pays par la nécessité de transporter les armes nucléaires américaines [(2)], place les Européens dans une situation de très forte dépendance vis-à-vis des États-Unis**.

En effet, comme l'a souligné Joseph Henrotin [(3)], il serait naïf de croire que le F-35 n'est qu'un simple avion de combat. C'est aussi et surtout une centrale de connectivité reposant sur un flux de données permanent (bibliothèque des menaces, standards, mises à jour des logiciels…) et intégrée dans un écosystème dédié : maintenance, logistique, formation… Or, **si les pays européens concernés sont bien propriétaires de l'avion en tant qu'objet physique, voire participent à sa fabrication, ils sont totalement dépendants des États-Unis pour tout le reste**. Certes, les Américains ne peuvent, comme on a pu le fantasmer, l'immobiliser à distance par un simple bouton *on/off*, ce qui déclencherait en outre une grave crise politique, mais un matériel aussi numérisé peut être entravé par des moyens plus discrets. Pour l'amiral Hervé Hamelin « *les mises à jour permanentes indispensables au fonctionnement optimal et durable de F-35 peuvent être rapidement très pénalisantes du point de vue opérationnel* » si leur rythme était ralenti. Ce simple ralentissement, qu'il porte sur les mises à jour, la livraison des pièces de rechange ou le passage en maintenance peut suffire à produire un effet stratégique en empêchant, concrètement, le pays concerné d'être sûr de pouvoir s'appuyer sur sa flotte de F-35 en opération.

---

(1) SIPRI, Global arms flows jump nearly 10 per cent as European demand soars, *9 mars 2026.*

(2) Seul le F-35 est en effet certifié pour transporter les armes nucléaires américaines dans le cadre de la dissuasion mise en œuvre par l'OTAN.

(3) « Un avion pour les gouverner tous : Le F-35, prisme de la dépendance stratégique européenne », éditions du Rocher, 2025.

« Voler européen » n'est d'ailleurs, pas forcément plus favorable à l'autonomie stratégique européenne. Ainsi l'Eurofighter Typhoon et le Gripen, si leur conception est européenne, n'en restent pas moins dans des chaînes de dépendance américaines (comme le moteur Pratt & Whitney F404/F414 du Gripen, ou des composants électroniques ITAR du Typhoon). En définitive, **seuls les appareils français – Rafale et Mirage 2000 – bénéficient ainsi d'une autonomie quasi complète de conception et de maintenance** mais ils ne se trouvent guère que dans les armées de l'Air française, croate et grecque.

Enfin, pour souffrir des modalités de mise en œuvre des matériels américains, encore faut-il en disposer. Or, **face à une demande concentrée sur les États-Unis, dont les stocks de munitions complexes se sont largement réduits après le récent conflit avec l'Iran, les délais de livraison risquent d'être de moins en moins tenus**, ce qui leur donne une capacité de priorisation stratégique entre acheteurs tout en laissant ces derniers sans solution de remplacement, les budgets ayant été consommés. C'est le cas pour les F-35, dont la livraison à la Suisse, la Norvège et la Belgique en particulier accumule les retards mais aussi et surtout pour les systèmes Patriot et Nasams, les missiles *Tomahawk* ou les lance-roquettes *Himars*, la priorité étant donnée à la reconstitution des stocks américains. **La dépendance acceptée au nom de l'interopérabilité, du statut et des bonnes relations avec États-Unis devient ainsi une lacune subie** qui pose la question : que vaut une capacité si sa pleine efficacité dépend d'un tempo, de flux et de choix qui ne sont pas autonomes ?

Ce qui vaut pour les armes et les munitions vaut également dans un domaine qui est certes principalement civil mais dont les applications sont essentielles à l'efficacité opérationnelle des armées : le spatial.

Certes, les pays européens et, notamment, la France, ne sont pas dépourvus de capacités en la matière. Toutefois, **les États-Unis sont le seul pays à disposer de la technologie nécessaire pour couvrir tous les segments capacitaires** et à **disposer de suffisamment de satellites pour visualiser l'ensemble du globe tout en disposant d'un temps de revisite court**. Ainsi, en termes de communications militaires, plusieurs systèmes nationaux européens coexistent (*Syracuse* pour la France, *Sicral* pour la France et l'Italie, SATCOMBW pour l'Allemagne, *Skynet* pour le Royaume-Uni, etc.) mais ils n'ont qu'une couverture géographique et un débit limités. Même la constellation européenne IRIS 2, qui devrait déployer 300 satellites d'ici à 2030 restera loin des capacités de *Starlink*, capable de couvrir l'ensemble des points du globe, d'assurer une couverture réseau de forte puissance et disposant de capacités automatisées d'évitement des collisions entre satellites. De même, la veille et l'alerte précoce face aux menaces balistiques ou hypersoniques sont l'un des trous capacitaires les plus criants en Europe. Elle repose aujourd'hui entièrement sur le partage d'alerte américain, *via* la constellation SBIRS (*Space-Based Infrared System*). Enfin, **en matière de navigation, les armées européennes sont dépendantes du système GPS** (détenu et opéré par le gouvernement américain). Contrairement à la constellation européenne *Galiléo*, ce

dernier offre des services militaires matures qui sont intégrés à une immense quantité de systèmes d'armes, drones, avions, missiles et réseaux OTAN.

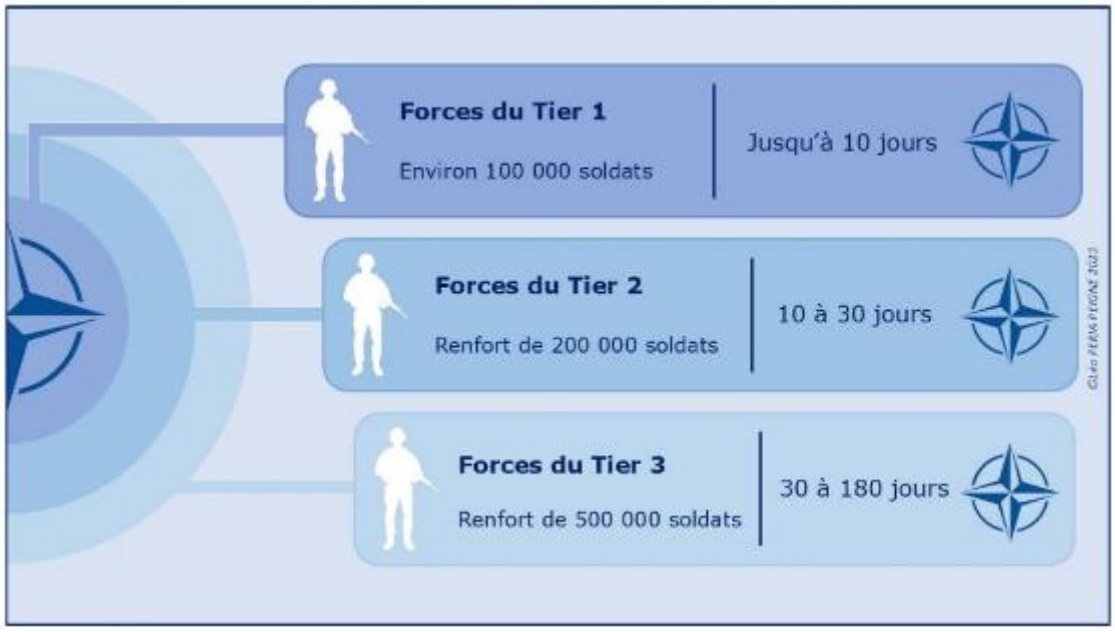
Enfin, en guise de conclusion, même si l'intelligence artificielle (IA) est avant tout une technologie civile, le directeur de la CIA, M. John Ratcliffe, a comparé les capacités des modèles d'intelligence artificielle les plus avancés à des « *armes nucléaires numériques* » (1). Ainsi, de la même manière que les Américains contrôlent les armes nucléaires stationnées sur le territoire européen, véritable assurance-vie du continent, ils contrôlent également les IA que les Européens utilisent, pouvant leur couper l'accès du jour au lendemain, comme ils l'ont fait en juin 2026 avec le modèle Fable 5 d'Anthropic.

3. L'impasse de l'opérationnel

Disposer d'armements et de munitions, même d'origine et sous contrôle étranger, c'est mieux que ne rien avoir mais encore faut-il avoir la capacité de les utiliser sur le terrain. Or, comme les rapporteurs l'ont souligné *supra*, **celle-ci implique des capacités de commandement et de contrôle des opérations (C2) dont les Européens sont largement dépourvus, tant au niveau européen qu'au niveau national**.

Pour rappel, le modèle de forces de l'OTAN, c'est-à-dire les moyens militaires jugés nécessaires pour défendre l'Europe face aux menaces, à commencer par la Russie, significativement relevés après l'agression de l'Ukraine, s'établit comme suit :

MODÈLE DE FORCES DE L'OTAN



Source : OTAN.

(1) Déclaration lors du sommet organisé par Amazon Web Services à Washington le 30 juin 2026.

En d'autres termes, **300 000 soldats doivent pouvoir être déployés dans un délai d'un mois en réponse à une agression armée contre un État membre de l'OTAN**, soit plus de soldats que n'en compte toute l'armée française. Surtout, notre pays, seul pays européen à avoir planifié et conduit des opérations extérieures nationales, n'a jamais déployé plus de 5 000 soldats en opération sur le terrain, au plus fort de l'opération Barkhane en 2020.

Au niveau européen, comme l'a rappelé le général Jean Philippe Leroux, directeur des opérations à l'EMUE « *certains outils pourtant essentiels comme la MPCC (Military Planning and Conduct Capability) sont encore récents (la MPCC a été créée en 2017 et déclarée pleinement opérationnelle en 2025)* ». En d'autres termes, **c'est seulement depuis l'année dernière que l'UE s'est dotée d'une capacité de planification et de conduite des opérations**, au sein d'un état-major de l'UE qui, jusqu'à présent, n'avait été en charge que des simples missions de formation des armées étrangères. En outre, bien que pleinement opérationnelle, **cette MPCC n'a pas encore été utilisée dans les opérations militaires européennes qui, jusqu'à nouvel ordre, restent sous le commandement d'états-majors nationaux**.

Certes, il faut se féliciter de cette première capacité européenne dans le domaine opérationnel mais encore faut-il mesurer à quel point elle est insuffisante, à des années-lumière des capacités otaniennes. L'amiral Pierre Vandier a souligné, lors de son audition, « *la dure réalité des chiffres :* ***200 militaires au sein de l'EMUE, 11 000 à ACO*** [(1)] ***et 1 500 à ACT*** [(2)] », c'est-à-dire dans les commandements suprêmes Opérations et Transformation de l'OTAN. 11 000 officiers d'état-major, c'est ce qui est nécessaire pour planifier et conduire une guerre de haute intensité impliquant le déploiement rapide de 300 000 soldats, complétés par 500 000 soldats supplémentaires. Par conséquent, **« *il n'est tout simplement pas possible à court terme pour l'Europe, à supposer qu'elle le veuille, de dupliquer les états-majors de l'OTAN*.** *Elle n'en a pas les ressources humaines* ». De plus, *« **sans l'OTAN, l'UE ne dispose ni de plans prédéfinis, ni de structures politico-militaires permettant de les discuter et les valider en amont, ni de préparation opérationnelle commune**. Une bascule de celles-ci de l'OTAN vers des états-majors européens est certes imaginable mais elle prendrait des années et, surtout, placerait dans l'intervalle l'Europe dans une situation de très grande vulnérabilité géopolitique* ».

Ainsi, **depuis 75 ans, l'OTAN a mis en place le cadre politique, juridique et militaire nécessaire à la défense de l'Europe en cas d'agression**. Par la définition claire des rôles de chacun et notamment la responsabilité du SACEUR – le commandant suprême Opérations, commandant unique de l'ensemble des forces armées de l'Alliance, et du SHAPE – *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* [(3)], elle garantit l'efficacité opérationnelle de celles-ci face à l'ennemi.

---

(1) Commandement allié Opérations

(2) Commandement Allié Transformation

(3) Grand quartier général des puissances alliées en Europe.

À l'inverse, **l'UE ne dispose pas d'un tel cadre** et s'il y a bien une clause de solidarité mutuelle (article 42 § 7 du TUE), il n'y a ni commandement militaire intégré, ni plans, ni procédures qui permettent aux armées européennes d'agir ensemble en dehors du cadre de l'OTAN, à qui le traité de Lisbonne reconnaît, pour les États membres qui en font partie, son rôle premier dans la défense de leur territoire et, au-delà, de l'Europe. On peut imaginer que l'UE mette en place ce qui lui fait aujourd'hui défaut mais outre le temps considérable nécessaire à un tel changement, avec la vulnérabilité qui en résulterait, encore faudrait-il qu'il puisse se faire. On rappelle que **l'UE, en matière de défense, fonctionne à l'unanimité** et, comme l'a souligné l'amiral Hamelin, « *la politique de défense et de sécurité commune est dépendante de la volonté des 27 États membres. Or, certains d'entre eux peuvent avoir une vision très restrictive des intérêts européens ou bien très privative de leurs intérêts nationaux et bloquer l'ensemble des processus* ». À titre d'exemple, seule parmi les États membres de l'UE, l'Espagne refuse l'augmentation de ses dépenses de défense à 5 % du PIB tandis que la Bulgarie, dirigée par un premier ministre pro-russe, a annoncé le 15 juillet 2026 se retirer de la « Coalition des volontaires », rejoignant ainsi la Hongrie et la Slovaquie dans leur refus du soutien à l'Ukraine.

L'opérationnel est, bien plus que les lacunes ou les dépendances capacitaires, le véritable point noir de l'Europe en matière de défense et l'obstacle majeur à son autonomie stratégique. Il ne suffit en effet pas, dans ce domaine, de mettre des dizaines de milliards d'euros sur la table pour acquérir, le cas échéant « sur étagère », les capacités manquantes mais bien de construire toute une infrastructure militaire dupliquant l'OTAN avec ce qu'elle implique de procédures, de normes, de culture commune, de capacités de communication et de renseignement et, surtout de fournir les milliers d'officiers de tout grade pour la faire fonctionner. La France n'est aujourd'hui pas en mesure de fournir à l'OTAN l'ensemble des officiers qu'elle est légalement tenue de mettre à sa disposition, faute de ressources. C'est le cas de tous les membres européens de l'organisation ou presque [(1)]. Comment le ferait-elle pour un état-major européen de la dimension du SHAPE, sauf à imaginer qu'elle dépouille l'OTAN, au moment même où la guerre est à nos portes et la menace russe d'ores et déjà croissante ?

On peut le regretter, naturellement, mais c'est la réalité européenne d'aujourd'hui. Comme l'a souligné l'amiral Hamelin, « ***hormis dans le domaine de la dissuasion nucléaire pour laquelle la France est entièrement souveraine, il paraît aujourd'hui difficile d'imaginer conduire un engagement militaire de grande ampleur sans les États-Unis*** **» et, par conséquent, sans l'OTAN**.

(1) Voir le rapport n° 2651 de Mme Anne Genetet et de M. Bastien Lachaud sur les enjeux, rôle et stratégie d'influence de la France dans l'OTAN, examiné le 22 mai 2024 par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale.

C. LE SPECTRE D'UN CONFLIT DE HAUTE INTENSITÉ AVEC LA RUSSIE ET LE DÉVELOPPEMENT DE MENACES HYBRIDES

La **transformation capacitaire actuellement engagée par l'Europe** s'inscrit dans un contexte international marqué par la **contestation généralisée du multilatéralisme**, le **recours désinhibé à la force** et l'**extension des champs de la conflictualité**. Loin d'être exclusifs, deux principaux risques sécuritaires se combinent (1) : d'une part, la possibilité d'une **guerre de haute intensité** déclenchée par la Russie sur le territoire d'un État membre de l'OTAN et, d'autre part, la **prolifération d'attaques et menaces hybrides** ciblant les démocraties occidentales.

1. L'intensification de la menace militaire russe : l'anticipation d'un conflit de haute intensité en Europe à l'horizon 2030

Depuis 2025, l'hypothèse d'une **offensive militaire russe sur le territoire d'un ou plusieurs États situés sur le flanc Est de l'OTAN s'avère crédible à l'horizon 2030.** Cette prévision fait l'objet d'un consensus, tant sur le plan matériel que temporel, parmi les services de renseignement occidentaux et les autorités civiles et militaires des États membres de l'OTAN, à l'instar des propos tenus le 12 juin 2025 par Mark Rutte, secrétaire général de l'Alliance, et par Fabien Mandon, chef d'État-major des armées, le 5 novembre 2025.

La RNS 2025 avalise pleinement ce « scénario du pire » : « ***À l'horizon des années à venir, et d'ici 2030, la principale menace pour la France et les Européens est celle posée par le risque d'une guerre ouverte contre le cœur de l'Europe*** » (2). Selon les informations recueillies par les rapporteurs au terme des auditions et déplacements réalisés, plusieurs signes tendent à démontrer la volonté de la Russie d'une confrontation militaire directe avec l'OTAN au cours des prochaines années :

– l'**escalade militaire opérée sur le théâtre ukrainien** au cours des derniers mois, grâce à l'usage massif de l'étendue des capacités conventionnelles dont dispose son armée ;

– la **révision de sa doctrine nucléaire** (3), « *à des fins de coercition plutôt que de dissuasion* » (4) ;

(1) RNS, op., cit., paragraphe 7.

(2) Ibid, paragraphe 20.

(3) En 2023, la Russie a ainsi décidé, d'une part, de suspendre sa participation au traité New START entré en vigueur en 2011 visant à maîtriser les armements stratégiques entre la Russie et les États-Unis, et, d'autre part, de se retirer du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) signé en 1996.

(4) RNS, op., cit., paragraphe 21.

– la **multiplication d'actions malveillantes en dessous du seuil d'un conflit direct,** prenant la forme d'un ensemble de **mesures hybrides** documentées par les services de renseignement (1) ;

– l'**augmentation continue de son budget consacré aux dépenses militaires** et le lancement de **nouvelles campagnes de conscription** afin d'augmenter sensiblement les effectifs militaires disponibles (2) ;

– le renforcement de partenariats stratégiques noués avec la Chine, l'Iran et la Corée du Nord.

Lors de son audition le 2 avril 2026, Philippine Bentégeat, cheffe de service au sein de la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des armées, considère que la menace russe représente « *le* ***plus petit dénominateur commun des crises actuelles*** », alors même que, selon elle, « *les moyens, l'attention et les ressources que les États-Unis pourraient apporter à l'Ukraine sont mobilisés ailleurs* ». En outre, comme précédemment analysé, les nombreuses dissensions survenues au sein de l'OTAN depuis le retour au pouvoir de Donald Trump constituent autant de **points de vulnérabilité qui altèrent le caractère dissuasif de l'Alliance**, au risque d'encourager la Russie à entrer en conflit direct avec l'un de ses États membres.

Les rapporteurs estiment que l'hypothèse d'un conflit de haute intensité entre la Russie et un État situé sur le flanc Est de l'OTAN ne doit **pas être réduite à un « cas d'école »** purement théorique et simplement destiné à (r)éveiller les consciences européennes. Qu'elle soit le résultat d'une **fuite en avant** de la Russie (3), d'une **manœuvre de diversion eu égard à l'évolution du conflit en Ukraine** ou l'aboutissement d'une **stratégie de conquête territoriale dûment réfléchie**, cette perspective repose sur l'idée d'une **hostilité structurelle** développée par la Russie à l'encontre des États européens, indépendamment de leur appartenance ou non à l'OTAN. La crainte exprimée en juillet 2026 par les services de renseignement américains d'une **attaque balistique** associée à l'envoi de drones et de forces terrestres contre la Pologne illustre pleinement le risque d'une agression menée par la Russie depuis l'enclave de Kaliningrad ou la Biélorussie (4).

Les chercheurs Élie Tenenbaum et Guillaume Garnier analysent ainsi les raisons de fond qui crédibilisent la menace d'une guerre impliquant l'OTAN et la Russie à l'horizon 2030 : « *La Russie est aujourd'hui le* ***seul acteur de l'environnement régional à disposer des attributs complets de la menace stratégique****. L'intention hostile est avérée. Les déclarations des dirigeants russes,*

---

(1) Tentatives d'ingérences, manipulations de l'information, cyberattaques, sabotages, survols non autorisés du territoire, espionnage…

(2) La RNS (paragraphe 26) précise que les dépenses militaires russes atteignent près de 40 % du budget national et que 300 000 soldats supplémentaires ont vocation à être recrutés d'ici 2030.

(3) Notamment en raison d'une dégradation de sa situation économique, comme l'envisage Ondrej Dytrich dans une note publiée par l'Institut d'études de sécurité de l'UE le 27 avril 2026.

(4) The Telegraph, Russia planning attack on Poland to test Nato resolve, US warns, *3 juillet 2026.*

dont Vladimir Poutine, ne ménagent guère de doute. ***Nostalgiques de l'URSS autant que de l'empire des Tsars****, ils considèrent que la Russie a des* ***droits historiques à exercer une influence politique directe sur son voisinage plus ou moins proche*** *– Biélorussie, Ukraine, Moldavie… – mais aussi sur des États de l'Union européenne et de l'OTAN comme les pays Baltes, voire une partie de l'Europe centrale* » [(1)].

Certes, les **lourdes pertes infligées par l'Ukraine à l'armée russe** depuis février 2022 – soit 1,4 million de soldats tués, blessés ou disparus [(2)] selon les estimations du Center for Strategic and International Studies publiées en juillet 2026 [(3)] – conjuguées à **l'épuisement d'une part croissante de l'opinion russe vis-à-vis de la guerre peuvent relativiser l'imminence d'un tel scénario**.

Cependant, le **basculement de la Russie en économie de guerre** dès 2022 et la **fragmentation décisionnelle de la défense européenne** – voire les désaccords politiques susceptibles d'émerger entre les membres de l'OTAN quant à la nature de la riposte – représentent de réels avantages compétitifs au profit de la Russie. En outre, le **rapport de force militaire**, s'agissant aussi bien des capacités conventionnelles que nucléaires, ne semble pas, à ce jour, véritablement favorable aux armées européennes, en dépit de leur modernisation à marche forcée au cours des prochaines années. Si Élie Tenenbaum et Guillaume Garnier considèrent que la **supériorité de l'Europe dans les secteurs aérospatial et naval** semble acquise, la domination terrestre des forces russes pourrait rééquilibrer la confrontation.

Analyse du rapport de force militaire en cas de guerre entre les armées européennes et la Russie, par Élie Tenenbaum et Guillaume Garnier

L'avantage numérique [de la Russie] est **particulièrement sensible dans le domaine terrestre :** [elle] pourrait rapidement concentrer une masse de manœuvre sur le flanc est, voire nord, alors que le renforcement des pays agressés nécessiterait une manœuvre complexe de projection sur longue distance et sous menace de frappes à longue portée. Si elles n'étaient pas directement appuyées – voire commandées – par des Américains, **les forces terrestres européennes peineraient à mettre en œuvre de grandes unités** (divisions, corps d'armée) faute de certaines capacités « habilitantes », notamment dans la boucle reconnaissance-frappe […] Quant aux effecteurs sol-sol longue portée (artillerie, lance-roquettes, missiles tactiques), ils font tout juste leur retour dans les arsenaux grâce au volontarisme d'une poignée de pays (Pologne et Roumanie), restant bien inférieurs à la puissance de feu russe (600 lance-roquettes contre plus de 1 100 côté russe). Ce différentiel s'accroît si l'on prend en compte **les stocks et capacités de production de munitions,** aujourd'hui clairement en faveur de la Russie et de ses soutiens (Corée du Nord, Iran).

(1) Politique étrangère, L'Europe à découvert*, op. cit., p. 96.*

(2) Dont une part importante d'officiers et de troupes d'élites.

(3) https://www.csis.org/analysis/russian-blood-and-treasure-ballooning-costs-putins-war

Dans le **domaine aérospatial, l'Europe bénéficie […] d'un avantage quantitatif et qualitatif.** Si le nombre d'avions de combat en Europe devrait se réduire dans les prochaines années, du fait du remplacement des appareils de 4e génération par ceux de la génération 4.5 (Rafale, Eurofighter et Gripen) ou 5 (F-35), **leur avance technologique devrait se renforcer face à une aviation russe à la peine, sans doctrine de supériorité aérienne ni de pratique des opérations complexes.** Les armées de l'Air européennes devront toutefois affronter une défense sol-air russe dense et efficace, mais qui pourrait être gérée par la diffusion de la furtivité radar et un effort en matière d'équipement de capacités de neutralisation des défenses aériennes adverses […]. L'acquisition de la supériorité aérienne par l'Europe est donc possible. **Encore faudrait-il qu'elle soit ensuite en mesure de l'exploiter avec un nombre suffisant de munitions,** ce qui paraît incertain en l'état actuel des stocks. L'attaque israélienne sur l'Iran de juin 2025 donne un exemple du nombre de munitions guidées tirées (plus de 1 000 en une semaine). Par ailleurs, la Russie dispose d'une avance quantitative dans le domaine des missiles et de la frappe longue portée à même de faire peser une menace « aéro-balistique » sur les bases aériennes, et plus généralement sur les points d'importance européens, au regard du désinvestissement dans la défense sol-air et antimissile […]

De même, si la **supériorité navale européenne est sans appel,** la Russie pourrait néanmoins exercer une pression significative sur les flux maritimes par ses sous-marins d'attaque, tirant avantage du désinvestissement relatif des marines européennes dans la lutte anti-sous-marine (à quelques exceptions près, dont la France). **La physionomie du théâtre ne permet d'ailleurs pas forcément aux Européens de pouvoir faire jouer leurs avantages dans ce domaine, à des fins de projection par exemple** (difficile d'engager un groupe aéronaval dans des mers semi-fermées et peu profondes, comme l'Arctique, la mer Baltique ou la mer Noire). Enfin, dans les domaines de lutte émergents – spatial ou cyber –, la Russie disposait d'une avance historique sur l'Europe qu'elle aura sans doute du mal à tenir compte tenu de l'effondrement de ses dépenses dans le domaine de la recherche et des technologies (R&T).

Source : Politique étrangère, op. cit., pp. 98 à 100.

Publiée en novembre 2025 par l'Institut Montaigne [(1)], une note préparée par l'ancien ambassadeur Michel Duclos analyse les **modalités et les conséquences potentielles d'une offensive russe à l'encontre de l'un ou de plusieurs États baltes** – Estonie, Lettonie et Lituanie –, compte tenu de leur appartenance simultanée à l'UE et à l'OTAN, des liens historiques qu'ils ont entretenus avec la Russie tsariste puis l'URSS et de la spécificité de leur position géographique.

(1) Institut Montaigne, L'OTAN à l'épreuve de la menace russe : l'hypothèse balte, *novembre 2025.*

ZONES GÉOGRAPHIQUES CONSIDÉRÉES COMME SENSIBLES DANS LE CADRE D'UNE ÉVENTUELLE AGRESSION RUSSE (1) CONTRE LES PAYS BALTES



Source : Institut Montaigne, L'OTAN à l'épreuve de la menace russe : l'hypothèse balte, *novembre 2025, p. 58.*

Plusieurs scenarii sont envisagés selon **le degré de cohésion et de fermeté de la riposte mise en œuvre par les alliés européens et américains**, sans qu'il soit pour autant possible de préjuger avec certitude l'issue du conflit.

(1) Dans une « note au lecteur », l'Institut Montaigne rappelle que « cette carte ne représente en aucun cas une situation effective ou réelle au moment de la rédaction de cette note en octobre 2025. Elle ne fait qu'illustrer les scénarios décrits plus haut dans la note, et les possibles points d'entrée en Europe dans le cas d'une agression russe, envisagée au conditionnel ».

SCÉNARII ENVISAGÉS SELON LA RÉACTION DES ALLIÉS EUROPÉENS ET DES ÉTATS-UNIS

Scénario 1 **Mise en œuvre pleine et entière de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord.**	**Sous Scénario 1/A :** les Russes s'arrêtent, les pays baltes en sortent éprouvés, l'OTAN en sort renforcée mais ébranlée.
	Sous Scénario 1/B : la Russie répond sur d'autres territoires européens et la guerre en Europe est déclenchée.
Scénario 2 **Les Américains (et quelques États européens) refusent d'activer l'article 5.**	**Sous Scénario 2/A :** l'OTAN est en échec, la sécurité collective non assurée et les pays baltes sont abandonnés.
	Sous Scénario 2/B : une coalition de volontaires européens poursuit le combat.
Scénario 3 **Le Conseil de l'Atlantique Nord prend une décision ambiguë et les États-Unis prêtent une assistance limitée aux États baltes. Le poids de la guerre repose principalement sur les Européens.**	

Source : Institut Montaigne, L'OTAN à l'épreuve de la menace russe : l'hypothèse balte, novembre 2025, p. 7.

Au-delà du risque d'une désagrégation de l'architecture de sécurité collective telle que garantie par l'OTAN en cas d'agression visant le territoire de l'un de ses membres, la note énumère les **principaux critères susceptibles d'orienter la décision de la Russie de procéder ou non à une attaque** :

« *La probabilité d'occurrence d'une attaque russe dans les pays baltes – et l'ampleur d'une telle attaque – dépendent de l'évaluation qui sera faite à Moscou de la* ***capacité de riposte de l'OTAN****, en fonction d'une* ***série de facteurs contextuels*** […] : *le* ***niveau de régénérescence des forces russes****, les* ***résultats du conflit ukrainien****, l'état de la* ***relation transatlantique et de l'engagement américain en Europe****, le* ***niveau de redressement militaire des Européens****, la* ***situation politique dans quelques capitales-clefs en Europe****,* ***l'état des crises hors Europe et notamment d'une éventuelle menace chinoise sur Taïwan*** » [(1)].

Aucun de ces facteurs n'est à lui seul décisif, mais la conjonction de la plupart d'entre eux augmente mécaniquement la probabilité d'un conflit de haute intensité à l'horizon 2030. Cette perspective constituerait le **point d'orgue d'un mouvement déjà en cours de conflictualisation généralisée** qui prend actuellement la forme **d'actions hybrides principalement perpétrées par la Russie** à l'encontre des États européens.

2. Les attaques et menaces hybrides perpétrées par Russie se conjuguent à une conflictualité désormais généralisée et multiforme

Au-delà de l'intensification de la menace militaire russe, les États européens sont confrontés de façon croissante à des **actions hybrides diligentées par la Russie et d'autres puissances**, accréditant le constat d'une **conflictualisation généralisée** des rapports de force internationaux.

(1) Institut Montaigne, op. cit., pp. 52-53.

a. La multiplication d'actions hybrides menées par la Russie

Lors de son audition devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, Mme Céline Berthon, directrice générale de la sécurité intérieure (DGSI), a défini l'hybridité comme une « ***stratégie globale, conçue et conduite par un acteur hostile avec un haut niveau d'intégration aux échelons politiques et stratégiques****, avec des modes d'action qui mêlent civil et militaire* […] *et qui peuvent passer par le renseignement et l'influence* » (1). La détection de ces phénomènes et leur entrave par les services de l'État ciblé sont rendues difficiles du fait de **l'absence de revendication des actions menées** et du recours fréquent à des ***proxies*** **dans la chaîne de commandement et d'exécution** de ces dernières. L'ambiguïté des manœuvres est en effet très utile, « *soit pour plaider le* ***déni plausible****, soit pour* ***complexifier l'imputation d'une action*** » (2) dont le but consiste « *à obtenir des gains, en évitant d'entrer directement dans un conflit armé et en gérant la logique d'escalade, soit par intimidation, soit par déstabilisation de l'adversaire* » (3).

Mme Agnès Romatet-Espagne, directrice des affaires internationales, stratégiques et technologiques au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), souligne **l'efficacité de l'hybridité pour déstabiliser un adversaire étatique en l'absence de conflit armé direct** avec celui-ci :

« *Le recours à ces stratégies poursuit des objectifs multiples. Il s'agit d'abord de* ***fragiliser durablement un État ou la cohésion et les valeurs de sa société par la perturbation, la sidération, la paralysie, l'intimidation, la déstabilisation ou la remise en cause de la légitimité de ses institutions****. Ensuite, ces stratégies sont employées pour imposer une volonté contraire aux intérêts de la cible, c'est-à-dire de l'État visé, ou l'influencer dans la durée sans qu'elle en ait pleinement conscience.*

Elles permettent également de placer la cible devant le fait accompli, tout en entravant sa capacité de réponse, notamment dans des scénarios combinant conflit conventionnel et pressions hybrides simultanées, comme celui retenu dans le cadre de la RNS. ***Elles cherchent aussi à augmenter progressivement le seuil de réponse en produisant des actions dont les effets sont très légèrement au-dessus de ce qui est considéré comme inacceptable****, mais n'entraîne pour autant pas de réponse de la part de la victime, en recherchant un effet de cliquet. Enfin, elles visent à* ***saper la cohésion entre Alliés et partenaire****s et à entraver ainsi les capacités de réponses collectives ou coordonnées* » (4).

---

(1) Audition de Céline Berthon et du général Aymeric Bonnemaison devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 3 juin 2026.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

(4) Audition d'Agnès Romatet-Espagne directrice des affaires internationales, stratégiques et technologiques au SGDSN, devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 27 mai 2026.

Le général Aymeric Bonnemaison, directeur du renseignement et de la sécurité de la défense, résume ainsi le but de la guerre hybride : « *l'adversaire cherche à nous soumettre, sans nécessairement nous combattre – au sens militaire du terme* » [(1)]. Selon le document de référence de l'UE élaboré en 2021 avec le Centre d'excellence d'Helsinki [(2)], la volonté de contraindre et d'affaiblir un État se distingue dans **treize domaines distincts mais complémentaires** : le cyber, l'informationnel, l'arsenalisation du droit ou *lawfare*, le champ politique, les entraves à nos opérations militaires, le spatial, les infrastructures dites d'importance vitale, le champ économique, le champ culturel, le champ sociétal, le champ diplomatique, le champ du renseignement et le champ des services publics.

Depuis 2016, l'UE, l'OTAN et les États européens se sont progressivement dotés **d'outils préventifs et répressifs** visant à lutter plus efficacement contre ces phénomènes en forte recrudescence depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Lutte contre les actions hybrides à l'échelle de l'UE et de l'OTAN

Au sein de l'UE, différents outils ont été mis en place, avec l'appui de la France, contre les menaces hybrides (ingérences étrangères, manipulation de l'information, attaques informatiques) en déclinaison de la **Boussole stratégique [(3)]**. L'UE a également mis sous sanctions des individus et entités impliquées dans des cyberattaques, attribuées à la Russie en mai 2022 et mai 2024, ou encore imposé des sanctions contre les responsables de la campagne RRN/Doppelgänger [(4)]. **L'effet de levier stratégique** offert par l'UE s'est également caractérisé par l'établissement d'un cadre juridique ciblant les personnes responsables d'actions déstabilisatrices au profit de la Russie, ainsi que par la mise en œuvre du règlement pour les services numériques, de la stratégie européenne de sécurité économique et de l'instrument anti-coercition.

À l'OTAN, le principe qu'une **attaque hybride soit considérée comme un motif d'invocation de l'article 5,** évoqué pour la première fois en 2016 [(5)], a été réaffirmé lors des sommets de Vilnius en 2023 et de Washington en 2024.

Source : RNS, op. cit., paragraphes 399 à 401.

L'ensemble des hauts responsables civils et militaires auditionnés par les rapporteurs considèrent que la Russie **teste en permanence la réaction et la cohésion des États européens** en diligentant – le plus souvent par des groupes ou des personnes affiliés au pouvoir russe – des actions hybrides, dont l'intensité varie selon le contexte et les objectifs visés. Comme le souligne Sir Thomas Drew, ambassadeur du Royaume-Uni en France, « *nous ne sommes plus dans une*

(1) Ibid.

(2) UE, The landscape of hybrid threats : a conceptual model*, février 2021.*

(3) Plan d'action adopté par le Conseil de l'UE le 25 mars 2022 pour renforcer la politique de sécurité et de défense de l'UE d'ici à 2030, sur la base d'une analyse partagée des menaces et vulnérabilités.

(4) Campagne coordonnée de manipulation de l'information et de désinformation pro-Kremlin visant les pays occidentaux et l'Ukraine en 2023.

(5) Lors de son audition par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale le 27 mai 2026, Agnès Romatet-Espagne a précisé « qu'une nouvelle stratégie révisée – et classifiée – a été adoptée par les ministres de la défense [des États membres de l'OTAN] en juin 2025 ».

distinction nette entre paix et guerre » (1), ce qui complexifie l'interprétation de ces évènements et la nature des réponses qui doivent y être apportées.

La diversité des modes opératoires souligne la dangerosité de cette stratégie pour la sécurité nationale qui est dès lors confrontée à la **conjonction de menaces multiformes**. Lors de son audition devant la commission de la défense nationale et des forces armées, M. Yann Briand, sous-directeur au SGDSN, considère à ce titre que la stratégie d'hybridité russe correspond à « *un* **continuum**, *qui commence par le dépôt de têtes de cochons devant une mosquée et se finit par les missiles balistiques* […] *De fait, le niveau de violence et le nombre d'attaques continueront jusqu'au seuil du conflit armé. En outre, l'estimation de ce seuil n'est probablement pas la même à Bruxelles, à Paris et à Moscou. Ceci rend la situation actuelle extrêmement périlleuse, dans la mesure où nous nous en rapprochons dangereusement* » (2).

Les actions hybrides de la Russie peuvent ainsi revêtir des formes **s'approchant du seuil d'une riposte militaire** compte tenu des dommages susceptibles d'être causés, à l'instar du tir de fusées éclairantes opéré par une frégate russe sur un hélicoptère de l'armée danoise en mer Baltique le 14 septembre 2026 (3), de la cyberattaque massive subie par la Pologne le 29 décembre 2025 visant son système de production d'électricité (4), de l'envoi d'un drone chargé d'explosifs découvert à l'aéroport de Leipzig en août 2026 (5) ou de l'interception en juin 2026 par l'armée de l'air britannique d'un avion russe ayant largué plusieurs bouées acoustiques (6) à proximité d'un porte-avions dans le cadre d'une mission de l'OTAN en mer de Norvège. En outre, **le survol de drones et la circulation de navires appartenant à la flotte fantôme russe** représentent une menace sécuritaire croissante, au regard des activités d'espionnage – voire de sabotage s'agissant d'infrastructures maritimes stratégiques, tels les câbles sous-marins en mer Baltique – qui peuvent être mises en œuvre.

Dans leur rapport sur le projet de loi d'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2024 à 2030, Jean-Louis Thiériot et Yannick Chenevard rappellent que « ***97 % du trafic Internet mondial passe par les câbles sous-marins***, *ce qui fait de ceux-ci une infrastructure essentielle au bon*

---

(1) Audition de Sir Thomas Drew devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 27 mai 2026.

(2) Audition de Yann Briand devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 27 mai 2026.

(3) Le Figaro, Danemark : la première ministre dénonce le tir « irresponsable » d'une frégate russe sur un hélicoptère danois, *15 septembre 2026.*

(4) Lors de son audition devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale le 10 juin 2026, le général Emmanuel Naëgelen, commandant de la cyberdéfense au ministère des armées, a précisé que cette attaque « ne présentait aucun intérêt en termes d'espionnage, mais *[ses]* conséquences auraient pu être catastrophiques pour les citoyens polonais *».*

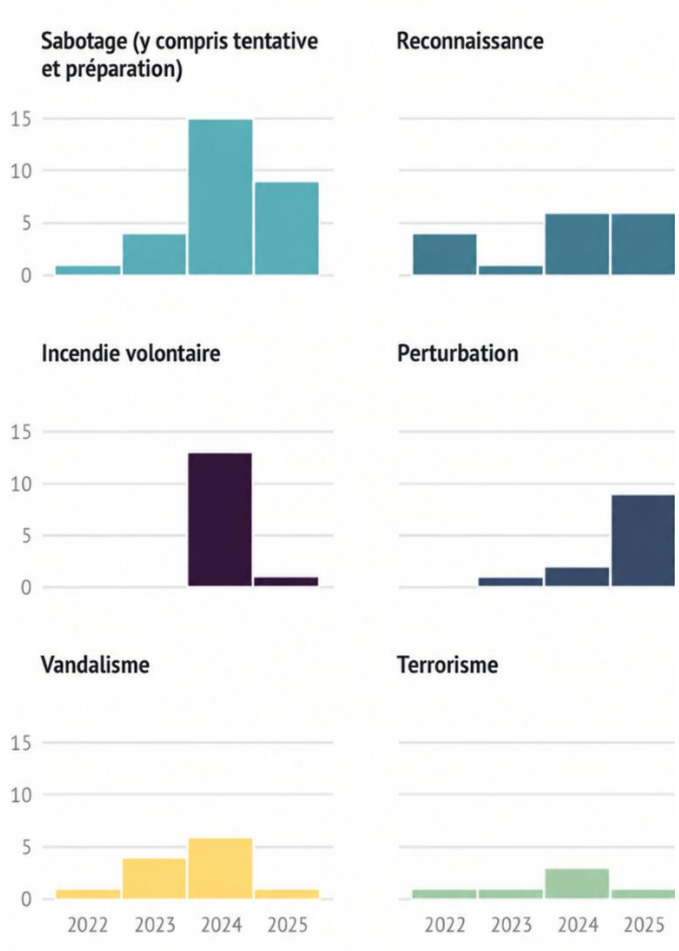
(5) Lors d'une conférence de presse tenue aux Pays-Bas le 2 septembre 2026, Emmanuel Macron a déclaré qu'il « est très clair qu'une fois encore c'est une ingérence, une guerre hybride que nous mène la Russie qui est ainsi documentée *».*

(6) Sonars utilisés pour détecter la présence de sous-marins.

fonctionnement de l'économie mondiale. ***À l'automne dernier, deux câbles ont été coupés en mer Baltique****, sans que les responsables puissent – caractéristique de ces nouveaux champs de conflictualité – être identifiés. Toutefois, c'est vers la Russie que se portent les soupçons, six pays européens, dont la France, ayant le 19 novembre 2025, accusé la Russie de mener des attaques hybrides* "sans précédent par leur variété et leur ampleur" *contre les pays de l'OTAN et de l'UE alliés de l'Ukraine* » (1).

Compte tenu de son envergure politique et militaire au sein de l'UE et de l'OTAN, **la France a également été ciblée par ces actions hybrides**. La RNS impute ainsi à la Russie plusieurs opérations d'ingérence destinées à troubler l'opinion publique, tels que les tags antisémites découverts au mémorial de la Shoah ou l'installation sous la Tour Eiffel de faux cercueils de soldats français prétendument morts en Ukraine (2).

INCIDENTS HYBRIDES EN EUROPE ATTRIBUÉS À LA RUSSIE ENTRE 2022 ET 2025



Source : Institut d'études de sécurité de l'UE, Empowering Ukraine, 27 avril 2026, p. 6.

(1) Rapport n° 2695 fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale sur le projet de loi actualisant la LPM pour les années 2024 à 2030, 23 avril 2026, p. 18.

(2) RNS, op. cit., paragraphe 88.

Face à ce constat, les rapporteurs se félicitent du **renforcement de l'arsenal opérationnel et juridique dont disposent l'UE et ses États membres** pour lutter plus efficacement contre ces attaques qui ont toutes pour effet et pour objet de porter atteinte à l'architecture de sécurité européenne.

Le développement de boîtes à outils et d'équipes de réaction rapide mobilisables à l'échelle européenne vise à **répondre aux stratégies d'ingérence déployées par la Russie**, notamment à l'occasion des processus électoraux. Cet instrument a par exemple permis de soutenir les autorités moldaves afin de détecter les cyberattaques, évaluer les vulnérabilités de leurs infrastructures et contrer les vagues massives de désinformation survenues lors de scrutins nationaux en 2025. Par ailleurs, les « **paquets de sanction** » pris par l'UE à l'encontre de ressortissants ou d'entités russes, le **rehaussement d'exigences opérationnelles afin de sécuriser les systèmes d'information** et **composants électroniques** (1), le **durcissement du cadre juridique national** (2), tant sur le plan administratif que pénal, afin de prévenir et réprimer les ingérences étrangères apparaissent tout à fait indispensables. Les rapporteurs considèrent qu'il s'agit en effet de **mesures essentielles qui participent à la sécurisation des États membres de l'UE**, à l'épreuve de la guerre hybride à laquelle la plupart d'entre eux sont confrontés.

La réaction à ces phénomènes est d'autant plus importante qu'ils s'inscrivent aujourd'hui dans une **conflictualité généralisée**, émanant de différentes puissances et produisant ses effets au-delà du territoire européen *stricto sensu*.

b. Une conflictualité désormais généralisée tant sur le plan matériel que géographique

Le recours alternatif ou simultané à la force armée et aux actions hybrides constitue un enjeu d'articulation des défenses européenne et atlantique, dans la mesure où **l'UE et l'OTAN sont susceptibles d'être directement prises pour cibles**.

Si la Russie détient une responsabilité prépondérante dans la conflictualisation des rapports de force internationaux depuis les années 2010, les États membres de l'UE et de l'OTAN peuvent également faire l'objet **d'attaques provenant d'autres États**. L'interception en mars 2026 d'un missile balistique

---

(1) Dans la réponse ministérielle du 12 mai 2026 à la question écrite n° 12912, le ministère des armées précise qu'il « spécifie les systèmes de radiocommunications en y intégrant des exigences strictes en matière de cybersécurité. Celles-ci sont vérifiées lors de campagnes de tests menées par des experts de la direction générale de l'armement, qui adoptent une approche proactive pour évaluer la plausibilité des scénarios d'intrusion face aux menaces identifiées. En complément, les forces armées appliquent des mesures de sécurité rigoureuses. Ces mesures incluent la surveillance du matériel, le signalement des défaillances et l'utilisation de plusieurs médias de communication pour limiter les risques de piégeage. Une partie de la sécurité repose également sur la vigilance des industriels concevant et fabriquant ces dispositifs. Ces derniers appliquent des règles internes de cybersécurité qui s'améliorent continuellement, notamment sous l'impulsion d'un cadre réglementaire européen ».

(2) À l'image de plusieurs dispositions de la loi n° 2026-791 du 16 août 2026 actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

iranien se dirigeant vers l'espace aérien turc par les systèmes de défense de l'OTAN positionnés en Méditerranée orientale accrédite cette hypothèse. **L'hostilité avérée du régime iranien à l'égard des puissances occidentales pourrait aussi se concrétiser par des attaques frontales** contre leurs intérêts au Moyen-Orient, en Méditerranée ou sur leur territoire, renouant ainsi avec la participation indirecte du régime de Téhéran à des **actes de terrorisme** perpétrés sur le sol européen à la fin du XX^{e} siècle. Selon Mme Céline Berthon, l'intérêt pour l'Iran de recourir à ces modes opératoires désormais utilisés par des groupes non étatiques tels que Al-Qaïda ou Daech est un *« moyen de limiter le risque d'attribution et de pouvoir plaider le déni plausible quand une cible américaine, israélienne ou juive est touchée : cela permet d'éviter d'en porter la responsabilité directe et de se mettre à distance* » [(1)].

En outre, la fracturation de l'ordre international aboutit à **renforcer l'adversité entre grandes puissances**. La conclusion d'alliances stratégiques motivée par la convergence d'intérêts « anti-occidentaux » ou « anti-européens » pourrait alors nourrir une **logique d'escalade** à l'occasion du déclenchement de conflits régionaux. Lors de son audition devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale le 12 février 2025, l'amiral Pierre Vandier a évoqué l'interconnexion des différents théâtres d'opération, ce qui alimente mécaniquement le risque de guerre globale :

« *Le changement climatique ouvre aujourd'hui la voie nord le long de la Russie, autorisant le passage des flottes de l'océan Pacifique à l'océan Atlantique. Le chef d'état-major des armées norvégiennes m'a ainsi révélé qu'il observe régulièrement le passage de navires scientifiques chinois préparant l'ouverture de routes maritimes entre les deux océans.*

De même, Anthony Blinken, lors de sa dernière apparition au Conseil de l'Atlantique Nord en novembre 2024, nous a indiqué que "ce qui est extérieur à la zone OTAN est en train de venir à l'intérieur". *Force est de constater que la Chine fournit un soutien assez visible à la Russie pour son effort de guerre, à travers notamment des transferts de technologies. Des soldats nord-coréens combattent avec les Russes à la frontière ukrainienne. Sauf erreur de ma part, il s'agit de la première fois que des Asiatiques se battent en Europe depuis le siège de Kiev par Gengis Khan en 1420* » [(2)].

La maîtrise de l'hybridité, et singulièrement des **techniques de manipulation de l'information sur les réseaux sociaux**, n'est pas le monopole de la Russie. Les stratégies d'influence développées par l'Azerbaïdjan et la Chine ont été largement documentées par les services de renseignement européens, à l'instar des **tentatives d'ingérence** du « Groupe d'initiative de Bakou » afin de soutenir les

(1) Audition de Céline Berthon et du général Aymeric Bonnemaison devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 3 juin 2026.

(2) Audition de l'amiral Pierre Vandier devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 12 février 2025.

causes indépendantistes en Corse et en Nouvelle-Calédonie (1). De façon générale, la situation sociale et politique dans plusieurs territoires ultramarins peut être appréhendée comme un point de vulnérabilité majeure susceptible d'être exploité afin de porter préjudice aux intérêts français.

Si la Chine constitue **l'obsession stratégique** des États-Unis depuis près de quinze ans, le renforcement de la coopération bilatérale sino-russe et les actions d'influence – voire d'espionnage – qu'elle peut conduire en Europe font l'objet d'une vigilance particulière de l'OTAN et l'UE. Dans son rapport annuel publié en mars 2026, l'OTAN considère en effet la Chine comme une puissance menaçante à l'encontre des membres de l'Alliance :

« *Comme indiqué dans le concept stratégique de 2022, la République populaire de Chine (RPC) affiche des* ***ambitions et mène des politiques coercitives qui sont contraires aux intérêts, à la sécurité et aux valeurs de l'Alliance****. Le partenariat* " sans limites " *qu'elle a conclu avec Moscou et son rôle déterminant dans la guerre d'agression que la Russie mène contre l'Ukraine préoccupent grandement les Alliés. En effet, cela vient* ***accroître la menace que la Russie représente pour l'Ukraine et pour la sécurité euro-atlantique au sens large****. En outre, les Alliés observent avec une inquiétude croissante une multiplication des actes de cybermalveillance ayant pour origine la RPC. En mai 2025, le Conseil de l'Atlantique Nord a publié une déclaration pour exprimer sa solidarité à l'égard de la République tchèque suite à la campagne de cybermalveillance dont son ministère des Affaires étrangères avait été la cible, campagne dont Prague a attribué la responsabilité à la RPC* » (2).

Bien qu'elle représente une puissance menaçant les intérêts sécuritaires américains et européens, **la stratégie d'influence chinoise demeure néanmoins reléguée au second plan des préoccupations qui entourent l'avenir de la relation transatlantique en matière de défense**. Les rapporteurs estiment que cet enjeu ne doit en aucun cas être occulté au regard de l'évolution des rapports de force internationaux au cours des prochaines années, du couplage des théâtres d'opérations et des évidentes velléités d'expansion territoriale poursuivies par la Chine dans son environnement immédiat.

Dans une perspective similaire, alors que le **risque djihadiste n'a pas disparu** – notamment en Afrique où les groupes islamistes restent encore actifs –, son appréciation semble largement concurrencée par la focalisation des armées européennes, certes compréhensible, sur l'évolution de la menace russe. Les rapporteurs partagent les craintes exprimées à ce sujet par MM. Yannick Chenevard et Jean-Louis Thiériot dans leur rapport sur le projet de loi d'actualisation de la LPM 2024-2030 :

---

(1) SGDSN, Une campagne numérique de désinformation visant les DROM-COM et la Corse, *décembre 2024.*

(2) OTAN, rapport annuel du Secrétaire général, mars 2026, p. 46.

« *Si notre pays n'a plus subi d'attaques terroristes majeures depuis plusieurs années, il ne fait pas de doute que* ***ces groupes considèrent avec intérêt l'usage qu'il peut être fait des drones****. Le temps n'est peut-être pas si éloigné où des* Shahed *viseront des bâtiments militaires en Méditerranée, depuis la Libye ou le Liban, voire des navires de croisière, obligeant à des évacuations massives de ressortissants français et européens dans un environnement devenu désormais hostile* » (1).

Bien que ce scénario ne soit pas à exclure, **l'anticipation d'une résurgence du terrorisme islamiste par l'OTAN et l'UE ne paraît pas prioritaire à ce jour**, ce que le chercheur Olivier Schmitt assimile à « *la tragédie de la planification militaire : la menace la plus immédiate oriente l'effort, avec toujours le risque de devoir agir sur quelque chose pour lequel on n'était pas préparé* » (2).

À l'épreuve de cette conflictualité généralisée, entre risques d'affrontements militaires de haute intensité et guerre hybride, la définition d'une nouvelle architecture de sécurité en Europe constitue donc l'une des clefs permettant, à moyen ou long terme, de **garantir la fiabilité et la pertinence de l'architecture de sécurité transatlantique**.

(1) Rapport n° 2695, op. cit., p. 19.

(2) Le Monde, Olivier Schmitt, expert militaire : « *Il existe un vrai risque de conflit avec la Russie dans les cinq prochaines années* », *24 avril 2026.*

III. UN PLAN D'ACTION POUR UNE RELATION RENOUVELÉE ET APPROFONDIE ENTRE L'OTAN ET L'UE

Comme l'a souligné Mme Mathilde Felix-Paganon lors de son audition, « *la France est crédible militairement, reste le seul État membre de l'UE doté et, malgré le retrait du Sahel, elle a prouvé qu'elle était capable de payer le prix du sang.* ***Notre pays a donc une responsabilité particulière dans la restructuration du cadre de la défense européenne*** ». Les rapporteurs partagent cette vision et veulent, par leurs propositions, contribuer à définir un cadre clair, robuste et efficace pour l'articulation entre l'OTAN et l'UE en matière de défense dans le contexte actuel, qui est aussi inédit que dangereux, du retour de la guerre de haute intensité en Europe et de l'éloignement de l'allié américain.

A. À COURT TERME : CLARIFIER ET CRÉDIBILISER LES AMBITIONS STRATÉGIQUES DE L'EUROPE DE LA DÉFENSE (DEUX À CINQ ANS)

1. Proposition n° 1 : confirmer dans le futur Livre blanc le partage des tâches entre l'Union européenne et l'OTAN

Cette première proposition est une conviction forte des rapporteurs. Depuis la fin de la guerre froide et plus encore depuis la dégradation de l'environnement stratégique en Europe, à partir de 2014, les deux organisations ont trouvé un *modus vivendi*, s'appuyant d'ailleurs sur les dispositions de l'article 42 du traité sur l'UE, qui donne à l'OTAN la responsabilité de la défense collective de l'Europe *via* celle de ses membres. **Cette répartition des tâches a été soulignée à de nombreuses reprises lors des auditions, tant par les autorités françaises que par les représentants de l'UE et de l'OTAN** et, à nouveau par Mark Rutte, secrétaire général de l'OTAN, et Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, lors du forum industriel organisé en amont du sommet de l'OTAN à Ankara, en juillet dernier :

– à l'OTAN la structure de commandement et de conduite des opérations, les capacités et les normes d'interopérabilité ;

– à l'UE, l'industrie de défense et son financement, l'investissement et la réglementation.

Cette répartition est claire et se justifie par les instruments dont disposent ces deux organisations, lesquels sont de nature très différente et parfaitement complémentaire. Pour les rapporteurs comme pour l'amiral Pierre Vandier, « *sans l'OTAN, l'UE ne dispose ni de plans prédéfinis, ni de structures politico-militaires permettant de les discuter et les valider en amont, ni de préparation opérationnelle commune. Une bascule de celles-ci de l'OTAN vers des états-majors européens est certes imaginable mais elle prendrait des années et, surtout, placerait dans l'intervalle l'Europe dans une situation de très grande vulnérabilité géopolitique* ». En revanche, sans l'UE et ses moyens financiers et réglementaires, le réarmement des États membres sera forcément plus compliqué et

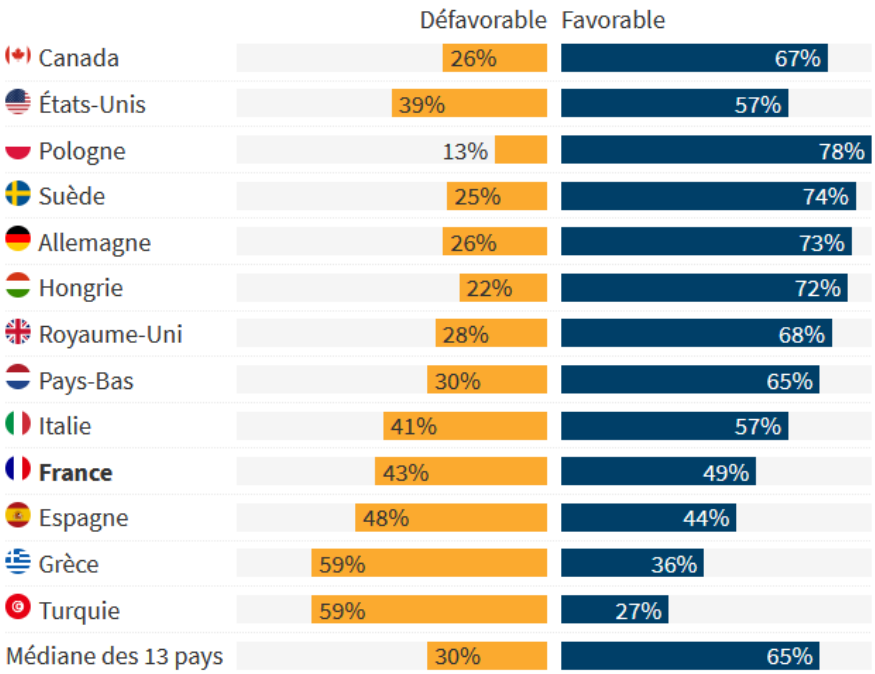
moins efficace, de même que la mobilité stratégique des troupes alliées en Europe exige un financement et une coordination au niveau européen.

Pourtant, **notre pays n'a jamais cessé de croire à une UE puissante dans le domaine de la défense, soutenant l'ambition d'une autonomie stratégique européenne**, clé de voûte de la vision française de l'Europe de la défense. La RNS de novembre 2022 est, de ce point de vue, éloquente : de nombreux développements étaient consacrés à l'Europe de la défense tandis que l'OTAN, au sein de laquelle la France se voyait pourtant comme un « *allié exemplaire* », n'était valorisée que dans sa coopération avec l'UE. Cette distance vis-à-vis de l'Alliance a donc persisté bien après le retour de notre pays, en 2009, dans son commandement militaire intégré, suscitant la méfiance de nos partenaires, en particulier européens, et affaiblissant et notre position au sein de l'OTAN, ainsi que l'autonomie stratégique européenne, perçue par ces derniers comme une remise en cause du lien transatlantique auquel ils restent fortement attachés.

La RNS 2025 a corrigé la position française. Outre la clarification des concepts et, notamment, celui de « pilier européen », elle a affirmé de manière inédite et parfaitement claire que « ***l'OTAN demeure la seule organisation disposant de la crédibilité, des structures, des mécanismes et de la légitimité nécessaires pour faire face collectivement à un conflit majeur sur le continent*** ». S'il faut souligner cette évolution, il convient également de relever que la pleine intégration de notre pays dans l'OTAN reste à la fois récente – 2009 – et fragile, en ce qu'elle est loin de faire l'unanimité parmi les partis politiques et dans l'opinion publique française.

En effet, si l'OTAN est la clé de voûte de la politique de défense de nos partenaires européens et que l'Alliance jouit du soutien d'une large majorité de leur population, il n'en va pas de même pour notre pays, comme le montre un très récent sondage dont les résultats sont synthétisés ci-dessous :

POURCENTAGE DE LA POPULATION QUI A UNE OPINION FAVORABLE OU DÉFAVORABLE DE L'OTAN



Source : Pew Research Center, 2026.

Comme en Espagne, notre pays montre une forte polarisation de sa population dans son rapport à l'Alliance, qui se retrouve au niveau politique. En effet, **les récents débats sur l'actualisation de la LPM en 2026, après ceux de la LPM initiale en 2023, ont montré que la gauche autant que la droite sont divisées sur l'OTAN et le rôle de la France en son sein**.

Pour autant et quel que soit le résultat de ces dernières, **il semble important aux rapporteurs que l'équilibre atteint dans la RNS 2025 – reconnaissance du rôle de l'OTAN dans la défense de l'Europe et soutien aux initiatives capacitaires européennes, cohérent avec un partage des tâches plébiscité par l'ensemble de nos partenaires européens – soit préservé dans le futur Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale prévu par l'article 8 de la LPM 2024-2030**.

2. Proposition n° 2 : soutenir les initiatives pour un cadre juridique favorable à la défense européenne tout en préservant les intérêts de notre pays

Les rapporteurs ont détaillé, dans les développements qui précèdent, l'ensemble des initiatives – mises en œuvre ou proposées – par l'UE afin de renforcer ses capacités militaires. Ils se félicitent de celles-ci qui symbolisent l'implication nouvelle de l'UE dans la défense et le renforcement de la BITD européenne. Toutefois, **pour importantes et bienvenues qu'elles soient, elles n'en constituent pas moins une réponse incomplète et limitée aux menaces auxquelles l'UE et ses membres font face** :

– incomplètes car laissant de côté de nombreuses dimensions de la défense européenne alors que les entreprises, les armées et les États ont besoin d'un cadre juridique performant pour leurs activités respectives ;

– limitées car portant sur des montants très réduits, sans commune mesure avec les besoins militaires des États membres, dont le réarmement doit être massif s'il veut être crédible.

Pour les rapporteurs, **il est nécessaire d'améliorer le cadre juridique de la défense européenne en soutenant, sous certaines réserves, les trois initiatives majeures suivantes actuellement en discussion**.

La première est le « paquet mobilité militaire ».

En avril 2025, un rapport de la Cour des comptes européenne (1) a sévèrement critiqué l'action de l'UE en matière de mobilité militaire, pointant notamment un financement insuffisant, une sélection des projets peu pertinente sur les plans militaires et géostratégiques, ainsi qu'une gouvernance fragmentée nuisant à l'avancement satisfaisant de ce projet vital pour la défense de l'Europe.

Quelques mois plus tard, **en novembre 2025, la Commission européenne a présenté le paquet « mobilité militaire », c'est-à-dire une proposition de règlement et une communication visant à s'attaquer à l'ensemble des problèmes depuis longtemps identifiés dans ce domaine** : obstacles réglementaires, lacunes infrastructurelles, déficits capacitaires, et coordination insuffisante. Les mesures proposées vont dans le bon sens, à savoir une harmonisation, une simplification et une accélération des procédures d'autorisation administratives transfrontières, notamment douanières, pour le transport de soldats, d'armes et de munitions sur le territoire européen. En revanche, l'une des mesures clés de la proposition – le nouveau mécanisme d'urgence EMERS (*European Military Mobility Enhanced Response System*) permettant la suspension temporaire des règles de transport normales lors de situations d'urgence nécessitant des mouvements militaires rapides et à grande échelle – présente une difficulté majeure : **l'État membre qui souhaite faire transiter ses forces n'a plus à respecter qu'un préavis extrêmement réduit (six heures en l'état de la proposition) avant le franchissement de la frontière de l'État destinataire**. Un tel délai, outre les difficultés techniques qu'il entraîne, peut apparaître comme trop court pour admettre sur le territoire national des éléments et matériels d'une force militaire étrangère, soit-elle alliée.

La deuxième initiative est la révision de la directive n° 2009/43/CE du 6 mai 2009 qui vise à simplifier les transferts de produits liés à la défense entre États membres, en instaurant notamment des licences globales ou générales pour les mouvements intra-européens de matériels militaires. Notoirement inefficace, l'application de cette directive a souffert de la diversité persistante des procédures nationales, en particulier en matière de certification des

(1) Cour des comptes européenne, rapport spécial sur « La mobilité militaire de l'Union », 2025.

entreprises, comme de la volonté des États membres de contrôler les flux de ces matériels sensibles, en continuant à privilégier les licences individuelles au détriment des licences générales ou globales.

C'est sur ces deux points qu'une proposition de directive présentée le 17 juin 2025 dans le cadre du paquet *« Defence Readiness Omnibus* » apporte des améliorations significatives, en particulier une dispense de licence dans le cas de programmes financés par l'UE ou dans les situations d'urgence, laquelle est de nature à accélérer la réalisation desdits programmes comme la réponse auxdites situations.

Enfin, **la troisième initiative en cours est la révision de la directive 2009/81/CE du 6 mai 2009 sur les marchés publics européens de défense**. Comme la directive précédente, celle-ci n'a pas réellement été mise en œuvre et n'a de ce fait produit que des résultats limités, 80 % des acquisitions de matériels militaires étant toujours réalisées par attribution directe, sans appel d'offres, contribuant à fragmenter le marché européen de la défense au bénéfice des différents champions nationaux, mais au détriment des PME et de l'efficacité industrielle.

Le paquet *« Defence Readiness Omnibus* » précité comporte également une proposition de révision de cette directive visant à alléger la charge administrative pour les entreprises, *via* notamment un relèvement de son seuil d'application, et à favoriser l'industrie européenne par la limitation à 35 % de la part des composants provenant des pays tiers. En revanche, malgré le soutien de notre pays, **une majorité du Conseil a rejeté la proposition du Parlement européen de privilégier, dans certains cas, les équipements européens**, renvoyant la question de la préférence européenne à la refonte globale de la directive que prépare la Commission européenne.

L'ensemble de ces initiatives va incontestablement dans le bon sens et les rapporteurs proposent que la France les soutienne, tant au Conseil qu'au Parlement européen. Toutefois, ces propositions doivent être discutées en ce qu'elles posent à la fois des difficultés techniques mais également une question politique de principe : **quel est le bon équilibre entre la nécessaire efficacité commune, qui exige un accroissement des compétences européennes, et la préservation des marges de manœuvre des États dans un domaine aussi étroitement lié à la souveraineté nationale qu'est la défense ?**

Cette question est au cœur des trois initiatives précitées et explique en partie les difficultés à les faire aboutir.

Pour autant, l'heure est grave et il est nécessaire de dépasser les intérêts nationaux pour construire ensemble la meilleure défense possible de notre continent. Toutefois, il faut être conscient que **les initiatives européennes impliquent un recul des prérogatives des États dont il conviendra de mesurer précisément les effets**. À ce titre, seul un **processus d'intégration européenne**

approfondie garantira l'efficacité du processus, ce qui supposera donc d'adapter le cadre juridique applicable à la poursuite de cet objectif. De plus, afin de concilier efficacité européenne et préservation des intérêts de notre pays, la France devrait s'attacher à renforcer son influence au sein des institutions européennes et promouvoir les institutions intergouvernementales telles que l'Agence européenne de défense. Comme l'a souligné l'inspecteur général de l'armement Erwan Conan lors de son audition, « *aujourd'hui, la Commission s'appuie sur les États, en faisant appel aux experts nationaux mais rien ne dit que ce sera le cas demain.* ***Il faut donc à tout prix renforcer notre influence en son sein en insérant des Français aux postes clés, sauf à risquer des décisions défavorables à nos intérêts*** ». Enfin, notre pays devra porter à nouveau, comme il le fait depuis toujours, l'idée d'une préférence européenne assumée qui, dans le contexte actuel, n'a jamais été aussi près d'aboutir.

Enfin, si la Commission s'en tient, dans ses propositions, à des outils finalement classiques au niveau européen (programmes en coopération, réglementations, subventions…), **les rapporteurs estiment qu'elle pourrait promouvoir des solutions nouvelles pour soutenir l'innovation dans les domaines où celle-ci est particulièrement rapide**, telle que celle proposée par l'amiral Pierre Vandier lors de son audition : « *sur la question des drones, comme sur le spatial, il faudrait une plateforme d'achats (marketplace de type Amazon) mettant en concurrence les entreprises, fondée sur des contrats courts, où l'on est payé tout de suite, avec des montants raisonnables pour donner accès au marché de défense à de nouveaux acteurs qui peuvent ainsi se développer. Cette méthode contractuelle n'existe pas dans la sphère de défense en Europe. Elle a été mise en place en Ukraine et pour le domaine spatial aux États-Unis* ».

De plus, comme indiqué *supra*, les initiatives européennes précitées, limitées dans leur champ, ont également une portée relative en ce que les financements qui y sont consacrés sont aujourd'hui très réduits. Or, ceux-ci ont vocation à augmenter considérablement dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034. En effet**, ce ne sont en effet pas moins de 131 milliards d'euros qui sont proposés, sur cette période, pour la défense et l'espace**. Toutefois, il ne s'agit pour le moment que d'une proposition de la Commission qui doit encore être validée à l'unanimité des États membres. Les rapporteurs considèrent que **la France doit soutenir, dans les négociations en cours, cette augmentation des crédits européens en faveur de la défense mais également s'assurer des modalités concrètes de leur utilisation, en promouvant à nouveau la préférence européenne dans les règles d'attribution des financements**.

Les rapporteurs sont conscients que **cette ambition implique des bouleversements politiques et normatifs majeurs à l'échelle européenne**. Pour autant, la conflictualité croissante des rapports de force internationaux et le spectre d'une confrontation directe avec la Russie à l'horizon 2030 sont des **enjeux suffisamment cruciaux pour faire évoluer les grilles de lecture nationales** et

ainsi créer les conditions concrètes et pérennes d'une « Europe-puissance » libre et autonome.

3. Proposition n° 3 : Renforcer la mobilisation des capacités opérationnelles européennes dans l'Arctique

Même si elle semble en voie d'apaisement depuis la signature le 22 septembre 2026 d'un accord associant les États-Unis, le Danemark et le Groenland, la crise provoquée au début de l'année 2026 par l'administration américaine sur la question groenlandaise a soulevé un paradoxe : si cette séquence diplomatique a contribué à détériorer la relation transatlantique, elle a aussi donné lieu à une **réponse européenne unanime, par la voix de l'UE et de l'ensemble des États européens**. La cohésion de l'Europe s'est manifestée par un soutien absolu à la souveraineté du Royaume danois et à l'intégrité territoriale du Groenland qui n'est et ne sera, selon le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, « *ni à vendre, ni à conquérir* » (1).

À la suite de la déclaration publiée en ce sens le 6 janvier 2026 par la France, le Royaume-Uni, le Danemark, l'Espagne, l'Allemagne, la Pologne et l'Italie, une mission militaire baptisée ***Endurance Arctique*** a été déployée au Groenland, grâce au concours d'une dizaine d'États européens. Comme l'a rappelé lors de son audition Philippine Bentégeat, cheffe de service au sein de la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des armées lors de son audition, la **réactivité opérationnelle des armées européennes** a démontré **l'indiscutable convergence de vues et la détermination de l'Europe à l'épreuve des menaces d'annexion proférées par les États-Unis**. En outre, au-delà de sa dimension dissuasive à l'encontre de tout potentiel agresseur, *Endurance Arctique* souligne **l'engagement total des alliés européens pour participer à la sécurisation de la zone**, qui ne doit pas être assimilée à une « chasse gardée » des États-Unis en raison de sa localisation géographique. L'argument sécuritaire répété par Washington afin de prendre possession du Groenland – la construction d'un « *Golden Dome* » visant à protéger le territoire américain d'attaques balistiques – semble largement infondé (2), comme le précise une note de l'Institut français des relations internationales (IFRI) publiée en mai 2026 :

« *Selon de nombreux experts,* ***les États-Unis n'ont pas besoin du Groenland pour leur*** **Golden Dome**. *L'utilisation d'une infrastructure spatiale pour l'alerte avancée, telle que prévue dans le projet, tendrait à amoindrir l'utilité des radars basés au sol. L'installation d'intercepteurs au Groenland n'aurait pas d'intérêt par rapport aux autres bases de lancement* » (3).

---

(1) Réponse ministérielle du 16 juin 2026 à la question écrite n° 12322.

(2) Notamment au regard de la marge de manœuvre dont disposent les États-Unis, conformément à l'accord signé en 1951, pour construire et exploiter de nouvelles bases militaires au Groenland.

(3) IFRI, Les fausses promesses du *Golden Dome*, incertitudes sur un projet déstabilisateur, *Paul Wohrer, Héloïse Fayet, mai 2026, p. 25.*

Lors de son audition devant la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, Christian Friis Bach, président de la commission de la politique étrangère du parlement danois, a considéré que la mission *Endurance Arctique* ne correspond « *ni* [à] *une action symbolique, ni* [à] *une escalade mais* [à] *une* ***contribution concrète à la sécurité de la région de l'Arctique et à la stabilité générale de l'Atlantique Nord****. À ce titre, la contribution militaire française,* [sa] *participation active à la surveillance et aux activités de sécurité actuelles et conjointes, envoie un message clair :* ***l'Europe est unie pour préserver l'Arctique en tant que région de paix, de stabilité et de respect du droit international*** » (1).

Cette initiative européenne présente également l'intérêt majeur de dépasser les querelles transatlantiques au nom d'un objectif qui rassemble aussi bien l'OTAN que l'UE : le renforcement des opérations de sécurisation de l'Arctique, ce qui s'est notamment décliné par la mise en œuvre, sous l'égide de l'OTAN, de la mission « *Arctic Sentry* » en février 2026.

La mission de l'OTAN *Arctic Sentry*

Arctic Sentry est une activité militaire multimilieu qui vise à renforcer la posture de l'OTAN dans l'Arctique et le Grand Nord. Cette activité de vigilance renforcée (eVA) offre aux planificateurs OTAN une visibilité totale sur les activités que les Alliés mènent dans la région, ce qui permet à l'OTAN de les regrouper suivant une approche opérationnelle globale et cohérente.

Au travers de cette initiative, lancée en février 2026, les Alliés entendent faire davantage, collectivement, pour assurer la sécurité dans l'Arctique et le Grand Nord et renforcer encore leur capacité d'opérer dans la région.

Le Commandement allié de forces interarmées de Norfolk (JFC Norfolk) dirige *Arctic Sentry*, tandis que le Commandement allié Opérations fournit les grandes orientations stratégiques. Le JFC Norfolk collaborera par ailleurs avec le Commandement allié Transformation et coordonnera les activités avec le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) (organisation américano-canadienne), ainsi qu'avec le Commandement Nord des États-Unis et le Commandement des forces des États-Unis pour l'Europe.

Source : OTAN, juin 2026.

Les entretiens réalisés lors du déplacement des rapporteurs à Nuuk ont souligné la bonne articulation de ces différentes missions diligentées au début de l'année 2026. Loin de révéler une quelconque rivalité ou concurrence, elles témoignent aussi de la **complémentarité des moyens mis en œuvre afin de renforcer l'efficacité opérationnelle de l'ensemble des forces mobilisées**. Lors de son audition, l'amiral Hervé Hamelin a également évoqué la possibilité pour l'UE de faire appel à d'autres outils, à l'image de la **Capacité de déploiement rapide (CDR) de l'UE mise en place en 2025, conformément aux ambitions de la Boussole stratégique** : « *cette crise a également démontré l'importance d'avoir une politique de sécurité et de défense communes à 360 degrés, dont les*

(1) Audition du 4 février 2026.

outils – missions, exercices – pourraient théoriquement être déployés au Groenland pour contribuer au pilier européen de l'Alliance, à l'image de la CDR ».

Dotée de **5 000 militaires susceptibles de se déployer jusqu'à 5 000 kilomètres du continent européen, y compris en terrain hostile**, la CDR représente un instrument d'avenir dont les premiers usages présenteront une importance capitale, tant au regard du théâtre choisi que du degré de réussite de ses performances.

En outre, les rapporteurs insistent sur un point trop souvent sous-estimé : si les dépendances de l'Europe vis-à-vis des États-Unis, notamment sur le plan capacitaire, sont très largement documentées, **la situation inverse ne doit pas être méconnue.** L'exemple des moyens de navigation indispensables à la conduite des opérations menées dans l'Arctique est éloquent : **les États-Unis ne disposent à ce jour que de trois navires brise-glace, anciens et souvent indisponibles** (1), alors que le Canada, la Finlande et la Suède peuvent respectivement s'appuyer sur une flotte de douze, huit et sept navires (2). De même, la guerre en Iran a révélé l'une des rares lacunes capacitaires américaines : la guerre des mines, sous-priorisée dans par la Marine américaine qui s'en remettait à ses alliés européens de… l'OTAN.

En l'espèce, cette infériorité numérique témoigne, par contraste, des atouts dont disposent les autres puissances de l'OTAN, à rebours du récit d'une domination américaine incontestable qui imprègne encore l'analyse stratégique européenne. À la lumière de l'actualité récente, il convient donc de **« réinvestir » l'Arctique, en tant qu'espace essentiel afin d'assurer la défense commune des États membres de l'OTAN**, non plus comme pierre d'achoppement de la relation transatlantique mais bien comme **levier de partenariat fécond au cours des prochaines années dont l'accord signé le 22 septembre 2026 pourrait poser les fondations**. Selon les termes de cet accord, qui s'inscrit dans le prolongement de celui conclu en 1951 et actualisé en 2004, les États-Unis **sont autorisés à ouvrir deux nouvelles bases de défense à Narsarsuaq et Mestersvig**, localités respectivement situées au Sud et à l'Est du Groenland. **La reconnaissance expresse de la liberté de circulation des forces américaines dans tous les espaces groenlandais est également admise**. En outre, l'accord prévoit que les **investissements dans les secteurs stratégiques ou les infrastructures critiques du Groenland** ne peuvent être réalisés que par des ressortissants d'un État membre de l'OTAN ou de l'UE, ou d'un État partenaire de l'OTAN, **la consultation préalable des autorités américaines étant requise**.

Enfin, les rapporteurs observent que les Européens se sont accordés pour se tenir à l'écart de l'offensive israélo-américaine contre l'Iran. Cette position consensuelle a utilement permis de ne pas instrumentaliser l'OTAN, ce qui aurait le cas échéant précipité l'Alliance dans un conflit d'envergure internationale. Les incertitudes qui entourent actuellement les visées expansionnistes chinoises à

(1) Contre quarante-deux pour la Russie.

(2) Selon les chiffres de Wilson Center, Sixty Degrees North et Aker Arctic.

Taïwan ne doivent pas non plus conduire l'OTAN à prêter son concours à d'éventuelles opérations militaires américaines en Asie du Sud-Est, ce qui ne correspondrait en effet ni à sa vocation originelle ni à ses intérêts stratégiques.

4. Proposition n° 4 : renforcer l'intégration de l'Ukraine et des autres États non-membres de l'UE dans l'architecture de défense européenne

Compte tenu de leur localisation géographique et du rôle stratégique que ces États sont amenés à exercer dans l'architecture de défense du continent, **la coopération sécuritaire de l'OTAN et de l'UE avec l'Ukraine, la Turquie et la Norvège doit s'intensifier**. Selon l'amiral Pierre Vandier, ces deux derniers pays sont en effet « *essentiels à la défense du continent en ce qu'ils en protègent les flancs Nord et Sud* » (1).

a. L'Ukraine

Les relations entre l'OTAN et l'Ukraine se sont progressivement développées depuis la fin de la guerre froide, grâce à l'adhésion de l'Ukraine au Conseil de coopération Nord-atlantique en 1991 et au Partenariat pour la paix en 1994. Depuis 2015, une **représentation de l'OTAN auprès de Kyiv** fournit un soutien consultatif à l'appui du secteur ukrainien de la sécurité et de la défense, dans le but d'aider l'Ukraine à garantir, dès que possible, une interopérabilité totale de ses armées avec l'OTAN.

La mise en place d'un **Conseil OTAN-UE depuis 2023** consacre le rapprochement engagé à la suite de l'annexion de la Crimée en 2014 et de la guerre déclenchée par la Russie depuis 2022. Les membres de l'Alliance ont affirmé à plusieurs reprises que l'avenir de l'Ukraine se situait au sein de l'OTAN et « *qu'ils continueraient de l'accompagner sur sa trajectoire irréversible vers l'intégration euro-atlantique pleine et entière* » (2). L'aide opérationnelle apportée par l'OTAN à travers le **programme d'achats d'équipements militaires américains financés par les États européens (PURL)** précédemment évoqué et le **programme de formation et d'assistance à la sécurité en faveur de l'Ukraine (NSATU)** favorisent cette dynamique. En outre, « **l'ensemble complet de mesures d'assistance » (CAP)** et le **centre OTAN-Ukraine d'analyse, d'entraînement et de formation (JATEC)** s'inscrivent également dans cette perspective.

Le renforcement récent de la coopération OTAN-Ukraine

Créé en 2024, **le programme OTAN de formation et d'assistance à la sécurité en faveur de l'Ukraine (NSATU)** est le commandement OTAN qui est chargé de coordonner les livraisons d'équipements militaires ainsi que les activités de formation

(1) Audition du 10 juin 2026.

(2) https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/relations-with ukraine?selectedLocale=fr

militaire organisées par les Alliés et leurs partenaires à l'intention de l'Ukraine.

Il a notamment pour mission :

– **de coordonner les activités de formation menées au profit des forces ukrainiennes** dans des pays de l'Alliance ;

– **de coordonner les dons d'équipements militaires au profit de l'Ukraine** (chars, missiles de défense aérienne, etc.), qui représentent des dizaines de milliards d'euros ;

– **de gérer la remise en état et la maintenance des équipements**, ainsi que leur transfert vers les plateformes logistiques situées sur le flanc Est de l'Alliance ;

– **d'accompagner le développement à long terme des forces armées ukrainiennes** et d'aider le pays à accroître son niveau d'intégration et d'interopérabilité avec l'Alliance.

Le NSATU pérennise l'assistance à la sécurité fournie à l'Ukraine, en garantissant au pays un soutien renforcé, prévisible et cohérent. Ce cadre global regroupe une bonne partie des activités d'assistance à la sécurité menées par la communauté internationale en faveur de l'Ukraine, ce qui permet de mieux les coordonner, de clarifier la chaîne de responsabilités et de mieux répartir les charges entre les Alliés. Le QG du NSATU est implanté à Wiesbaden (Allemagne) et **dispose de trois plateformes logistiques sur le flanc Est de l'OTAN**. Placé sous les ordres d'un général trois étoiles qui en réfère au Commandant suprême des Forces alliées en Europe (SACEUR), il emploie près de 300 personnes venues de pays de l'OTAN et de pays partenaires, dont l'Ukraine.

« **L'ensemble complet de mesures d'assistance** » en faveur de l'Ukraine (CAP) est le cadre global dans lequel s'inscrit le soutien que l'OTAN apporte à Kyiv sous la forme de **moyens non létaux**. Il comprend deux grands axes de travail : sur le court terme, **la fourniture d'une assistance militaire visant à répondre aux besoins urgents notifiés par l'Ukraine**, et, sur le plus long terme, **l'exécution de projets de renforcement des capacités propres à aider le pays à réformer son secteur de la défense et de la sécurité et à se reconstruire après la guerre.**

Inauguré en 2025, le **Centre OTAN-Ukraine d'analyse, d'entraînement et de formation (JATEC)**, premier organisme mis en place conjointement par l'OTAN et l'Ukraine, a vocation à devenir un rouage important de la relation entre celles-ci. Au sein du JATEC, établi à Bydgoszcz (Pologne), personnels OTAN et personnels ukrainiens travaillent conjointement **pour tirer des enseignements de la guerre et adapter en conséquence les stratégies, les politiques et les opérations de Kyiv et celles de l'Alliance**. Ce travail contribue à renforcer l'armée ukrainienne et à la rendre plus interopérable avec les forces des Alliés, s'agissant principalement de la défense aérienne, de la protection des infrastructures d'importance critique et de la résilience.

Source : OTAN, juillet 2026.

En ce qui concerne **les relations avec l'UE**, celles-ci se sont également renforcées suivant la même temporalité. La signature en **juin 2014 d'un accord d'association** puis le **dépôt de la candidature de l'Ukraine pour adhérer à l'UE en juin 2022** se conjuguent au soutien diplomatique, budgétaire et militaire de l'UE à l'épreuve de la guerre déclenchée par la Russie. En matière de défense, la coopération s'est notamment amplifiée grâce à la mise en place de la **mission**

d'assistance militaire de l'UE à l'Ukraine (EUMAM Ukraine) en 2022. Ces étapes successives ont abouti à la formalisation d'engagements conjoints en matière de sécurité entre l'UE et l'Ukraine signés le 27 juin 2024.

L'EUMAM Ukraine

L'EUMAM Ukraine vise à renforcer la **capacité des forces armées ukrainiennes à défendre l'intégrité territoriale du pays.** Toutes les activités de la mission se déroulent sur le sol de l'UE. À ce jour, 24 États membres de l'UE ont proposé des modules de formation et mis à disposition du personnel. La mission s'est considérablement élargie depuis son lancement en 2022.

En juillet 2026, **plus de 95 000 soldats ukrainiens avaient été formés, contre environ 75 000 au début de l'année 2025.** La mission est financée par la Facilité européenne pour la paix (FEP) qui soutient également la **livraison d'équipements létaux et non létaux utilisés à des fins de formation.** En novembre 2025, les financements alloués au titre de la FEP s'élevaient à environ 610 millions d'euros, 435 millions d'euros pour les coûts communs et 175 millions d'euros pour les équipements.

Source : Cour des comptes de l'UE, Pleins feux sur la politique de défense de l'UE, 2026, p. 38.

La mobilisation de l'OTAN, de l'UE et de la très grande majorité des États membres en faveur de l'Ukraine (1) se heurte néanmoins à un **double obstacle** que les rapporteurs n'ont pu que déplorer à l'issue des entretiens conduits avec les hauts responsables civils et militaires interrogés sur ce sujet :

– d'une part, l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN est aujourd'hui **fermement rejetée par les États-Unis** qui estiment qu'une telle évolution accroîtrait immédiatement la probabilité d'un affrontement généralisé entre l'Alliance et la Russie, sur le fondement de l'article 5 du traité ;

– d'autre part, au-delà de son incidence évidente sur la politique agricole commune, l'adhésion de l'Ukraine à l'UE suscite également de nombreuses oppositions au regard du **risque similaire pour l'UE d'être impliquée plus directement en cas de poursuite ou de reprise du conflit avec la Russie**, du fait de la clause de défense mutuelle prévue par l'article 42 § 7 du TUE.

Cependant, dès lors qu'elles seraient négociées et mises en œuvre à la suite d'une cessation des hostilités avec Moscou, ces deux adhésions constitueraient, selon les rapporteurs, **de véritables garanties de sécurité, non seulement pour l'Ukraine, mais aussi pour le continent européen**. Elles contribueraient à **dissuader de manière crédible la Russie de procéder à une nouvelle attaque**, en raison des engagements auxquels l'Ukraine serait partie dans le cadre de la nouvelle architecture de défense euro-atlantique. Le cas échéant, **cette double adhésion à l'OTAN et à l'UE ne saurait bien sûr être dissociée** : en l'absence d'appartenance à l'OTAN, la seule adhésion à l'UE fragiliserait l'ensemble de l'édifice car elle accréditerait l'idée d'un refus *a priori* des États-Unis

(1) Incluant le Canada qui a noué le 10 septembre 2026 un partenariat bilatéral de 100 ans avec l'Ukraine, s'agissant notamment de fourniture de matériels militaires.

de porter secours à l'Ukraine dans l'hypothèse d'une nouvelle agression russe. Compte tenu des capacités militaires dont dispose actuellement l'Europe, cette situation handicaperait lourdement l'UE en cas de guerre de haute intensité avec la Russie.

La double adhésion de l'Ukraine à l'OTAN et à l'UE accélérerait irrémédiablement l'intégration des industries de défense à l'échelle européenne. Elle favoriserait l'émergence d'une **base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) 3.0** [(1)] qui bénéficierait de **l'expérience et de la maîtrise acquises par les armées ukrainiennes** sur le champ de bataille, s'agissant aussi bien de la production de missiles de croisière [(2)] et de systèmes de défense antiaérienne que de la production et de l'usage de drones, comme l'ont souligné les résultats de l'exercice *Hedgehog* réalisé en Estonie en mai 2025 sous l'égide de l'OTAN [(3)]. Elle apporterait également à l'UE une armée qui, aujourd'hui, compte près d'un million de soldats disposant d'une expérience au combat de haute intensité inégalée en Europe.

Par conséquent, les rapporteurs estiment que **le savoir-faire industriel et opérationnel incomparable dont disposent les Ukrainiens représente une opportunité exceptionnelle pour renforcer concrètement la défense européenne**, alors même que les enjeux de modernisation technologique des armées conditionnent en grande partie leur succès opérationnel. Dans cette perspective, la décision prise par l'UE en septembre 2026 de renoncer à **former un groupe d'experts auquel participeraient des représentants britanniques et ukrainiens pour réfléchir aux moyens d'améliorer la défense européenne** s'avère contreproductive. Le temps presse : il est désormais **impératif d'associer l'ensemble des États, membres ou non de l'UE, à cette ambition existentielle** compte tenu des menaces qui pèsent sur l'Europe, à rebours des blocages institutionnels persistants et autres manœuvres dilatoires.

b. La Turquie et la Norvège

Membre de l'OTAN dès 1952, la Turquie occupe une place de plus en plus importante au sein de l'architecture de défense européenne. Sa **proximité géographique avec la Russie et sa frontière terrestre avec l'Iran** en font un acteur incontournable de la **stabilisation de la région**, au carrefour entre l'Europe

(1) La BITDE 1.0 correspond à des industries de défenses nationales fragmentées, la BITDE 2.0 s'appuie sur des consortiums européens et des coopérations inter-étatiques, la BITDE 3.0 repose sur une production massive et intégrée à l'échelle européenne.

(2) À l'instar de la création en 2024 du missile balistique ukrainien FP7 puis du lancement en 2026 du projet « Freyja » d'interception de missiles qui associe les entreprises de défense de neuf États européens aux côtés de l'Ukraine.

(3) Exercices d'entraînement simulant les conditions de la guerre en Ukraine.

et l'Asie, ce qui explique son « *réalignement à bas bruit* » (1) avec les intérêts stratégiques des États européens au cours des dernières années (2).

L'accueil du sommet de l'OTAN à Ankara en juillet 2026 a été l'occasion pour la Turquie de réaffirmer sa volonté d'exercer un rôle encore plus actif dans l'architecture de défense européenne. Le président Erdogan a ainsi rappelé qu'« *en tant que l'un des pays ayant voix au chapitre dans le développement de la part européenne de l'Alliance,* [la Turquie veut] *participer à toutes les initiatives de défense et de sécurité sur le continent* » (3). L'intégration accrue de la Turquie à la défense du continent européen n'est pas illégitime : **la Turquie dispose en effet de la deuxième armée de l'OTAN en termes d'effectifs militaires et sa BITD se classe au 11e rang mondial**. En outre, comme le souligne Olivier Schmitt, « *la Turquie possède des forces navales substantielles et la capacité d'étrangler une montée en puissance navale russe par le Bosphore* » (4). Enfin, la Turquie a déjà pu, par le passé, participer à des programmes d'armement européens, tels que la construction de l'avion de transport militaire A400M mis en service en 2013.

C'est dans ce contexte que l'Italie va prochainement **déployer dans le centre de la Turquie un système de défense antiaérienne SAMP-T** dans le cadre du plan de défense permanent de l'OTAN, dans le but de contrer d'éventuelles attaques menées par des avions de chasse, des drones et des missiles balistiques.

Les rapporteurs estiment que cette évolution **réduit opportunément les vulnérabilités en cas d'agression émanant de la Russie ou de l'Iran**. S'ils considèrent que l'Europe ne doit faire preuve d'aucune naïveté à l'égard du régime – tout en restante vigilante quant aux tensions susceptibles de réapparaître en Méditerranée avec la Grèce et surtout avec Chypre (5) –, l'arrimage de la Turquie à l'architecture de défense européenne est un enjeu stratégique incontestable compte tenu de sa position charnière dans les équilibres eurasiatiques.

Enfin, dans le sillage de l'investissement croissant des acteurs européens au Groenland et dans l'Arctique, une attention particulière doit être consacrée aux **menaces sécuritaires qui affectent spécifiquement la mer de Norvège et la mer de Barents**. Les défis opérationnels que pose la sécurisation de la zone sont nombreux, à la lumière des **récentes tentatives de sabotage de câbles sous-marins détectées au large des îles Svalbard de la part de navires russes** (6). Comme l'a souligné l'amiral Pierre Vandier lors de son audition, la coopération des alliés

---

(1) Selon l'expression de Gönül Tol, directrice du centre d'études turques au Middle East Institute, centre de réflexion basé à Washington.

(2) Alors que le rapprochement avec la Russie à la fin des années 2010 s'était concrétisé par l'achat de missiles S-400, suscitant la décision américaine d'exclure la Turquie du programme d'avions de combat F-35 puis d'imposer des sanctions à l'agence turque d'acquisition de matériel de défense.

(3) Déclaration lors du sommet de l'OTAN à Ankara le 7 juillet 2026.

(4) Le Grand continent, Se préparer à la guerre qui vient, *op. cit.*

(5) Après l'adhésion de Chypre à l'UE, la Turquie s'est notamment opposée à la participation des autorités chypriotes aux réunions entre l'UE et l'OTAN.

(6) RFI, Des sous-marins russes s'entraînant à saboter des câbles sous-marins surpris au large du Svalbard, *10 septembre 2026.*

américains et européens au sein de l'OTAN se révèle ici indispensable afin de lutter contre les actions hybrides diligentées par la Russie : « *ce sont des pays européens qui bordent la sortie de cette voie du Nord, et les États-Unis auront nécessairement besoin d'eux, à ce moment-là, pour la contrôler* ».

L'accord de coopération en matière de sécurité et de défense entre l'UE et la Norvège conclu le 28 mai 2024 fixe désormais le cadre dans lequel les échanges doivent s'accélérer s'agissant de la gestion des crises, de l'industrie de défense, de la coopération spatiale, des infrastructures critiques et des menaces hybrides, notamment dans le milieu sous-marin. Membre fondateur de l'OTAN, la Norvège a désormais vocation à occuper un rôle-clef dans la défense européenne, ce qui met en relief la nécessité de **garantir une surveillance européenne effective de tous les théâtres d'opération susceptibles d'être investis à court terme par la Russie**, dans l'hypothèse d'une confrontation directe à l'horizon 2030.

B. À MOYEN TERME : TRANSFORMER LES AMBITIONS EUROPÉENNES EN CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES (CINQ À DIX ANS)

1. Proposition n° 5 : dégager et maintenir les budgets de défense dans la durée, conformément à l'engagement pris par la France vis-à-vis de ses alliés

Les rapporteurs soutiennent, dans la proposition n° 2, l'augmentation des dépenses de défense de l'UE, nécessaire afin de financer le renforcement des capacités militaires européennes et d'assurer la part des tâches qui revient à l'UE et à ses membres. Toutefois, même à hauteur de 131 milliards d'euros sur sept ans, ces dépenses ne représentent qu'une infime partie des dépenses des États membres, États membres sur lesquels pèse l'essentiel de la charge du réarmement [(1)]. Cette charge sera d'autant plus lourde que le soutien américain est devenu incertain et que les Européens devront dégager les ressources nécessaires pour, le cas échéant, les remplacer. Comme l'a rappelé M. François Heisbourg lors de son audition, « ***pour rester crédible sans les États-Unis, les Européens devront prendre le relais : cela passe par un effort budgétaire et capacitaire massif*** ». À titre d'exemple, « *l'Union européenne consacre aujourd'hui cinq fois moins que les États-Unis à la R&D de défense*, [si bien] *qu'il faudrait à terme doubler la part de R&D européenne (de 7 % à 15 % des dépenses militaires) afin de combler l'écart* ».

Certes, la France, contrairement à d'autres pays européens, bénéficie de l'effort mis en œuvre dès 2019 dans les deux dernières LPM successives, lequel aboutira à doubler les dépenses militaires de notre pays en dix ans, les portant à 75,7 milliards d'euros en 2030. Si les chiffres sont impressionnants en valeur relative ce doublement du budget, parce qu'il n'a pas suivi l'augmentation du PIB, ne représente qu'une augmentation d'un tiers (de 1,8 à 2,5 %) de la richesse

(1) Si les dépenses de défense atteignent 3,5 % du PIB en 2030, comme les États membres de l'OTAN s'y sont engagés, les dépenses militaires de ces États sur la période s'établiraient à ce moment-là à environ 650 milliards d'euros par an.

nationale consacrée à la défense. Un véritable doublement porterait l'effort de la Nation à 3,6 % du PIB. De plus, ces efforts s'apprécient en comparaison avec ceux réalisés par nos voisins. Comme l'a souligné une récente note de l'IFRI, « ***il y a dix ans, avec un budget deux fois inférieur, la France était au-dessus de la moyenne européenne. Aujourd'hui, cette moyenne européenne a franchi les 2 % et nos partenaires les plus engagés sont entre 3 et 5 % du PIB*** » (1) Enfin et surtout, **le doublement en valeur absolue de nos dépenses militaires, s'il faut évidemment s'en féliciter, ne se traduit pas par un doublement des capacités disponibles**. Le besoin de réparer les infrastructures, de recompléter les stocks de munitions et de pièces détachées, de résorber les bosses des programmes etc., mais aussi l'inflation absorbe une part massive des augmentations de crédits, tandis que de nombreux programmes structurants ont été décalés jusqu'en 2035, véritable horizon de concrétisation du format permettant de faire face à l'hypothèse d'un engagement majeur.

L'OTAN et nos alliés reconnaissent les efforts de notre pays mais sont également parfaitement conscients de ses faiblesses. Comme l'a souligné un haut responsable de l'OTAN, « *la France, parmi l'ensemble des Alliés, a su maintenir un outil militaire de qualité et personne n'a aujourd'hui de doute sur sa capacité et, surtout, sa volonté à remplir ses obligations, notamment comme nation-cadre. Toutefois,* ***en matière capacitaire, rien n'est jamais acquis et la France ne doit pas se reposer sur ses lauriers mais, au contraire, renforcer ses capacités****, comme l'ont décidé la grande majorité des Alliés européens, dans un contexte politique dont tout le monde a conscience qu'il est compliqué.* ***Cela implique une réflexion sur la masse de ses armées car la volonté française de conserver une armée complète s'est faite au détriment de la masse qui est aujourd'hui limitée*** ». De même, pour un autre haut responsable de l'OTAN, « ***sur le théâtre européen, dans une guerre d'attrition, c'est l'artillerie, les drones et la défense anti-aérienne qui sont au cœur des combats. Ceci souligne jour après jour, l'importance de la quantité, des stocks, et de la masse. Or ce ne sont pas les principaux atouts de l'armée française*** ». Enfin, les rapporteurs rappellent les propos cinglants du ministre allemand des affaires étrangères, M. Johann Wadephul qui, le 16 février 2026, a déclaré que le président Macron « *évoque à juste titre tout le temps notre aspiration à la souveraineté européenne. Quiconque en parle doit agir en conséquence dans son propre pays.* ***Les efforts déployés jusqu'à présent en République française sont insuffisants pour y parvenir*** ».

Or, suite au déclenchement de la guerre en Ukraine, les plans de défense de l'OTAN ont été largement durcis, comme les besoins capacitaires, les cibles associées et les ambitions capacitaires futures dans le cadre du *Force Structure Requirement*. Si ces chiffres demeurent classifiés, selon les informations dont disposent les rapporteurs**, l'écart entre les cibles et la réalité capacitaire de l'Alliance est significatif et le format issu de la LPM actualisée ne fait que tendre vers lesdites cibles**, ces dernières pouvant d'ailleurs être considérées

(1) Élie Tenenbaum et Stéphane Audran : « Enfin sincère ? L'actualisation de la loi de programmation militaire à l'épreuve des défis stratégiques et capacitaires », Briefing de l'IFRI, avril 2026.

comme optimistes dans la mesure où elles continuent de se fonder sur une contribution américaine décisive.

Dans ces conditions, il ne saurait être question de relâcher l'effort de notre pays en faveur de sa défense. Il en va de notre sécurité mais également de notre crédibilité auprès de nos partenaires. **La France, comme l'ensemble des membres de l'OTAN, s'est en effet engagée, lors du sommet de La Haye en 2025, à porter ses dépenses de défense à 3,5 % du PIB en 2030 et à 5 % en 2035**, effort considérable mais nécessaire compte tenu de l'aggravation constante des menaces et de l'éloignement toujours plus grand des États-Unis.

Toutefois, compte tenu de la situation budgétaire de notre pays et de la nécessité d'un assainissement de nos finances publiques, **la tentation resurgira de faire des dépenses de défense la variable d'ajustement du budget**, comme ce fut le cas pendant les trois décennies qui ont suivi la fin de la guerre froide. Les rapporteurs mettent en garde contre cette dérive et considèrent comme absolument nécessaire, non seulement la poursuite, mais l'amplification de l'effort de défense de notre pays, conformément à ses engagements.

2. Proposition n° 6 : prioriser les lacunes européennes tout en transformant la BITD européenne et les standards de l'OTAN

Dégager les ressources nécessaires pour le renforcement capacitaire de l'UE et de ses membres est une chose, encore faut-il qu'elles soient utilisées à bon escient, c'est-à-dire, concrètement, à combler les nombreuses lacunes capacitaires qui, aujourd'hui, laissent les Européens dans la dépendance opérationnelle des États-Unis. Celles-ci ont été détaillées dans la deuxième partie du présent rapport et, très logiquement**, les rapporteurs proposent que les dépenses militaires des États membres les ciblent, dans le double objectif d'un renforcement capacitaire rendu nécessaire à la fois par l'aggravation des menaces et l'éloignement américain et d'une ambition d'autonomie stratégique qui, par elle-même, exige des moyens militaires considérables**.

Ces lacunes sont parfaitement identifiées au niveau européen, en particulier dans les conclusions du Conseil européen du 6 mars 2025, qui visaient notamment la défense anti-aérienne, la frappe dans la profondeur et les « facilitateurs stratégiques ». Les mêmes enjeux sont également cités dans la RNS 2025 (§ 199) en tant que « *capacités critiques nécessaires aux Européens pour mener en propre un engagement de haute intensité en Europe et au sein de l'OTAN* ». **Ce sont également les cibles capacitaires de l'OTAN dans le cadre du NDPP, lequel assure finalement la cohérence de l'effort européen de réarmement**. Comme l'a expliqué la présidente de la Commission européenne au sommet d'Ankara, en juillet dernier, *« c'est très important pour nous d'être alignés sur les cibles capacitaires de l'OTAN afin que l'on sache où sont les lacunes que nous devons combler* ».

Ces lacunes ont commencé à être comblées. **S'agissant de la défense anti-aérienne, la Commission européenne a présenté, le 3 juillet 2026, un projet européen de défense d'intérêt commun (en anglais EDPCI) sur la défense aérienne et antimissile intégrée et fédérée** (en anglais EU-FIAMD), dont l'objectif est de créer un « système de systèmes » assurant une défense aérienne et antimissile intégrée collective entre les États membres participants (au nombre de seize, dont la France). Reposant sur un ensemble de capacités clés telles que la fusion de données en temps réel, des systèmes d'alerte précoce, l'interopérabilité des C2 et la neutralisation des menaces multi-domaines (des drones aux missiles hypersoniques), il représenterait, selon la Commission européenne, un investissement global de 55 à 80 milliards d'euros d'ici à 2040.

En matière de frappe dans la profondeur, **le projet *European Long Strike Approach* (ELSA)**, lancé en juillet 2024 lors du sommet de l'OTAN à Washington, réunit ainsi la France, l'Allemagne, l'Italie et la Pologne, auxquels se sont ajoutés en octobre 2024 le Royaume-Uni et la Suède, en vue de développer un vecteur de précision, furtif, capable de frapper à plus de 500 kilomètres et, potentiellement, à 1 000 ou 2 000 kilomètres. **Ce projet, financé à la fois par l'UE et les États membres concernés, s'inscrit dans *la Deep Precision Strike Capability Investment Initiative*** (Initiative d'investissement pour les capacités de frappe de précision dans la profondeur) annoncée lors du sommet d'Ankara, laquelle vise à rassembler plus de 50 milliards de dollars de financement sur les dix prochaines années dans les armes à longue portée.

Enfin, **concernant les *critical enablers* ou facilitateurs stratégiques, plusieurs projets européens sont en cours**, dont les plus significatifs sont *Odin's Eyes* [(1)], ESSOR (*European Secure Software Defined Radio*) [(2)], IRONPLAN [(3)] et SATOC (*Strategic Air Transport for Outsized Cargo*) [(4)].

Les rapporteurs saluent ces projets qui montrent que l'Europe, malgré ses divisions, a su aller de l'avant. Ils estiment que l'UE doit s'investir plus fortement dans l'objectif de comblement des lacunes capacitaires et dans la planification stratégique de défense afin de lutter contre la fragmentation actuelle des initiatives, comme l'y invite le récent document d'analyse de la Cour des comptes européenne [(5)]. Comme l'a souligné Erwan Conan lors de son audition, « *tout le*

---

(1) Lancé en 2021, le projet Odin's Eye, financé par le Fonds européen de défense et conduit par l'entreprise allemande OHB avec le soutien d'Airbus, ArianeGroup, Thales et Leonardo, vise à concevoir un système spatial d'alerte précoce contre les missiles balistiques et hypersoniques.

(2) Le projet ESSOR vise à développer une technologie commune de radio logicielle sécurisée permettant aux forces armées européennes de communiquer entre elles de manière fluide et sécurisée lors d'opérations militaires.

(3) Financé par le FEDef, ce projet lancé en 2024 vise à développer un système de commandement et de contrôle (C2) de nouvelle génération pour l'Union européenne.

(4) Lancé dans le cadre de la coopération structurée permanente, ce projet vise à combler le manque de capacités de transport aérien militaire stratégique de marchandises lourdes et hors gabarit, offrant d'ici à 2035 une alternative souveraine aux affrêtements de gros porteurs civils (comme les Antonov ukrainiens ou russes), aujourd'hui nécessaires.

(5) Cour des comptes de l'UE, Pleins feux sur la politique de défense de l'UE*, 2026.*

monde reconnaît que l'Europe n'a pas les moyens, seule, de mener une guerre de haute intensité, compte tenu de l'attrition qu'elle implique. Mais si la masse a disparu, ***les bureaux d'études eux, ont été maintenus, ce qui facilite la remontée en puissance. Toutefois, celle-ci prendra des années, d'où la nécessité de maintenir, tout ce temps, le lien transatlantique*** ».

Ces projets sont pour la plupart à un stade très préliminaire, annoncés il y a quelques mois ou quelques années à peine, et encore très loin de pouvoir être déployés sur le terrain, l'horizon portant au-delà de 2030, voire 2035. Comme tout projet industriel en coopération, ils représentent par eux-mêmes un défi dont l'abandon de la composante « avion de combat » du SCAF en juin 2026 a montré combien il pouvait être difficile à relever. Ce résultat décevant mais prévisible illustre la persistance de clivages puissants, marqués par une rivalité technologique intra-européenne difficile à surmonter. Il convient d'en tirer un enseignement pour l'avenir : l'exigence d'intégration européenne précédemment rappelée par les rapporteurs n'est pas circonscrite à la sphère institutionnelle, la BITDE étant elle aussi pleinement concernée par cette évolution.

Ces projets, dont les rapporteurs estiment nécessaire qu'ils se concrétisent dans les meilleurs délais et auxquels la France se doit de continuer à participer, présentent deux autres avantages majeurs.

Le premier est la standardisation. Parce que ces matériels sont élaborés en commun, ils ont vocation à être acquis par l'ensemble des pays participant au programme, mettant ainsi un terme à l'une des faiblesses des armées européennes, pointée notamment par l'amiral Pierre Vandier (voir *supra*) qui est la multiplicité des standards, laquelle complique l'interopérabilité et le maintien en condition opérationnelle, tout en empêchant l'économie d'échelle liée aux grandes séries [(1)].

Le deuxième avantage n'est pas tant industriel, opérationnel ou financier que politique. **Lorsque de nombreux pays européens partagent un même équipement, qu'ils l'aient développé en commun ou simplement acquis, ils sont en mesure de l'imposer à l'OTAN et d'en faire le nouveau standard de l'Alliance**. Ainsi en est-il du projet ESSOR qui est devenu, en octobre 2023, la référence d'interopérabilité radio pour l'ensemble des pays membres de l'Alliance. De même, au sommet d'Ankara, en juillet 2026, une coalition composée de la Belgique, du Canada, du Danemark, de l'Allemagne, de la Lettonie, de la Lituanie, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Roumanie et de la Suède a confirmé l'intention d'acheter jusqu'à 10 *GlobalEye* auprès de Saab, afin de constituer la nouvelle capacité d'alerte aérienne précoce et de commandement aéroporté (*Airborne Early Warning & Control*) de l'Alliance, en lieu et place des vieux AWACS commercialisés par Boeing.

(1) De ce point de vue, comme l'a souligné un haut responsable de l'OTAN lors de son audition, la fin de la composante « avion de chasse » du SCAF n'est pas une bonne nouvelle pour l'interopérabilité des aviations européennes, dont le standard risque, plus que jamais, d'être le F-35.

En d'autres termes, pour les rapporteurs**, les pays européens doivent voir au-delà de l'intérêt strictement industriel, opérationnel ou financier des différents programmes et les considérer comme un moyen d'européaniser l'OTAN**, ce qui n'est possible que par l'affirmation d'un pilier européen influent et uni au sein de l'Alliance (qui fait l'objet de la **proposition n° 9**), préalable à l'intégration à long terme de l'OTAN dans l'UE (**proposition n° 10**).

Toutefois, cette remontée en puissance ciblée sur les lacunes capacitaires, pour nécessaire qu'il soit de les combler, ne peut suffire en elle-même à délivrer les Européens de la dépendance américaine. En effet, **maîtriser et déployer les technologies aujourd'hui manquantes ne sauvera pas l'Europe dans une guerre de haute intensité où ce sont *in fine* les capacités de production qui font la différence contre l'attrition qui menace l'ensemble des belligérants**.

Demain, et même si le lien transatlantique est maintenu, **l'Europe n'est pas certaine de pouvoir compter sur les capacités de production américaines, en particulier s'agissant des munitions complexes telles que les missiles**. Vidés par la guerre contre l'Iran, les États-Unis font du recomplètement de leurs stocks une priorité absolue. Par conséquent, des pays européens, comme l'Allemagne, ont annoncé en septembre 2026 devoir puiser dans leurs stocks de Patriot pour alimenter la défense aérienne de l'Ukraine qui, exposée à des salves régulières de missiles russes, ne dispose plus des moyens nécessaires de les intercepter compte tenu des longs délais de livraison imposés par les Américains.

Il faut donc que l'Europe acquière cette masse qui lui manque aujourd'hui, ce qui exige à la fois des financements, lesquels sont d'ores et déjà programmés ou annoncés, mais aussi et surtout une profonde transformation de la BITDE. Celle-ci, comme les rapporteurs l'ont souligné *supra*, s'est habituée pendant des décennies à faire de la « haute couture », des produits de grande qualité mais en nombre très limité et très longs à produire, la faute notamment, comme l'a rappelé l'amiral Pierre Vandier, à « *un vrai problème de spécifications qui conduisent à des matériels trop complexes et difficiles à produire en masse* ». Dans la perspective d'une guerre de haute intensité, ce n'est pas tenable si bien que, pour Erwan Conan comme pour les rapporteurs, « ***le* low cost *apparaît, d'une manière générale, comme la voie à privilégier pour acquérir la masse qui manque aux armées européennes*** ».

C'est donc à une révolution copernicienne qu'appellent les rapporteurs : nos entreprises de défense doivent devenir à la fois capables de maîtriser les plus hautes technologies et de continuer à innover tout en étant en mesure de produire vite et en masse des équipements *low cost* tels que des drones afin de soutenir les cadences élevées de consommation des équipements dans une guerre d haute intensité. C'est tout à fait possible. Le programme ASAP précité a permis, très rapidement, de considérablement augmenter la production européenne d'obus de 155 mm, celle-ci ayant quadruplé depuis 2023 pour atteindre 2 millions de pièces par an. De même, le missilier européen MBDA a multiplié par deux sa

production entre 2023 et 2025 et prévoit de l'augmenter encore de 40 % en 2026 [1]. Elle implique aussi que les États, *via* leur Direction générale de l'armement (DGA) ou équivalents, soutiennent ce mouvement vers le *low-cost*, le cas échéant en remettant en cause une culture historiquement portée vers les produits de haute technologie.

Cette transformation passe par des subventions [2] mais aussi et surtout des commandes. En effet, faut-il le rappeler, les entreprises de la BITD sont essentiellement des entreprises privées qui n'engageront les investissements considérables qu'exige l'augmentation de leur production qu'à la condition que ceux-ci soient rentabilisés, c'est-à-dire que les armements et munitions supplémentaires soient demain effectivement achetés par ces mêmes États qui leur demandent aujourd'hui de produire plus.

Une responsabilité particulière pèse donc sur ces derniers : dégager des budgets et, par leurs commandes, donner de la visibilité aux entreprises européennes de défense. C'est ce que fait la France avec ses LPM dont la dernière, actualisée en 2026, fait justement porter l'effort sur l'accroissement du stock de munitions. Celui-ci devra être poursuivi dans la prochaine LPM qui, très probablement, sera présentée en 2028. En revanche, on peut s'inquiéter du plan de **réarmement dévoilé par l'Allemagne** compte tenu de sa volonté de produire sous licence des missiles intercepteurs Patriot et de son acquisition prochaine de missiles de longue portée Tomahawk, exemple qui justifie d'autant plus la préférence européenne soutenue par les rapporteurs dans la **proposition n° 2**.

En outre, la **coordination à l'échelle de l'UE du réarmement** entrepris par l'ensemble des États européens s'avère indispensable, afin de ne pas confondre « vitesse » et « précipitation ». Les rapporteurs partagent pleinement la position exprimée par le chef de l'État à ce sujet : « *au moment où l'Europe se réarme, penser qu'accumuler séparément des capacités est le sens de l'Histoire est une absurdité* » [3].

Un **effort de rationalisation des mouvements de réarmement opérés par chaque État** doit s'opérer dans le but de garantir l'interopérabilité des capacités dont ils disposent. Il s'agit aussi d'éviter un effet de « mille-feuille » dont l'apparence de robustesse dissimule, en réalité, de possibles redondances qui se résumeraient à autant de duplicités inutiles. Si le volume capacitaire global ne peut être négligé, **la complémentarité des armées européennes doit être recherchée afin que leurs différents domaines de spécialité contribuent utilement à la synergie de l'ensemble**.

---

(1) Communiqué de presse du 26 mars 2026.

(2) Le groupe franco-suédois d'explosifs Eurenco a ainsi touché 76 millions d'euros de l'UE pour augmenter sa capacité de production de poudre.

(3) Discours aux armées prononcé par Emmanuel Macron le 13 juillet 2026.

3. Proposition n° 7 : développer une dissuasion nucléaire européenne sur la base de la « dissuasion avancée » française et l'articuler avec celle de l'OTAN, notamment par le retour de la France au sein du Groupe des plans nucléaires (NPG)

L'OTAN n'est pas une simple alliance militaire conventionnelle mais une « Alliance nucléaire » dont la politique de dissuasion, définie par le Concept stratégique de 2022, vise à « *prévenir les actions coercitives et décourager toute agression* ». Cette dissuasion constitue la clé de voûte de la garantie de sécurité apportée à ses membres par l'organisation et, en particulier, aux 23 également membres de l'UE.

Comme en matière conventionnelle, cette dissuasion repose pour l'essentiel sur les États-Unis qui ont prépositionné leurs armes nucléaires dans des bases en Italie, aux Pays-Bas, en Allemagne et en Belgique (1), à charge pour les armées de l'Air de ces pays de la transporter – *via* le F-35 – et d'exécuter l'éventuelle décision d'emploi prise par le président américain. En effet, si en vertu du concept de partage nucléaire, ces pays participent à la planification et au déploiement d'armes nucléaires, ces armes restent sous contrôle américain. Comme l'a souligné M. Jean-Pierre Maulny lors de son audition, ***« la dissuasion de l'OTAN est* de facto *américaine : la présence de capacités nucléaires en Europe ne crée pas un contrôle autonome européen*** ».

La France et le Royaume-Uni, États européens également dotés de l'arme nucléaire, participent à la dissuasion mais selon des modalités propres. **La dissuasion nucléaire britannique, par ailleurs dépendante des États-Unis qui lui fournissent ses missiles *Trident*, est étroitement coordonnée avec celle de l'OTAN**, le Royaume-Uni participant, comme l'ensemble des membres de l'Alliance (sauf un), au Groupe des plans nucléaires (*Nuclear Planning Group -NPG)* qui, comme son nom l'indique, est l'organe de haut niveau de l'OTAN responsable des questions relatives à la dissuasion nucléaire.

La France, en revanche, ne fait pas partie du NPG. **L'arme nucléaire française est la garantie ultime de l'indépendance de notre pays et, de ce fait, ne peut dépendre de personne**. Totalement autonome, tant pour ses têtes (290 environ aujourd'hui, mises au point par la direction des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique (2)), ses vecteurs (missiles M51 d'Arianegroup et ASMP-A de MBDA) et ses transporteurs (sous-marins nucléaires lanceurs d'engins et avion Rafale), elle l'est aussi dans la décision d'emploi, qui appartient au seul président de la République, lorsque celui-ci estime que les « intérêts vitaux » de la Nation sont menacés.

---

(1) C'est également le cas en Turquie où sont déployées des armes nucléaires tactiques.

(2) La France a cependant décidé en 2026 de ne plus communiquer sur l'évolution de son stock de têtes nucléaires.

Toutefois, **si la dissuasion française est totalement indépendante de celle de l'OTAN, elle contribue néanmoins à celle-ci, en accroissant l'incertitude de l'ennemi et en complexifiant ses anticipations**.

Cette architecture a perduré jusqu'à très récemment, lorsque la conjonction des menaces nucléaires russes, en lien avec le conflit en Ukraine, et des critiques virulente du président Trump à l'encontre de l'OTAN et de ses alliés européens, rappelées *supra*, ont ouvert la voie à une évolution de celle-ci, à l'initiative de la France.

C'est en effet dans son discours de l'île Longue, le 2 mars 2026, que le président de la République a évoqué l'idée d'une « *dissuasion avancée* ». Celle-ci s'inscrirait dans une démarche progressive, permettant notamment aux partenaires européens de participer aux exercices de la dissuasion. « *Elle pourra impliquer également du signalement, y compris au-delà de nos frontières strictes, ou la participation conventionnelle de forces alliées à nos activités nucléaires. Elle pourra enfin prévoir le déploiement de circonstances, d'éléments de forces stratégiques chez nos alliés* ». Toutefois, **le chef de l'État a rappelé à de nombreuses reprises dans son discours qu'il n'y aura aucun partage par la France concernant la décision ultime de recourir à l'arme nucléaire, ni dans sa planification, ni dans sa mise en œuvre**. « *La dissuasion doit demeurer un intangible français* ». La définition des intérêts vitaux français – toujours publiquement volontairement ambiguë – restera d'appréciation souveraine même si elle fait le choix d'intégrer tout ou partie des intérêts de nos partenaires, ceux-ci étant intrinsèquement liés à ceux de la France. **La dimension européenne de nos intérêts vitaux est en effet une constante de la doctrine française de la dissuasion**.

Il est frappant de constater que **cette proposition française de « dissuasion avancée » a été positivement accueillie par nos partenaires européens** – dont dix se sont rapidement déclarés intéressés [(1)] – alors que la même proposition ou presque avait été très fraîchement reçue en 2020 [(2)] preuve s'il en était de l'importance des changements stratégiques intervenus depuis.

Les discussions sont aujourd'hui en cours et ne font pas l'objet de publicité, ce qui est parfaitement logique compte tenu de la sensibilité du sujet nucléaire et des nombreuses difficultés à régler s'agissant de la mise en œuvre concrète de cette « dissuasion avancée », au-delà de la seule annonce de la participation de nos alliés aux exercices *Poker* [(3)].

---

(1) L'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède, la Norvège, la Finlande, le Danemark, la Pologne, la Grèce, les Pays-Bas et la Belgique. L'Estonie a également engagé des discussions avec la France sur ce sujet.

(2) Dans son discours du 7 février 2020 à l'École de guerre, le président de la République s'était en effet déclaré ouvert à « associer *» les pays européens qui le souhaitent aux exercices des forces françaises de dissuasion.*

(3) Les exercices Poker sont des manœuvres militaires exécutées quatre fois par an par les forces aériennes stratégiques de l'Armée de l'air pour simuler une frappe nucléaire aérienne.

Parmi ces difficultés, la moindre n'est pas l'articulation de cette dissuasion avancée avec la dissuasion nucléaire de l'OTAN. Pour l'amiral Pierre Vandier, « *le discours de l'île Longue a incontestablement accru l'ambiguïté stratégique de notre dissuasion en verbalisant les intérêts européens de la France, augmentant dans le même temps l'incertitude de la Russie quant au positionnement européen. C'est bienvenu et de nombreux pays ont bien accueilli la proposition d'une dissuasion nucléaire avancée. Toutefois,* ***l'articulation de cette dernière avec celle de l'OTAN n'est pas réglée sur le plan tactique****. Or, le ciel européen va considérablement se densifier avec la multiplication des drones, des défenses anti-aériennes…, ce qui implique une étroite coordination pour simplement rendre possible la dissuasion française* ».

Complexe au niveau tactique, l'articulation l'est plus encore au niveau politique. Comme l'a souligné M. Jean-Pierre Maulny lors de son audition, parce que la France garde la totale maîtrise de ses armes nucléaires, celle-ci « *affronte des limites d'acceptabilité politique, d'architecture et de gouvernance, d'autant plus sensibles dans le contexte de montée en puissance capacitaire de partenaires clés comme l'Allemagne* ». **L'Allemagne est d'ailleurs, s'agissant de cette « dissuasion avancée », le partenaire clé de la France**, avec un niveau de coordination qui se rapprocherait, à terme, de la coopération franco-britannique [(1)]. Les deux pays ont en effet annoncé, le jour du discours de l'île Longue, la mise en place d'un « *groupe de pilotage nucléaire de haut niveau pour le dialogue doctrinal et la coordination de la coopération stratégique* » tandis que le 17 juillet dernier, à l'occasion d'un sommet franco-allemand, deux Rafale des Forces aériennes stratégiques (FAS) ont été déployés sur la base de Nörwenich, près de Cologne [(2)].

Reste la vraie question à laquelle, compte tenu du contexte, pensent tous les pays européens sans jamais l'évoquer publiquement : cette « dissuasion avancée » peut-elle remplacer la dissuasion mise en œuvre par l'OTAN ?

En préalable, les choses sont officiellement très claires. **La France ne propose ni partage nucléaire au sens de l'OTAN, ni garantie de sécurité comparable à la dissuasion élargie américaine**. Comme l'a souligné le président de la République dans son discours, la dissuasion avancée « *viendrait en plus de la mission nucléaire de l'OTAN à laquelle, je le rappelle, nous ne prenons pas part. La dissuasion avancée que nous proposons est un effort distinct qui a sa valeur propre et qui est parfaitement complémentaire de celui de l'OTAN au plan stratégique comme au plan technique* ». C'est ainsi qu'elle a d'ailleurs été perçue par l'OTAN qui a officiellement « *salué* » l'initiative française, se félicitant de la possibilité d'élargir les consultations avec la France sur les questions nucléaires. Cette réaction positive souligne que **l'initiative française est perçue, du moins à**

(1) Depuis la déclaration de Chequers en 1995 et le traité de Lancaster House en 2010, les deux pays ont franchi un pas supplémentaire avec la « déclaration de Northwood » en juillet 2025 en assurant que « nos forces nucléaires sont indépendantes, mais peuvent être coordonnées ».

(2) Sans toutefois avoir été équipés de missiles SAMP-A.

ce stade, comme un renforcement de la posture collective plutôt que comme une concurrence à l'architecture alliée existante (1).

Si elle devait entrer en concurrence avec l'OTAN, à la demande de pays européens, parce que la crédibilité de sa dissuasion nucléaire aurait été définitivement atteinte par des actes ou des déclarations américaines, de redoutables problèmes se poseraient, à commencer par le financement de cette dissuasion européenne qui devra impliquer, d'une manière ou d'une autre, nos partenaires européens. **Compenser la disparition du parapluie nucléaire américain, envoyer un signal stratégique et crédibiliser la dimension européenne de la dissuasion française représenterait en effet un effort financier considérable que notre pays ne pourra assumer seul** (2).

Pour les rapporteurs, on ne peut exclure qu'un jour, les pays européens doivent prendre en charge également la dissuasion nucléaire vis-à-vis de leurs ennemis, sans le soutien des États-Unis, comme ils devront le faire sur le plan conventionnel. C'est dans l'ordre des choses de l'éloignement américain de l'Europe développé dans la deuxième partie du présent rapport et la conclusion finalement logique de ce dernier, rappelé pour mieux la dénoncer par Mark Rutte devant le Parlement européen le 26 janvier 2026 : « ***si vous voulez vraiment faire cavalier seul* […], *vous devez développer votre propre capacité nucléaire***. *Cela coûte des milliards et des milliards d'euros. Vous perdriez le garant ultime de notre liberté, à savoir le parapluie nucléaire américain* ». Toutefois, même si cette dissuasion avancée devenait, à terme, celle de l'OTAN, en cohérence avec l'intégration de l'Alliance dans l'Union européenne que proposent les rapporteurs (voir *infra* la **proposition n° 10**), **elle n'en restera pas moins à la main de la France, exactement comme l'est aujourd'hui les armes nucléaires américaines déployées dans le cadre de l'OTAN restent totalement sous le contrôle du président des États-Unis**.

De ce constat découlent deux propositions.

La première est politique. La « dissuasion avancée » a été proposée par le président de la République. Ce qu'Emmanuel Macron a fait, son successeur pourrait tout à fait le défaire et revenir à une conception plus étroite de la dissuasion française. Pour les rapporteurs, parce qu'une dissuasion nucléaire européenne basée sur la dissuasion française serait l'aboutissement de notre ambition d'une autonomie stratégique européenne autant que « *le garant ultime* » de la liberté du continent si le parapluie nucléaire américain devait faire défaut, **cette proposition doit être inscrite dans le futur Livre blanc et être concrètement mise en œuvre par notre pays et ses alliés**.

La deuxième est tactique. Une telle affirmation de l'Europe dans un domaine aussi sensible militairement et surtout politiquement que le nucléaire peut

---

(1) Voir sur ce point la note de la Fondation pour la recherche stratégique n° 10/2026.

(2) Pour rappel, selon le SIPRI, notre pays dispose aujourd'hui de 290 têtes nucléaires, contre 3 708 pour les États-Unis et 4 380 pour la Russie.

raisonnablement effrayer, à la fois les armées, les gouvernements, les partis politiques et les populations, en France et en Europe, sans oublier une réaction potentiellement forte de l'OTAN et des États-Unis, ces derniers restant pour le moment circonspects. Par conséquent, **ce développement de la dissuasion européenne ne peut être que très progressif, prudent et assortis de déclarations rappelant systématiquement sa complémentarité avec celle de l'OTAN**. *Leader* de cette future dissuasion européenne, la France a de ce fait un rôle particulier à jouer pour désamorcer les craintes et susciter la confiance. Comme l'a déclaré un haut responsable de l'OTAN, « *cela rassurerait tout le monde si la France rejoignait le Groupe des plans nucléaires de l'Otan* » (1). Les rapporteurs considèrent qu'il **est temps de briser ce tabou, de mettre un terme à un isolement qui, en réalité, n'a plus guère de sens aujourd'hui et de donner un gage finalement modeste compte tenu des enjeux**. Rejoindre le NPG, qui n'est qu'un organe de planification et non de décision, aurait une portée avant tout symbolique, parachevant le retour de la France dans l'OTAN après sa réintégration dans le commandement militaire intégré en 2009. **Les craintes que ce retour pourrait susciter quant à notre autonomie de décision en matière de dissuasion n'ont *a priori* pas lieu d'être**. Les États-Unis sont membres du NPG et personne ne soutient qu'ils n'ont pas la pleine maîtrise de leurs armes nucléaires déployées dans le cadre de l'OTAN et de leur emploi, ni qu'ils sont contraints de révéler leurs plans nationaux de dissuasion. Il doit en être de même pour la France, condition de son retour dans le NPG.

4. Proposition n° 8 : développer une culture stratégique et opérationnelle commune à l'échelle européenne

Les auditions conduites par les rapporteurs à Paris et lors des déplacements à Bruxelles et Copenhague ont fait apparaître un paradoxe entre, d'une part, **la prise de conscience désormais partagée par l'ensemble des États européens d'un réinvestissement massif dans le secteur de la défense**, et d'autre part, **l'absence de véritable culture stratégique et opérationnelle commune dans le domaine militaire**, conséquence logique d'un désengagement assumé voire revendiqué depuis plusieurs décennies, à l'exception notable du Royaume-Uni et de la France.

En d'autres termes, si la gêne qu'éprouvaient les Européens à s'engager dans un processus d'autonomie stratégique semble appartenir au passé, **l'hétérogénéité de leurs savoirs et savoir-faire militaires, tant sur le plan conceptuel qu'opérationnel**, illustre l'étendue des progrès qu'ils doivent encore accomplir pour parler, non pas d'une seule voix, mais au moins la même langue.

Premièrement, l'usage d'un **vocabulaire commun** à l'ensemble des partenaires européens suppose de lever les éventuels contresens ou ambiguïtés qui résulteraient de l'emploi de termes polysémiques. **L'interprétation différente voire contradictoire de certains concepts**, tels que ceux d'« architecture de défense » ou de « garanties de sécurité », peut **nuire à la compréhension des**

(1) Cité par Jean-Dominique Merchet dans l'Express du 3 septembre 2026.

enjeux, biaiser l'analyse des situations et nourrir des divergences quant à la recherche de solutions aux problèmes auxquels l'Europe est confrontée. Si elle peut présenter une dimension très académique, la **définition des notions** qui structurent le dialogue entre Européens est l'une des conditions permettant d'élaborer et de diffuser une culture stratégique unifiée à l'échelle continentale. Compte tenu du profil de son armée et de son expérience en la matière, la France a bien sûr un rôle essentiel à jouer afin de contribuer à l'édification d'un même référentiel.

De façon plus générale, les rapporteurs considèrent que **cet enjeu n'est pas une simple bataille sémantique dépourvue d'utilité concrète** : au contraire, **l'appropriation d'un langage commun** participe également de la lutte contre le discours répété par nos adversaires. Le narratif russe repose ainsi sur l'emploi récurrent de certains termes accusateurs à l'encontre de l'Europe (1), conformément aux enseignements attribués à la méthode léniniste : « *Faites-leur manger le mot, ils avaleront la chose* ». Les rapports de forces géopolitiques s'appuient aussi sur une guerre des mots qu'il convient de mener sans faiblesse ni naïveté.

Deuxièmement, l'acquisition d'une culture stratégique et opérationnelle partagée par l'ensemble des Alliés implique aussi de ménager les susceptibilités de chacun. La distance prise par l'administration américaine à l'égard de l'Europe souligne à quel point l'orientation historiquement défendue par la France de la **nécessité d'une autonomie stratégique à l'égard des États-Unis** – « *alliés mais pas alignés* » (2) – était et demeure plus que jamais pertinente. Pour autant, s'il peut être tentant de rappeler la clairvoyance de la doctrine française auprès de nos partenaires, ces derniers ont tendance à percevoir ce discours comme le signe d'une forme de **paternalisme, d'autosatisfaction voire d'arrogance**, ce qui alimente en retour certaines crispations. Contreproductive, cette attitude tend également à **réactiver des clivages politiques obsolètes**, au terme desquels les accusations d'antiaméricanisme répondaient à la critique d'un irénisme européen fondé sur la conviction d'une relation transatlantique inaltérable. La singularité de la position française est connue de tous : il est donc aujourd'hui inutile de la mettre en exergue, alors que **la priorité commande de rassembler les Européens autour d'objectifs d'avenir, et non de dresser l'inventaire des querelles passées**.

Les rapporteurs partagent pleinement la position exprimée par le général Jérôme Goisque, ancien représentant militaire de la France auprès de l'UE et de l'OTAN, selon laquelle « *le premier frein à cette Europe de la défense reste culturel* » (3). La publication en mars 2025 d'un **Livre blanc pour une défense européenne à l'horizon 2030** par la Commission européenne a utilement fixé les grandes orientations dont les États membres ont collectivement vocation à s'emparer, afin de transcender les approches nationales. En conséquence, l'ambition de développer une culture commune autour de ces enjeux impose de **renforcer les contacts entre toutes les sphères civiles et militaires de l'ensemble des États**

(1) Tels que la « décadence », « l'Occident collectif » ou encore « le diktat néocolonial ».

(2) Selon la formule prononcée par Hubert Védrine en 2001.

(3) Ministère des armées, Europe de la défense : le réveil a sonné, *9 mai 2025.*

membres de l'UE et de l'OTAN, à tous les niveaux politiques, industriels ou universitaires. La diffusion de cette culture lors des réunions organisées au sein des enceintes multilatérales facilite la **convergence des approches** et **l'acculturation de tous à des concepts pertinents**, à l'instar de la notion de **résilience des populations et des infrastructures** dont les déclinaisons opérationnelles représentent un défi stratégique majeur.

Dans cette perspective, le développement **d'exercices militaires entre tous les corps d'armées des États membres**, de **retours d'expériences partagés à la suite d'opérations extérieures** et de **formations communes**, notamment à travers la mise à jour et l'élargissement de l'offre d'enseignements proposée par le collège de sécurité et de défense européen (ESDC) de l'UE, constituent autant de leviers que l'Europe se doit d'actionner pour cheminer vers la naissance d'une « **identité militaire européenne** » que les rapporteurs appellent de leurs vœux.

5. Proposition n° 9 : construire un pilier européen de l'OTAN

Selon la définition apportée par la RNS 2025, « le pilier européen de l'OTAN désigne l'ensemble **des capacités et des approches communes** (ou définies conjointement) qui permettent aux pays européens membres de l'OTAN de **remplir leurs obligations en tant qu'alliés** et, en même temps, **d'agir conjointement par eux-mêmes pour leur défense** » (1).

Qu'elle soit présentée comme la nécessité d'un « partage de fardeau » avec les États-Unis ou l'opportunité pour l'Europe de s'affirmer en tant que puissance militaire à la faveur du désengagement américain, la construction de ce pilier européen est subordonnée au respect de plusieurs exigences.

a. L'obtention de davantage de responsabilités au sein de l'OTAN

Pour la première fois depuis 1949, les **trois commandements opérationnels de l'OTAN**, jusqu'alors détenus par des officiers américains, **ont tous été transférés en 2026 à leurs homologues européens** (2). Ces commandements de forces interarmées sont chargés de l'ensemble du pilotage opérationnel des missions de l'Alliance en cas de conflit. Ils couvrent trois zones géographiques distinctes : le quartier général de Norfolk exerce sa compétence sur l'Atlantique Nord (3), celui de Naples se concentre sur la Méditerranée et celui de Brunssum, aux Pays-Bas, supervise l'Europe de l'Est.

Si ce rééquilibrage semble *a priori* matérialiser le poids croissant que les Européens ont vocation à occuper au sein de l'OTAN, ce constat se heurte cependant à plusieurs limites.

---

(1) RNS, op. cit., p. 53.

(2) En l'espèce, il s'agit d'officiers de nationalité britannique, italienne et allemande.

(3) Des Bermudes jusqu'au Nord de la Norvège.

D'une part, les États-Unis ont simultanément obtenu le commandement maritime allié (Marcom), alors qu'ils détiennent déjà ceux des forces terrestres (Landcom) et des forces aériennes (Aircom) (1). De plus, le NSATU restera dirigé par un général américain au cours des prochaines années (2), **ce qui contraste avec la montée en puissance de l'Europe en tant que principal soutien politique et financier de Kyiv depuis 2025**. D'autre part, **la fonction stratégique la plus importante au sein de l'Alliance – le SACEUR**, commandant suprême des forces alliées en Europe – demeure occupée par un officier américain depuis 1951.

Cette immutabilité relativise donc le processus en cours d'européanisation de l'Alliance, dans la mesure où, comme le rappelle Jean-Pierre Maulny, « *les commandants régionaux ne pourront rien faire sans l'accord des États-Unis* » (3). La conservation par ces derniers de la fonction de SACEUR révèle implicitement ce qui constitue toujours **la clef de voûte des équilibres stratégiques transatlantiques : la garantie nucléaire du continent européen dépend encore de la puissance américaine**, compte tenu du stockage de plusieurs dizaines de bombes nucléaires tactiques sur le territoire européen, notamment en Allemagne (4), et d'une structure opérationnelle entière maîtrisée par les États-Unis (5).

Les réflexions présentées *supra* autour de la **dissuasion nucléaire avancée proposée par la France** à la suite du discours présidentiel de l'île Longue le 2 mars 2026 permettent cependant d'enclencher un « *renversement mental* » (6) fondamental : le transfert des États-Unis au Royaume-Uni et à la France de la responsabilité de la garantie nucléaire de l'Europe. Selon les rapporteurs, **c'est précisément l'achèvement de ce processus qui rendrait possible la nomination future d'un officier européen en tant que SACEUR**, ce qui, le cas échéant, acterait véritablement l'édification d'un pilier européen de l'OTAN (7).

Indépendamment de ce changement d'envergure, l'européanisation implique également pour les membres européens **d'obtenir des fonctions de commandement subsidiaires** qui correspondent à leur domaine de spécialité et aux efforts de réarmement engagés au cours des dernières années, à l'instar des compétences acquises par l'Estonie en matière d'intelligence artificielle ou du développement de l'armée de terre polonaise.

---

(1) Le Marcom est basé à Northwood (Royaume-Uni), le Landcom à Izmir et le Aircom à Ramstein (Allemagne).

(2) Le commandement ayant été renouvelé en août 2026.

(3) Le Figaro, OTAN : trois commandements historiques passent aux mains des Européens, *29 juin 2026.*

(4) https://fr.euronews.com/2025/11/12/armes-nucleaires-americaines-en-allemagne-le-premier-qui-tire-est-le-deuxieme-qui-meurt

(5) Tels que l'acheminement et la maintenance des armements ou l'utilisation des vecteurs.

(6) RNS, op. cit., p. 1.

(7) Dans une note publiée par l'IFRI le 23 juin 2025 (« Réformer les commandements de l'OTAN. Entre européanisation, émergence de nouveaux leaders et rôle des États-Unis *»), Amélie Zima observe que* « 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 ».

b. La montée en puissance opérationnelle

L'acculturation des Européens aux enjeux opérationnels suppose que la plupart des corps d'armées nationales s'aguerrissent. Leur participation à des exercices de planification et de déploiement de troupes en opération sous l'égide de l'OTAN a longtemps été accompagnée et encadrée par les militaires américains. Ainsi, de nombreux États n'ont qu'une expérience limitée – voire, pour certains, inexistante – de l'exercice d'un pouvoir de commandement à l'épreuve du feu, qu'il s'agisse d'opérations menées sur des théâtres extérieurs ou d'entraînements de grande ampleur conduits sur le territoire européen, à l'image des manœuvres réalisées en mai 2026 en Finlande dans le cadre de l'exercice annuel *Northern Star* supervisé par l'armée américaine (1).

Il apparaît donc indispensable d'accélérer la montée en puissance opérationnelle des armées nationales, en premier lieu de celles dont les futures dimensions justifient la maîtrise de ces compétences. La mise en place depuis l'été 2026 d'un centre de commandement conjoint germano-néerlandais en Estonie et en Lettonie s'inscrit utilement dans cette perspective (2).

Les rapporteurs estiment que l'expérience acquise à des postes de supervision et de commandement par l'ensemble des États européens crédibilise grandement le renforcement du pilier européen de l'OTAN, dans la mesure où elle permet d'asseoir la légitimité des États européens en tant qu'acteurs militaires de premier rang sur le continent, destinés à devenir des « nations-cadres » (3) non plus derrière mais bien aux côtés des États-Unis.

Si le projet d'édifier un pilier européen de l'OTAN recueille désormais un large consensus aux États-Unis et en Europe, sa construction reste subordonnée à l'ensemble des exigences précédemment évoquées. Au-delà de la concrétisation de cette ambition à moyen terme, un objectif alternatif, à long terme, peut également être envisagé : « s'approprier » l'OTAN, afin de transformer l'Alliance en véritable bras armé de l'Europe.

C. À LONG TERME : AFFIRMER LA PLACE DE L'EUROPE AU SEIN DE L'OTAN (AU-DELÀ DE DIX ANS)

1. Proposition n° 10 : « S'approprier » l'OTAN

« L'appropriation à long terme de l'OTAN par l'Europe peut s'appuyer sur l'interconnexion de l'Alliance et de l'UE actuellement prévue par les traités. En

---

(1) Ministère des armées, Northern Star : renforcer l'interopérabilité en milieu exigeant, *9 juin 2026.*

(2) https://fr.euronews.com/my-europe/2026/05/28/lallemagne-et-les-pays-bas-vont-creer-un-qg-de-lotan-dans-les-pays-baltes

(3) Dans une note publiée par l'IFRI le 10 juin 2026, Guillaume Garnier précise que la responsabilité découlant de ce statut implique de pouvoir « 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 ».

outre, l'émergence de la « coalition des volontaires » permet d'envisager une telle orientation, bien que les conditions de sa mise en œuvre apparaissent encore illusoires à ce jour.

a. L'interconnexion juridique et politique entre l'OTAN et l'UE

Bien que procédant initialement de fondements historiques très différents, **l'OTAN et l'UE présentent un certain degré d'interconnexion**. D'une part, ces deux organisations regroupent simultanément la très grande majorité des États européens, ce qu'a renforcé l'adhésion à l'OTAN de la Finlande en 2023 et de la Suède en 2024. Si cet élargissement de l'Alliance peut être interprété comme un « primat » donné à l'architecture de sécurité otanienne au détriment de l'Europe de la défense, elle illustre aussi la double appartenance de la plupart des États européens, ce qui tend à faciliter les échanges entre les deux entités. D'autre part, l'articulation entre l'OTAN et l'UE est spécifiquement énoncée dans le traité sur l'Union européenne (TUE). En effet, les articles 42 § 2 et 42 § 7 du TUE régissent les relations UE-OTAN, selon une **double logique de compatibilité et de conformité des actions menées par l'UE et ses États membres en matière de défense avec les engagements qu'ont souscrits ces derniers dans le cadre de l'OTAN**. Il en résulte une forme de « ***coopération concurrentielle*** » (1) entre les deux organisations, compte tenu de la proximité qui caractérise les modalités et le champ de leurs interventions.

Article 42 paragraphe 2, alinéa 2 du TUE

La politique de l'Union 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 le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre.

Article 42 paragraphe 7 du TUE

Au cas où un État membre serait 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. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.

Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre.

Le TUE prévoit donc une forme de **hiérarchie au profit de l'OTAN** dans la mesure où la coopération européenne en matière de défense reste strictement soumise au respect des engagements otaniens.

(1) Selon l'expression utilisée par le professeur Yves Buchet de Neuilly dans l'ouvrage « L'Union européenne de la défense *» publié aux éditions Bruylant en 2024 (p. 237).*

Cependant, **l'articulation entre l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord et l'article 42 § 7 du TUE soulève un paradoxe**. En effet, les mesures d'assistance en cas d'agression de l'un des États membres de l'OTAN sont laissées **à la discrétion de chaque État**, celui-ci étant libre d'accomplir l'action qu'il jugera nécessaire compte tenu de son appréciation de la situation. En revanche, le TUE fixe le **principe contraignant d'une obligation incombant à tous les États membres de l'UE** (1) d'apporter leur « *aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir* » en cas d'agression de l'un d'entre eux.

La **clause de défense mutuelle de l'UE revêt donc un caractère impératif** alors que celle de l'OTAN – pourtant régulièrement présentée de la même façon dans le débat public – se caractérise par la **latitude qu'elle octroie aux États membres** dans la définition de leur engagement et de leur solidarité (2).

En pratique, les stipulations de l'article 5 et de l'article 42 paragraphe 7 n'ont cependant soulevé aucune difficulté particulière lorsque leur mise en œuvre a été sollicitée à deux reprises à la suite d'attaques terroristes, en septembre 2001 à l'initiative des États-Unis dans le cadre de l'OTAN, et en novembre 2015 à l'échelle de l'UE suivant la demande de la France (3).

Lors de son audition par les rapporteurs à Bruxelles, la Secrétaire générale déléguée de l'OTAN Radmila Shekerinska a souligné les bénéfices de l'articulation entre l'OTAN et l'UE : « *Le fil directeur de cette coopération est que* ***les deux organisations se concentrent sur ce qu'elles savent faire de mieux*** *: pour l'OTAN, la planification de défense et la structure militaire intégrée, et pour l'UE, la résilience et le réarmement industriel. Une défense européenne plus forte est un atout pour l'OTAN parce qu'elle renforce sa capacité de dissuasion* ».

En outre, le général Jean-Philippe Leroux, directeur des opérations à l'état-major de l'UE, a précisé lors de son audition l'intérêt stratégique pour l'UE de s'appuyer sur le cadre otanien afin de développer sa politique de défense : « *Les ressources n'étant pas extensibles, nonobstant la politique de programmation de croissance de l'outil militaire, il y a donc un* ***bénéfice majeur à disposer, pour les missions et opérations de l'UE, de capacités militaires nationales dont l'OTAN a fondamentalement paramétré la haute qualité opérationnelle et une forte interopérabilité*** *– les processus et engagements militaires de l'UE s'inspirant largement du corpus conceptuel et doctrinal de l'OTAN* ».

---

(1) L'intervention des institutions de l'UE n'est pas mentionnée, ce qui consacre le caractère exclusivement intergouvernemental de la clause d'assistance mutuelle européenne.

(2) Dans sa note publiée par l'IRIS le 16 mai 2024, Jean-Marc Vigilant précise en effet que « l'article 5 du traité de Washington, érigé en totem par les Européens, ne garantit pas d'une automaticité de l'engagement américain. En cas d'agression supposée d'un des membres de l'Alliance, il y aura un vote au Conseil de l'Atlantique Nord et il faudra l'unanimité pour que cet article soit mis en vigueur *».*

(3) Dans les deux cas, ces soutiens se sont matérialisés lors des interventions militaires réalisées en Afghanistan en octobre 2001 puis à l'occasion des frappes aériennes effectuées sur les camps de Daech au Levant en novembre 2015.

Les rapporteurs considèrent que cette complémentarité peut, à long terme, ouvrir la voie à une mutation de l'OTAN qui cesserait d'être une déclinaison militaire de la relation transatlantique dominée par les États-Unis mais deviendrait ainsi un **instrument plus fortement mis au service de la défense de l'ensemble du continent européen**, bien que ses contours géographiques excèdent ceux de l'UE.

b. L'émergence de la « coalition des volontaires »

La création en mars 2025 sous le *leadership* franco-britannique de la **coalition des volontaires** montre l'utilité d'une alliance inter-étatique qui rassemble la très grande majorité des États européens ainsi que des puissances d'autres continents, telles que le Canada, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

À l'exception de ces trois derniers États, de l'Ukraine, de Chypre, de l'Autriche et de la Moldavie, **tous les autres États sont également membres de l'OTAN**. En formalisant un large soutien à l'Ukraine à travers la participation à la coordination de l'assistance militaire, à la préparation d'une force multinationale de maintien de la paix en cas d'un éventuel cessez-le-feu et à la définition de garanties de sécurité pour Kyiv, la coalition des volontaires – à laquelle les États-Unis ne participent pas – peut ainsi **jeter les bases d'une reconfiguration de l'OTAN en tant que partenariat stratégique global** afin de préserver la sécurité de l'Europe sur son flanc Est, prenant ainsi acte du désengagement américain.

L'ancien ambassadeur Michel Duclos considère que cette alliance transcontinentale « *se détache progressivement de la question ukrainienne. Elle prend peu à peu la forme d'une alliance interopérable*, ***devenant l'embryon d'une alternative à l'OTAN, en cas de lâchage américain*** » [(1)]. Plus qu'une alternative à l'OTAN, les rapporteurs estiment que la coalition des volontaires, fondée sur une approche flexible et un « *minilatéralisme assumé* » [(2)], **constitue potentiellement un moyen d'agir pour ancrer l'OTAN en tant qu'organisation chargée de bâtir l'Europe de la défense, s'agissant aussi bien des problématiques militaires qu'industrielles**.

c. Un objectif audacieux encore hors de portée aujourd'hui

Compte tenu du degré de dépendance des alliés européens à l'égard des États-Unis et du rôle encore primordial, tant sur le plan politique que stratégique et opérationnel qu'exercent ces derniers au sein de l'Alliance, **« l'appropriation » de l'OTAN par les Européens ne peut s'envisager qu'à long terme, une fois remplies l'ensemble des conditions évoquées par les rapporteurs dans leurs propositions, à commencer par une dissuasion avancée ayant évolué vers une dissuasion nucléaire européenne crédible.**

---

(1) Le Figaro, À défaut d'offrir une rapide victoire de l'Ukraine, la « coalition des volontaires » se réinvente en pilier européen de l'OTAN, *31 août 2026.*

(2) Selon l'expression utilisée par Justin Massié dans un article publié par Le Grand continent le 13 février 2026.

Lors de son audition, Philippine Bentégeat a ainsi rappelé que « *le domaine de la défense est, par essence, souverain et traité à Bruxelles de manière intergouvernementale* » (1). Comme l'ont confirmé l'ensemble des responsables civils et militaires auditionnés par les rapporteurs, l'idée d'une « armée européenne », qu'elle s'inscrive en dehors de l'UE ou en son sein, reste très largement illusoire à ce jour (2). Pour autant, **ces perspectives renouent avec les ambitions formulées dès 1987 par les États membres de l'UEO d'une « *identité européenne de sécurité et de défense* »** (3) dont l'objectif visait en effet à « *constituer au sein de l'OTAN une force européenne autonome dotée d'une chaîne de commandement européenne, et disposant d'un accès aux moyens de l'OTAN (qui restaient essentiellement américains)* » (4).

L'évolution brutale des réflexions stratégiques actuellement menées par les États européens et l'intérêt manifesté par certains d'entre eux quant à la proposition française de dissuasion nucléaire avancée soulignent à quel point les Européens ne doivent plus appréhender l'OTAN « ***comme une organisation américaine à laquelle ils participent, mais comme une organisation européenne à laquelle les Américains participent*** » (5), ce dernier point étant plus que jamais soumis à caution.

Les rapporteurs forment le vœu que ce changement d'état d'esprit s'opère suffisamment tôt pour que l'Europe soit prête à se défendre efficacement face aux menaces, voire aux attaques, dont elle pourrait faire l'objet dans un avenir proche.

---

(1) Audition de Philippine Bentégeat, 2 avril 2026.

(2) Lors de son audition le 5 février 2026, le vice-amiral Hamelin a ainsi considéré que « si chaque État assume correctement sa défense, alors il n'y a pas besoin d'une armée européenne ».

(3) Signature de la plateforme de La Haye le 24 octobre 1987.

(4) L'Union européenne de défense, op. cit., p. 245.

(5) Jean-Marc Vigilant, IRIS, 16 mai 2024, op. cit.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission de la défense nationale et des forces armées et la commission des affaires étrangères ont procédé à l'examen du rapport de la mission commune d'information sur « l'articulation et la compatibilité des défenses européennes et atlantiques » au cours de leur réunion conjointe du 30 septembre 2026.

M. Bruno Fuchs, président de la commission des affaires étrangères. Mes chers collègues, nous sommes heureux de nous réunir avec les membres de la commission de la défense nationale et des forces armées, afin d'entendre les conclusions des rapporteurs de la mission d'information commune sur l'articulation des défenses européenne et atlantique.

L'articulation entre la défense européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ne représente pas un débat nouveau, mais la guerre en Ukraine, ainsi que les pressions sur l'Europe et la défiance du président Trump à l'égard de l'Europe, constituent deux nouveaux facteurs structurants majeurs. Ils conduisent à revisiter d'abord la défense européenne, mais également la relation entre la défense des pays constituant l'Europe et l'OTAN.

Pour la France, cette réflexion s'inscrit dans une continuité stratégique désormais bien établie. Depuis plusieurs années, le président de la République appelle à un « *réveil stratégique* » de l'Europe. La constitution de la Coalition des volontaires l'a illustré, s'agissant de la situation précise de l'Ukraine. Dès son discours de 2017 à la Sorbonne, puis lors de son second discours au même endroit en avril 2024, le président Macron a défendu l'idée d'une Europe capable de protéger ses citoyens, de maîtriser ses dépendances critiques et d'assumer davantage sa propre défense. L'autonomie stratégique européenne, parfois discutée, parfois contestée, n'a jamais signifié un éloignement de l'Alliance atlantique. Elle traduit au contraire l'ambition de construire un pilier européen plus robuste, plus crédible et donc plus utile à l'OTAN elle-même.

Les derniers mois ont encore confirmé cette convergence. Le Conseil européen des 18 et 19 juin 2026 a réaffirmé la priorité donnée au renforcement de la défense et de la sécurité européennes, en mettant l'accent sur l'accélération du développement des capacités, le soutien durable à l'Ukraine, le renforcement de l'industrie européenne de défense et la montée en puissance des investissements consentis par les États membres. Quelques semaines plus tard, lors du sommet de l'OTAN à Ankara, les Alliés ont confirmé les orientations arrêtées depuis le sommet de La Haye, c'est-à-dire la poursuite de l'effort d'investissement dans la défense, le renforcement de la base industrielle et un soutien durable à l'Ukraine.

Le message porté conjointement par les responsables européens est clair : une Europe qui assume davantage sa sécurité ne concurrence pas l'OTAN ; elle renforce l'Alliance dans son ensemble. C'est précisément de cette articulation qu'il nous convient de débattre, grâce au rapport de nos collègues David Habib et Michèle Tabarot. Comment construire une véritable capacité européenne d'action sans créer de doublons inutiles ? Comment renforcer la souveraineté capacitaire européenne tout en préservant l'interopérabilité avec nos alliés ? Comment faire de cette montée en puissance européenne un facteur de cohésion, plutôt que de concurrence, au sein de l'Alliance atlantique ?

M. Jean-Michel Jacques, président de la commission de la défense nationale et des forces armées. Je me réjouis que nos deux commissions se retrouvent autour de cette mission d'information essentielle. Tout en conservant nos spécificités, nous devons multiplier ce genre d'initiative, ce travail conjoint, au plus grand bénéfice de notre Assemblée.

Nous vivons un contexte particulier, marqué par l'agression russe envers l'Ukraine, le durcissement de la position américaine qui s'est renforcée sous l'administration Trump, laquelle a, par exemple, tenu un discours particulièrement agressif vis-à-vis du Groenland. Le monde évolue et l'Europe, qui avait diminué pendant des décennies ses budgets de défense au titre des dividendes de la paix, réagit malgré tout. Ainsi, la France a doublé son budget de la défense en l'espace de dix ans, de même que nombre de nos partenaires européens ou le Canada.

Dès lors, se pose la question de l'articulation entre l'OTAN et l'Union européenne, voire l'OTAN et l'Europe. Les deux rapporteurs pourront peut-être nous éclairer sur ce *distinguo*. À ce titre, cette mission d'information est particulièrement précieuse et je tiens à remercier chaleureusement, nos deux co-rapporteurs pour leur travail et leur cède immédiatement la parole.

Mme Michèle Tabarot, rapporteure. Nous sommes heureux de vous présenter ce matin ce rapport d'information sur l'articulation et la compatibilité entre les défenses européenne et atlantique, fruit de plusieurs mois d'auditions, de déplacements, de travaux, dans un contexte très évolutif. Il a en effet fallu modifier ce rapport jusqu'à la dernière minute pour tenir compte des changements en cours. De fait, pas une semaine n'est passée sans qu'un nouvel événement ne vienne impacter nos travaux, à l'image de l'accord intervenu il y a quelques jours entre les États-Unis, le Danemark et le Groenland, où nous nous sommes d'ailleurs rendus.

Cette actualité rappelle que l'équilibre entre les défenses européenne et atlantique est en pleine évolution. Mais pour comprendre ce qui est en train de changer, il faut revenir aux fondements de cette relation, qui a une longue histoire. C'est d'ailleurs toute la difficulté de notre sujet : le passé pèse lourdement sur le présent et l'avenir de la relation transatlantique. Comme l'avait souligné le premier secrétaire général de l'OTAN, Lord Ismay, en 1949, l'objectif de l'OTAN était double et d'ailleurs, il est toujours très actuel : garder les Américains en Europe (« *keep the Americans in* ») et les Russes en dehors (« *keep the Russians out* »).

Cette formule conserve aujourd'hui toute son actualité. L'OTAN s'est construite comme une organisation militaire défensive, fondée sur la solidarité de ses membres et la présence militaire américaine en Europe. Sa raison d'être est d'ailleurs inscrite dans l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord : toute attaque armée contre l'un de ses membres est une attaque contre tous, justifiant une défense collective, y compris par la force armée, contre l'agresseur.

Pour accomplir cette mission, l'OTAN dispose de deux commandements suprêmes : d'une part, le commandement suprême Opérations, toujours dirigé par un officier général américain – le SACEUR – ; d'autre part le commandement suprême Transformation, toujours dirigé par un officier général français, aujourd'hui l'amiral Pierre Vandier.

Pendant quarante ans, l'articulation entre les défense européenne et atlantique était très claire : l'OTAN assurait la défense collective de l'Europe de l'Ouest, la défense européenne n'existait pas en dehors de l'OTAN. Après la chute du mur de Berlin, l'OTAN s'est réorientée vers la gestion de crise et la lutte contre le terrorisme. Elle a également dû s'adapter aux nouvelles ambitions de l'Union européenne (UE) en matière de défense. Dans un contexte marqué à l'époque par la guerre en ex-Yougoslavie, le traité de Maastricht a en effet donné pour la première fois à l'Union européenne une compétence dans ce domaine.

Dès cette époque, une nouvelle articulation s'est mise en place entre l'UE et l'OTAN, fondée sur la doctrine des « 3 D » : pas de détournement des capacités de l'OTAN, pas de discrimination vis-à-vis des États tiers et pas de duplication des ressources et des processus de décision.

En conséquence, un *modus vivendi* a rapidement été trouvé entre les deux organisations. L'Union européenne est chargée des opérations de gestion de crise à l'extérieur de ses frontières et des missions de formation des armées étrangères. À l'OTAN sont en revanche laissées la défense collective de ses membres et les opérations militaires « robustes » impliquant l'usage de la force.

L'article 42 du traité de Lisbonne de 2007 a d'ailleurs entériné ce partage des tâches, stipulant que la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) « *respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord* ». La coopération entre l'UE et l'OTAN a été renforcée après 2014, après l'annexion de la Crimée. La guerre en Ukraine s'est muée en conflit de haute intensité à partir de février 2022 et l'agression armée de ce pays par la Russie. Elle a engendré au moins trois conséquences majeures sur les défenses européenne et atlantique.

En premier lieu, l'OTAN est confirmée dans son rôle central dans la défense collective de l'Europe. Déjà, en 2014, c'est vers l'OTAN que ses membres européens s'étaient tournés pour mettre en place une présence militaire avancée sur le flanc Est. À partir de février 2022, cette présence a été considérablement renforcée. Ainsi, 40 000 soldats de l'Alliance sont déployés afin de contrer la

menace russe. Notre pays prend sa part dans cette défense collective, notamment en tant que nation cadre en Roumanie.

Deuxièmement les pays européens ont commencé à se réarmer massivement et, surtout, ont accepté que l'Union européenne finance le développement de leurs capacités militaires, ainsi que le soutien à l'Ukraine.

Troisièmement, la défense européenne et la défense atlantique ont assumé une complémentarité naturelle dans l'objectif de la défense de l'Europe. Renouant finalement avec les logiques de la Guerre froide sous un leadership américain renouvelé par Joe Biden, l'OTAN assure la planification et le commandement, encadrant l'effort de réarmement de ses membres européens par le processus OTAN de planification de défense (NATO Defence Planning Process – NDPP). L'UE et ses États membres quant à eux, se concentrent sur le développement capacitaire, la résilience et la mobilité militaire.

Pour être pérenne, cette répartition des rôles repose sur une conviction forte, celle d'un engagement américain durable en Europe. Or, la relation transatlantique s'est progressivement érodée. Il ne s'agit pas seulement d'un phénomène conjoncturel propre à la présidence de Donald Trump : nous assistons depuis une quinzaine d'années à une prise de distance manifeste de notre allié américain, dont le « pivot asiatique » théorisé par Barack Obama en 2011 en est la plus illustre manifestation.

Mais si l'administration américaine actuelle n'a pas créé cette évolution, elle lui a cependant conféré une nouvelle urgence. Nous devons ainsi faire un constat, que nous regrettons : l'articulation entre les défenses européenne et atlantique dysfonctionne. Elle est soumise à des tensions croissantes et doit désormais être repensée.

Il ne s'agit pas d'un divorce avec nos alliés. Le conflit au Moyen-Orient a d'ailleurs montré que les États-Unis ont besoin de l'Europe pour défendre ses intérêts. Mais face à un possible désengagement, une marche forcée de l'Europe vers l'autonomisation s'engage, avec pour objectif la capacité à peser plus fortement au sein de l'Alliance atlantique. Cela se traduit d'abord par l'amplification du soutien européen à l'Ukraine. Depuis le début du conflit, la contribution financière de l'Europe en faveur de l'Ukraine s'élève à plus de 230 milliards d'euros, c'est-à-dire le double de celle des États-Unis.

Au-delà de l'Ukraine, la relation transatlantique a également souffert de la multiplication de crises majeures au cours des derniers mois.

D'une part, les tensions survenues à la suite des menaces américaines visant l'intégrité territoriale du Groenland ont représenté un test pour la cohésion et la détermination de l'Europe. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité consacrer un déplacement à ce territoire hautement stratégique. À la lumière de l'accord signé la semaine dernière par le Danemark, le Groenland et les États-Unis,

nous pouvons considérer que la réponse unanime de l'Europe a contribué à éviter de lourdes conséquences sur l'OTAN.

Une autre situation de crise majeure doit être évoquée : le conflit en Iran. Là aussi, l'OTAN a pu être mise sous pression par les demandes d'assistance répétées de l'administration américaine. Or, l'OTAN, qui n'a été ni associée ni consultée au lancement de cette opération, n'a pas vocation à être partie prenante d'une opération militaire en Iran. Pour autant, cela ne signifie pas que nous devons rester indifférents à ces enjeux. Nous partageons un objectif essentiel, empêcher l'Iran d'accéder à l'arme nucléaire. C'est d'ailleurs la position réaffirmée collectivement par les alliés au sommet d'Ankara en juillet dernier.

Mais lorsque l'action ne relève pas de l'OTAN, les États doivent pouvoir prendre leurs responsabilités. La France le fait en contribuant à la sécurité de la région, comme ce sera le cas au port de Yanbu, en Arabie saoudite, pour protéger les infrastructures.

Chers collègues, des tensions avec notre allié américain nous imposent de regarder la réalité en face : les États européens ne peuvent plus déléguer leur sécurité, ce qui implique en conséquence une montée en puissance capacitaire et opérationnelle véritablement urgente. Certes, depuis 2022, les budgets de défense nationaux ont fortement augmenté ; l'Union européenne elle-même engage des sommes considérables. Malheureusement, des années seront nécessaires avant que l'Europe ne dispose des moyens de mener une guerre de haute intensité.

Nous nous sommes donc penchés à notre tour dans le rapport sur les lacunes et les dépendances capacitaires de l'Europe. La littérature sur ce sujet – en particulier les rapports de la commission de la défense – est très nombreuse et nos constats n'étonneront pas la plupart d'entre vous.

Trois lacunes apparaissent particulièrement significatives. La première concerne les facilitateurs stratégiques, fournis par l'allié américain : les satellites, moyens de surveillance et de renseignement ; les moyens de ravitaillement en vol ; le contrôle aérien et d'alerte avancée.

La deuxième concerne la défense anti-aérienne, dont nous voyons l'importance vitale en Ukraine. Certes, la France et l'Italie ont développé le Système sol-air moyenne portée/terrestre (SAMP/T), mais en nombre insuffisant pour espérer remplacer les *Patriots*. Enfin, l'Europe n'a aucune capacité de frappe dans la grande profondeur. Les *Scalp* ou les *Taurus* ont ainsi une portée est de 500 kilomètres environ, alors que les *Tomahawk* américains peuvent frapper des cibles jusqu'à 2 500 kilomètres de distance.

À ces lacunes capacitaires s'ajoutent trois faiblesses structurelles. La première est celle de la masse. Pressés de toucher les dividendes de la paix après 1989, les pays européens ont donné la priorité au maintien de quelques capacités majeures plutôt qu'aux stocks d'armements. Lorsque la guerre a éclaté, l'Europe a

par exemple rapidement été dans l'incapacité de fournir à l'Ukraine des obus de 155 millimètres.

La deuxième faiblesse est la conséquence de ce choix capacitaire. La base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne a calé ses capacités de production sur le faible rythme des commandes, sans stocks de sécurité ni réserve de capacités industrielles. Pour assurer sa rentabilité, elle a développé des produits de très haute technologie, qui exigent de longs délais de production. À l'inverse, une guerre de haute intensité comme la guerre en Ukraine consomme à un rythme effréné armes et munitions, obligeant ce pays à développer dans l'urgence une « BITD 3.0 » capable de produire très rapidement des produits *low cost*.

Enfin, la dernière faiblesse européenne concerne la diversité des matériels. Les parcs de matériels européens sont marqués par une forte disparité. Ces lacunes sont, par elles-mêmes, des dépendances en ce que l'Europe doit aujourd'hui s'appuyer sur des moyens mis à disposition par les États-Unis, qui pourraient à l'avenir lui faire défaut.

Toutefois, il existe une autre forme de dépendance : les pays européens disposent bien d'une capacité mais, celle-ci ayant été acquise auprès d'un pays étranger, ils ne peuvent par eux-mêmes en assurer la mise en œuvre complète. Le F-35 est l'archétype de ces dépendances vis-à-vis des États-Unis.

Enfin, et ce point est probablement le plus problématique, il ne suffit pas de disposer d'armements et de munitions, mais encore faut-il avoir la capacité de les utiliser sur le terrain. Or, celle-ci implique des capacités de planification, de commandement et de conduite des opérations, dont les Européens sont largement dépourvus.

L'amiral Pierre Vandier nous a rappelé la dure réalité des chiffres : 200 militaires au sein de l'état-major de l'Union européenne (EMUE), contre 11 000 au commandement suprême Opérations de l'OTAN. Or, 11 000 officiers d'état-major correspondent à ce qui est nécessaire pour planifier et conduire une guerre de haute intensité impliquant le déploiement rapide de 300 000 soldats, complétés par 500 000 soldats supplémentaires.

Par conséquent, il est simplement impossible à court terme pour l'Europe de dupliquer la structure de commandement de l'OTAN. Elle n'en a pas les ressources humaines. Une bascule de celles-ci de l'OTAN vers des états-majors européens est certes imaginable, mais elle prendrait des années. On peut le regretter, naturellement, mais c'est la réalité européenne d'aujourd'hui et celle de demain : seule l'OTAN garantit l'efficacité opérationnelle de la défense européenne face à l'ennemi.

Combler les lacunes capacitaires apparaît d'autant plus vital que le spectre d'un conflit de haute intensité avec la Russie n'est plus exclu. Les entretiens que nous avons menés à Paris, Bruxelles ou Copenhague auprès d'interlocuteurs français ou étrangers confirment l'existence d'un consensus autour de cette

hypothèse à l'horizon 2030. Cette projection comporte par nature un caractère aléatoire, mais plusieurs signes côté russe accréditent ce risque : la révision de sa doctrine nucléaire à des fins de coercition, la multiplication d'actions malveillantes, le lancement de nouvelles campagnes de conscription, le renforcement des partenariats avec la Chine, l'Iran et la Corée du Nord.

Ce risque de conflit de haute intensité ne doit donc plus être considéré comme purement théorique. La fin de nos convictions sur la relation transatlantique se conjugue ainsi avec la fin des illusions envers le régime russe. L'actualité nous fournit hélas des exemples presque quotidiens. Je pense ainsi au tir de fusée éclairante opérée par une frégate russe sur un hélicoptère de l'armée danoise, le 14 septembre dernier. Je pense également à l'envoi d'un drone chargé d'explosifs découvert à l'aéroport de Leipzig en août dernier, ou encore à l'incendie d'une entreprise de fabrication de drones en Estonie plus récemment.

Nos constats sont ainsi clairs et, nous le reconnaissons, souvent pessimistes. Évidemment, rien n'est irréversible. Il nous semble possible, nécessaire et même urgent d'agir afin que l'Europe puisse enfin se défendre elle-même. Nous avons donc établi un plan d'actions basé sur dix propositions que je laisse maintenant le soin à mon co-rapporteur de présenter.

M. David Habib, rapporteur. Ce plan d'action de court, moyen et long terme vise à reconstruire l'architecture de sécurité européenne sur une OTAN « européanisée » disposant de l'ensemble des capacités qui font aujourd'hui défaut aux alliés européens, incluant une dissuasion nucléaire autonome des États-Unis.

La première proposition de court terme est avant tout une conviction : OTAN et Union européenne ont trouvé un *modus vivendi*, qui découle des dispositions de l'article 42 du traité sur l'Union européenne (TUE), lequel donne à l'OTAN la responsabilité de la défense collective de l'Europe et à l'UE l'industrie de défense et son financement, l'investissement et la réglementation.

Cette répartition se justifie par les instruments dont disposent ces deux organisations, lesquels sont de nature très différente et parfaitement complémentaire. Comme le dit la revue nationale stratégique (RNS) 2025, « *l'OTAN demeure la seule organisation disposant de la crédibilité, des structures, des mécanismes et de la légitimité nécessaires pour faire face collectivement à un conflit majeur sur le continent* ». En revanche, sans l'UE et ses moyens financiers et réglementaires, le réarmement des États membres sera forcément plus compliqué et moins efficace, de même que la mobilité stratégique des troupes alliées en Europe exige un financement et une coordination au niveau européen.

Les deux organisations ont donc besoin l'une de l'autre, mais les récents débats sur l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM) en 2026 ont montré que la gauche, autant que la droite, restent divisées sur l'OTAN, l'UE et leur articulation. Dès lors, il nous faut donc poursuivre l'approfondissement de la

réflexion sur cette double existence OTAN-Union européenne, notamment dans le futur Livre blanc sur la défense et la sécurité.

La deuxième proposition, elle aussi de court terme, vise à soutenir les initiatives pour un cadre juridique favorable à la défense européenne, tout en préservant les intérêts de notre pays. De nombreuses initiatives touchant à la défense sont en cours d'examen au niveau européen, que nous présentons en détail dans le rapport, en particulier le « paquet mobilité militaire », la révision de la directive visant à simplifier les transferts de produits liés à la défense entre États membres et la révision de la directive sur les marchés publics de défense.

Ces initiatives vont dans la bonne direction, mais nous souhaitons attirer l'attention sur la question de principe qu'elles posent : quel est le bon équilibre entre la nécessaire efficacité commune, qui exige un accroissement des compétences européennes, et la préservation des marges de manœuvre des États dans un domaine aussi étroitement lié à la souveraineté nationale qu'est la défense ?

Pour nous, concilier efficacité européenne et préservation des intérêts de notre pays oblige la France à renforcer son influence au sein des institutions européennes et à promouvoir les institutions intergouvernementales telles que l'Agence européenne de défense (AED).

La troisième proposition que nous formulons est celle d'un renforcement des capacités opérationnelles européennes dans l'Arctique. Nous l'avons précédemment évoqué : la mobilisation de l'Europe en soutien du Groenland et du Danemark a *in fine* permis d'aplanir les tensions avec les États-Unis, ce qui s'est matérialisé par la signature de l'accord tripartite en marge de l'Assemblée générale des Nations unies. Le renforcement à venir de la présence militaire américaine au Groenland ne doit pas être vu comme une pierre d'achoppement de la relation transatlantique, mais comme un levier de partenariat fécond au cours des prochaines années, car le Groenland occupe une place évidente dans l'architecture de défense euro-atlantique.

De façon plus générale, nous pouvons aussi en tirer un enseignement salvateur : quand l'Europe fait preuve de détermination et de solidarité, elle renforce sa crédibilité aux yeux de ses alliés comme de ses adversaires, ce qui contribue aussi à sa sécurité.

La quatrième proposition est relative à l'intégration accrue de l'Ukraine et des autres États non membres de l'UE dans l'architecture de défense européenne. L'approfondissement évident des liens entre l'UE et l'Ukraine depuis 2022 doit selon nous aboutir à envisager, à terme, la double adhésion de l'Ukraine à l'UE et à l'OTAN.

Nous mesurons bien sûr les obstacles entravant à ce jour cette démarche, quant au risque pour l'OTAN et l'UE d'être en conséquence exposées à une confrontation militaire directe avec la Russie dès lors que le conflit actuel se poursuit. C'est donc exclusivement à la suite d'une cessation des hostilités avec la

Russie que cette perspective doit être négociée, y compris avec nos alliés américains, et mise en œuvre.

Nous y voyons deux avantages majeurs pour l'Europe.

D'une part, cela offrirait de véritables garanties de sécurité, non seulement pour l'Ukraine mais aussi pour le continent européen. L'objectif vise ainsi à dissuader de manière crédible la Russie de procéder à une nouvelle attaque, en raison des engagements auxquels l'Ukraine serait partie dans le cadre de la nouvelle architecture de défense. Le cas échéant, cette double adhésion à l'OTAN et à l'UE ne saurait bien sûr être dissociée : en l'absence d'appartenance à l'OTAN, la seule adhésion à l'UE fragiliserait l'ensemble de l'édifice, car elle accréditerait l'idée d'un refus *a priori* des États-Unis de porter secours à l'Ukraine dans l'hypothèse d'une nouvelle agression russe.

D'autre part, la double adhésion de l'Ukraine à l'OTAN et à l'UE accélérerait irrémédiablement l'intégration des industries de défense à l'échelle européenne. Elle favoriserait l'émergence d'une base industrielle et technologique européenne (BITDE) modernisée, qui bénéficierait de l'excellence et de la maîtrise acquises par les armées ukrainiennes sur le champ de bataille.

Je précise à nouveau la nécessité de procéder à cette réflexion à la fin des hostilités, dans un cadre apaisé, avec le souci d'apporter une réponse positive aux uns et aux autres, à commencer par l'Union européenne.

La cinquième proposition est une proposition de moyen terme. Nous avons évoqué les financements européens dans la deuxième proposition, mais l'essentiel de l'effort de réarmement pèsera sur les États membres, dont les budgets devront augmenter considérablement, à hauteur des 3,5 % du produit intérieur brut (PIB) qu'ils ont promis d'atteindre lors du sommet de l'OTAN à La Haye en 2025.

Grâce aux deux dernières LPM, la France a d'ores et déjà entamé sa remontée en puissance et le budget des armées devrait avoir doublé d'ici à 2030 par rapport à 2017. Toutefois, les lacunes restent encore nombreuses, à commencer par une masse qui nous fait toujours défaut et cette hausse ne représente finalement qu'une augmentation d'un tiers – de 1,8 à 2,5 % – de la richesse nationale consacrée à la défense. Un véritable doublement porterait l'effort de la nation à 3,6 % du PIB. De plus, ces efforts s'apprécient en comparaison avec ceux réalisés par nos voisins qui sont bien supérieurs pour certains, à l'instar de la Pologne (4,7 %).

Dans ces conditions, il ne saurait être question de relâcher l'effort de notre pays en faveur de la défense. Il en va de notre sécurité, mais également de notre crédibilité. Dégager les ressources nécessaires pour le renforcement capacitaire de l'UE est une chose, mais encore faut-il qu'elles soient utilisées à bon escient, c'est-à-dire, concrètement, à combler les nombreuses lacunes capacitaires qui, aujourd'hui, laissent les Européens dans la dépendance opérationnelle des États-Unis.

Tel est l'objet de la sixième proposition, dans le double objectif d'un renforcement capacitaire rendu nécessaire à la fois par l'aggravation des menaces et l'éloignement américain et d'une ambition d'autonomie stratégique qui, par elle-même, exige des moyens militaires considérables.

Ces lacunes, déjà longuement présentées, ont commencé à être comblées. Des projets européens de développement capacitaires présentent deux autres avantages majeurs. Le premier est la standardisation. En effet, ces matériels sont élaborés en commun, ils ont vocation à être acquis par l'ensemble des pays participant au programme, mettant ainsi un terme à l'une des faiblesses des armées européennes, la multiplicité des standards, laquelle complique l'interopérabilité et le maintien en condition opérationnelle (MCO), tout en empêchant l'économie d'échelle liée aux grandes séries.

Le deuxième avantage n'est pas tant industriel, opérationnel ou financier que politique. Lorsque de nombreux pays européens partagent un même équipement, qu'ils l'aient développé en commun ou simplement acquis, ils sont en mesure de l'imposer à l'OTAN et d'en faire le nouveau standard de l'Alliance. Ainsi en est-il du projet *European Secure Software defined Radio* (ESSOR) dédié aux volets logiciel et radio, qui est devenu en 2023 la référence d'interopérabilité radio pour l'ensemble des membres de l'Alliance.

Il ne suffit pas de combler les lacunes, il faut aller au-delà et faire en sorte que l'Europe acquière cette masse qui lui manque aujourd'hui, ce qui exige à la fois des financements, mais aussi et surtout une profonde transformation de la BITD, qui doit désormais être capable de développer des produits *low cost* et de les produire vite et en grande quantité.

Cette transformation passe par des subventions, mais aussi des commandes, car nos entreprises de défense n'investiront pas dans l'augmentation de leur production sans certitude que ces matériels supplémentaires soient demain effectivement achetés par ces mêmes États qui leur demandent aujourd'hui de produire plus. Une responsabilité particulière pèse donc sur ces derniers : dégager des budgets, mais aussi, par leurs commandes, donner de la visibilité aux entreprises européennes de défense.

Notre septième proposition porte sur la dissuasion nucléaire. L'OTAN n'est en effet pas une simple alliance militaire conventionnelle, mais une alliance nucléaire, dont la politique de dissuasion constitue la clé de voûte de la garantie de sécurité apportée à ses membres. Comme en matière conventionnelle, cette dissuasion repose pour l'essentiel sur les États-Unis, qui ont prépositionné leurs armes nucléaires dans des bases en Italie, aux Pays-Bas, en Allemagne et en Belgique, à charge pour les armées de l'air de ces pays de les transporter, à travers le F-35. En effet, si ces pays participent à la planification et au déploiement d'armes nucléaires, à travers le *Nuclear Planning Group* (NPG), ces armes restent sous contrôle américain et leur décision d'emploi entre les mains du président des États-Unis.

La dissuasion française participe à celle de l'OTAN, offrant un élément d'incertitude supplémentaire pour l'ennemi, mais de manière indépendante, puisque notre pays ne fait pas partie du NPG. Il est évident que l'Europe, quelles que soient ses capacités conventionnelles, restera dans la dépendance des États-Unis, tant que ceux-ci seront les garants ultimes de sa sécurité.

C'est en cela que la dissuasion avancée proposée par le président de la République à nos alliés européens dans son discours de l'Île-Longue, le 2 mars dernier, doit être mise en lumière. Certes, cette dissuasion avancée ne remplacera pas la dissuasion mise en œuvre par l'OTAN. Le président de la République a été très clair, elle sera : « *un effort distinct qui a sa valeur propre et qui est parfaitement complémentaire de celui de l'OTAN au plan stratégique comme au plan technique* ». La France ne propose ni partage nucléaire au sens de l'OTAN, ni garantie de sécurité comparable à la dissuasion élargie américaine.

Toutefois, on ne peut exclure qu'un jour, les pays européens doivent également prendre en charge la dissuasion nucléaire vis-à-vis de leurs ennemis, sans le soutien des États-Unis, comme ils devront le faire sur le plan conventionnel. C'est dans l'ordre des choses de l'éloignement américain de l'Europe et la conclusion finalement logique de ce dernier. D'ailleurs, le succès rencontré par la proposition de l'Île-Longue auprès de nos partenaires montre sa pertinence dans le contexte actuel, alors qu'il y a quelques années une initiative identique n'avait suscité que le scepticisme.

Évidemment, une telle affirmation de l'Europe dans un domaine aussi sensible militairement et surtout politiquement que le nucléaire peut raisonnablement effrayer, à la fois les armées, les gouvernements, les partis politiques et les populations, en France et en Europe, sans oublier une réaction potentiellement forte de l'OTAN et des États-Unis.

Leader de cette future dissuasion nucléaire européenne, la France a de ce fait un rôle particulier à jouer pour désamorcer les craintes et susciter la confiance. Comme l'a déclaré un haut responsable de l'OTAN, « *cela rassurerait tout le monde si la France rejoignait le groupe des plans nucléaires de l'OTAN* ». Nous pensons de même et considérons qu'il est temps de briser ce tabou, de mettre un terme à un isolement qui, en réalité, n'a plus guère de sens aujourd'hui et de donner un gage finalement modeste compte tenu des enjeux.

La huitième proposition découle d'un constat partagé par l'ensemble des intervenants civils et militaires que nous avons eu l'occasion d'auditionner. L'hétérogénéité des savoirs et savoir-faire militaires de l'ensemble des États européens, sur le plan tant conceptuel qu'opérationnel, est un frein à l'édification d'une Europe de la défense. Nous pouvons résumer cet enjeu en une formule : avant de parler d'une seule voix, encore faut-il parler la même langue.

Puisque le temps qui m'était imparti est écoulé, je ne développerai pas les deux dernières propositions, lesquelles portent sur le développement d'un pilier

européen de l'OTAN et, à plus long terme, au-delà de dix ans, sur une véritable appropriation de l'Alliance par les Européens. Que l'on soit favorable ou non aux dix propositions qui sont formulées dans ce rapport, elles donneront lieu immanquablement à une réflexion lors de la future législature, afin que notre pays puisse pleinement trouver sa place dans le débat militaire de l'Europe et dans le débat militaire de l'OTAN.

M. le président Bruno Fuchs. Je vous remercie. Monsieur le rapporteur, vous parliez de la place de la France, laquelle comporte également, à côté de la dimension militaire, une dimension diplomatique. À ce titre, les membres de notre commission des affaires étrangères sont extrêmement inquiets de la baisse des crédits accordés à la diplomatie française, à l'action extérieure de l'État et à l'aide au développement. À un moment donné, il importera de réfléchir à une forme d'incohérence, qui consisterait à simultanément affaiblir le volet politique et diplomatique, tout en renforçant le volet militaire. La souveraineté, la parole de la France, son influence dépendent de ces deux facteurs, simultanément.

Je passe à présent la parole aux orateurs des groupes politiques.

M. José Gonzalez (RN). Madame la rapporteure, monsieur le rapporteur, si nous saluons votre travail, nous n'en partageons pas les conclusions. En effet, votre rapport le reconnaît lui-même : la défense est par essence un domaine souverain et ne peut être traitée collectivement que de manière intergouvernementale. L'article 4 du traité sur l'Union européenne réserve la sécurité nationale à chaque État membre. En matière de défense, le Conseil statue à l'unanimité ; la Commission européenne n'y dispose d'aucune compétence propre et l'article 42 fait de l'OTAN le fondement de défense collective de ses membres.

Pourtant, vous proposez d'accepter un recul des prérogatives des États, puis de faire de l'Alliance atlantique le bras armé de l'Union. C'est exactement la pente suivie par la Commission européenne. Pour le règlement Agir pour la sécurité de l'Europe (instrument SAFE), elle a choisi une base juridique d'urgence qui écarte le Parlement européen. Celui-ci a d'ailleurs saisi la Cour de justice de l'Union européenne.

Surtout, les faits démentent l'existence d'une défense européenne distincte ; votre rapport le montre. Les États-Unis ont fourni 48 % des armes livrées en Europe depuis 2021, treize forces aériennes européennes voleront sur F-35 d'ici 2035. La Pologne achète des chars américains et coréens, l'Allemagne fabrique des fuselages de F-35 et des missiles *Patriot* sous licence américaine. Le volet avion de combat du système de combat aérien du futur (SCAF) a pris fin. Enfin, le Conseil a rejeté la préférence européenne et SAFE lui-même admet 35 % de composants extra-européens.

La réalité est simple : quand les Européens coopèrent en matière de défense, ils le font au sein de l'Alliance atlantique, et avec du matériel américain. Parler d'articulation entre deux défenses revient donc à décrire un pilier qui n'existe pas.

Comme l'a dit devant vous le vice-amiral Hamelin, si chaque État assume correctement sa défense, il n'y a pas besoin d'une armée européenne.

Mme Michèle Tabarot, rapporteure. Je m'attendais à une telle intervention de la part du Rassemblement national. Il est très ambitieux d'afficher des objectifs exceptionnels et, peut-être que dans cinquante ans, la France disposera de la capacité d'assurer seule sa défense. Aujourd'hui, tel n'est pas le cas.

Les chiffres que nous vous avons présentés concernant l'OTAN sont, à cet égard, particulièrement révélateurs. L'état-major de l'OTAN dispose d'environ 11 000 officiers, quand celui de l'Europe n'en compte qu'environ 200 et que les plans de l'OTAN prévoient de déployer immédiatement 300 000 hommes et d'en mobiliser jusqu'à 500 000 par la suite. Ce n'est pas avec la seule armée française, qui compte aujourd'hui environ 200 000 personnels, et compte tenu des lacunes capacitaires que nous connaissons encore, que nous pourrions faire face seuls à une telle situation.

Je regrette donc que vous portiez un regard quelque peu critique sur le programme SAFE. Le fait de disposer de financements européens correspond précisément au rôle que l'Union européenne peut jouer aujourd'hui. Il s'agit de fournir très concrètement des moyens financiers permettant aux industries de défense de chaque pays européen de se développer.

Nous avons besoin d'une BITDE dynamique et solide. Nous avons besoin que nos industriels disposent de commandes suffisantes et surtout de visibilité sur les montants qui pourront être investis dans les années à venir. Il faut également rappeler qu'une obligation d'achat européen à hauteur de 65 % des composants d'un produit de défense est prévue. Elle constitue malgré tout une avancée significative au regard de la situation actuelle.

Ce que nous sommes en train de construire – et nous l'avons évoqué dans ce rapport, notamment à travers les garanties supplémentaires apportées par la dissuasion nucléaire – contribuera progressivement à rassurer les États européens. Beaucoup d'entre eux se sont historiquement tournés vers les États-Unis pour leur sécurité. L'objectif consiste à faire en sorte qu'ils se tournent peu à peu davantage vers l'Europe et, plus particulièrement, vers la France.

Nous proposons donc un rôle plus important pour la France, tout en préservant pleinement la souveraineté de chaque État, au sein de l'Union européenne et de l'OTAN.

M. David Habib, rapporteur. Je ne suis pas surpris par votre intervention. Nous proposons l'européanisation de l'OTAN, et non la vassalisation de l'Europe. C'est même l'inverse : la vassalisation de l'Europe est la situation actuelle, que nous subissons.

Lors de l'un de nos déplacements, à Bruxelles, lorsque nous avons rencontré des militaires des autres pays européens, tous nous ont indiqué : « *Nous avons*

confiance dans vos officiers ; ils sont brillants, intelligents. Notre problème, ce sont vos politiques. Si demain, nous sommes confrontés à une difficulté particulière, nous pouvons bien évidemment nous adosser à votre compétence militaire, mais pourrions-nous nous adosser à votre compétence politique ? ». Il nous faut donc progresser sur le terrain de la crédibilité politique de l'Europe en matière de défense, *via* l'appropriation de l'OTAN par les États membres et leurs gouvernements.

M. Laurent Mazaury (LIOT). Je tiens d'abord à saluer le travail mené par nos deux co-rapporteurs. À vous lire, on comprend que nous sommes arrivés à la fin d'un modèle d'un autre siècle, la garantie américaine que l'on appelait en d'autres temps le « *parapluie américain* », n'est plus une protection automatique pour l'Union européenne.

Cela ne signifie pas que nous devons tourner le dos à notre allié américain, mais cela implique que l'Union européenne soit capable de se prendre en main et surtout, pour reprendre votre formule, de s'approprier l'OTAN – certainement pas l'inverse. Bien entendu, il faut une Europe de la défense forte, ce qui suppose des investissements, des capacités industrielles, des stocks, une BITDE qui suit le rythme des besoins d'armement et en outil de défense.

Mais cette Europe de la défense ne doit pas être conçue ni comprise comme une nouvelle alliance concurrente. Dans le contexte actuel, face à l'agresseur russe, face à l'instabilité du président américain, on ne peut se permettre de laisser subsister une ambiguïté sur l'avenir européen de l'Alliance atlantique.

Vous avez réalisé plusieurs auditions, des déplacements. Quel est, selon vous, aujourd'hui le pouls chez nos voisins, notamment les plus atlantistes, car il en demeure ? Sont-ils prêts à aller plus loin dans la prise en charge européenne de notre sécurité ? Au fond, cette volonté de prendre davantage de responsabilités doit aussi se traduire dans le fonctionnement même de l'Alliance.

Il se trouve que, par ailleurs, depuis le début de l'année, nous avons eu droit à un feuilleton au sein de l'OTAN, marquée par une bataille pour peser dans les postes clés. Le paradoxe est là : si l'administration Trump veut réduire son implication, elle entend pourtant bien garder son emprise sur l'OTAN.

Dans les coulisses, où on est le rapport de force aujourd'hui ? La France a-t-elle réussi à renforcer son influence dans les postes clés et les commandements ? Il y a là un enjeu essentiel si nous voulons avoir suffisamment d'influence pour imposer des arbitrages favorables à notre industrie et imposer l'idée d'une préférence européenne.

Enfin, cher collègue Habib, un élément de votre intervention me hérisse car il semble précisément en contradiction avec le discours de l'Île Longue : une forme de transmission de notre indépendance stratégique nucléaire vis-à-vis d'une OTAN dont on ne peut pas avoir encore les garanties d'un contrôle européen. En ce sens, la temporalité de ce transfert me semble fondamentale si nous voulons pouvoir

conserver notre indépendance stratégique. Pouvez-vous m'apporter des éclaircissements à ce sujet ?

M. David Habib, rapporteur. Cher collègue Mazaury, je comprends votre remarque mais en réalité, c'est exactement l'inverse. Lorsqu'on veut être fort, il faut l'affirmer. Or, aujourd'hui, il nous manque précisément l'affirmation d'une volonté et la capacité de mettre nos moyens à la disposition de nos alliés. Il ne s'agit ni de les transférer, ni de les déléguer, ni de demander à d'autres d'exercer une forme de tutelle. Il s'agit simplement d'assumer nos propres responsabilités.

Si nous voulons demain jouer pleinement ce rôle, nous devons également renforcer nos capacités. Nous ne pouvons pas demander à plusieurs pays de se placer sous la responsabilité militaire de la France si celle-ci ne dispose pas elle-même des moyens militaires permettant d'assumer une telle responsabilité.

Je terminerai sur votre question concernant l'attitude des différents pays. Le pays qui est aujourd'hui le plus proche des Américains et de l'OTAN est le Danemark. Il a, pour ainsi dire, payé pour voir.

Mme Michèle Tabarot, rapporteure. Lorsque les États-Unis ont manifesté la volonté d'annexer le Groenland, les Européens ont réagi et la France s'est fortement impliquée dans cette réaction en envoyant des soldats sur place. Le président de la République a alors affirmé que tous les militaires nécessaires seraient déployés pour démontrer au Danemark que nous étions à ses côtés. Cette position a profondément modifié l'attitude danoise. Nous observons également que d'autres pays européens, notamment la Suède, recommencent à passer des commandes à l'industrie française.

Cette forte réaction a permis d'aboutir à un accord beaucoup plus proche des accords antérieurs et sans rapport avec les intentions initialement exprimées par le président Trump. Nous assistons ainsi à un changement de paradigme particulièrement intéressant.

Cependant, comme l'a rappelé David Habib, une telle ambition suppose des moyens. Nous pouvons envisager, à l'horizon 2035-2040, des capacités suffisamment importantes pour peser véritablement et nous approprier progressivement l'OTAN.

Mme Constance Le Grip (EPR). Je vous remercie à mon tour pour le travail que vous avez conduit. Votre rapport nous offre des pistes de réflexion et formule des propositions – certaines audacieuses – de nature à animer le débat.

La guerre d'agression à grande échelle menée par la Russie contre l'Ukraine et la dégradation durable de notre environnement stratégique nous obligent à repenser entièrement les conditions de la sécurité de notre continent. Elles nous contraignent aussi à regarder lucidement nos dépendances et lacunes capacitaires, dans un contexte où l'engagement américain en Europe n'est plus considéré comme garanti, où la Russie est identifiée comme la principale menace militaire pesant sur

la sécurité du continent européen. Il ne s'agit pas là d'un fantasme, mais d'une réalité partagée par la plupart des experts militaires des pays européens.

Votre rapport souligne la nécessité de ne pas opposer dans ce contexte si dangereux la défense européenne et l'Alliance atlantique, mais bien de réfléchir à leur articulation et à leur compatibilité. Vous écrivez à juste titre que l'OTAN est et demeure le cadre de notre défense collective, et qu'il s'agit donc de bâtir de manière plus affirmée, renforcer la construction de ce pilier européen de l'OTAN. Votre proposition n° 10, « *S'approprier l'OTAN* », particulièrement intéressante, nous conduit à devoir mieux assumer nos responsabilités au sein de l'Alliance atlantique.

Je souhaite vous interroger sur deux de vos propositions. S'agissant de la proposition n° 3 sur l'Arctique, comment concrètement aller plus loin dans la bonne articulation entre les dispositifs européens et les dispositifs atlantiques déployés au Groenland, à la lumière de l'accord signé récemment entre les États-Unis, le Danemark et le Groenland ? Comment, concrètement, faire plus et mieux ?

Ensuite, en dépit de *Galileo*, nos armées restent très dépendantes du GPS – Global positioning System – américain. Comment s'extraire de cette dépendance et nous orienter véritablement vers plus d'autonomie ?

M. David Habib, rapporteur. Il faut être clair : le Groenland n'a jamais figuré, jusqu'à l'intervention de Trump, au cœur des problématiques européennes Il est nécessaire aujourd'hui d'ancrer le Groenland en Europe, notamment par un accroissement des investissements et des liens économiques. C'est le sens, notamment, de la visite de la présidente de la Commission européenne dans ce territoire il y a quelques semaines. Les chefs d'entreprise, les industriels français l'ont d'ailleurs compris : lorsque nous nous sommes rendus à Nuuk, un certain nombre d'entre eux étaient présents.

Mme Michèle Tabarot, rapporteure. Ces investissements sont utiles, tant il s'agit d'une zone stratégique. À ce titre, l'accord finalement conclu constitue une bonne nouvelle. Je rappelle également que Kaja Kallas a proposé l'acquisition de navires brise-glace. À l'heure actuelle, l'OTAN et les Américains en sont faiblement dotés et ils fonctionnent mal.

M. Arnaud Le Gall (LFI-NFP). Votre rapport est très détaillé. Compte tenu du temps qui nous est accordé, je me contenterai d'en pointer la philosophie globale, avec laquelle je ne suis pas d'accord. Ce rapport recommande à la fois plus d'OTAN et la formation d'une défense européenne autonome.

Mais il s'agit d'une chimère : l'idée d'une autonomie de l'OTAN, de l'Europe dans l'OTAN et d'une autonomie des membres de l'OTAN vis-à-vis des États-Unis, constitue une illusion totale. Depuis le début de son histoire, l'OTAN est une structure dominée par les États-Unis, dirigée par les États-Unis, conçue pour servir d'abord les buts géopolitiques des États-Unis. Cela reste vrai aujourd'hui, malgré les annonces qui sont des arlésiennes sur le désengagement américain de l'OTAN.

En effet, d'un côté, on nous menace d'un désengagement des États-Unis mais, simultanément, on nous demande d'acheter des armes américaines. C'est à cela que sert l'OTAN à l'heure actuelle. Nous avons pu le constater une nouvelle fois lors du dernier sommet, où Trump a exigé des États européens qu'ils augmentent leurs dépenses militaires, évidemment en achetant des armes états-uniennes. À l'époque, Mark Rutte, le secrétaire général de l'OTAN, s'était réjoui de cette situation en appelant Trump « *Daddy* » – vous devez sûrement vous en rappeler.

Ce rehaussement des dépenses militaires européennes est venu augmenter de plus de 50 % les commandes d'armement aux États-Unis. Or, il ne s'agit pas de simples achats mais d'un enjeu de souveraineté : les États-Unis peuvent déprogrammer les armes, ne pas livrer les pièces de rechange. Le F-35 est le symbole de cette dépendance, comme le relève Joseph Henrotin dans son livre *Un avion pour les gouverner tous, le F-35, prisme de la dépendance stratégique européenne*. Depuis Washington, on peut décider de ce que l'on fait ou ce l'on ne fait pas de nos armes.

Pour ces raisons, un pilier « européen » de l'OTAN demeure un mirage. Mais vous allez beaucoup plus loin, en proposant de rejoindre le groupe des plans nucléaires. Vous savez pourtant qu'il existe des divergences entre la doctrine de dissuasion française et un certain nombre de doctrines, notamment états-uniennes. Par exemple, la France n'a jamais évoqué la possibilité d'utiliser des bombes nucléaires tactiques. Que ferait la France dans un groupe nucléaire dominé par des pays qui partagent cette idée de bombes nucléaires tactiques – une hérésie de mon point de vue ? Comment imaginer confier la sécurité de l'Europe à une structure dont le chef, en dernière instance, menace d'annexer les Antilles ou Saint-Pierre-et-Miquelon ?

Quoi que l'on pense de la défense européenne autonome – je ne rejouerai pas le débat sur la Communauté européenne de défense –, ne croyons pas à la possibilité de nous approprier l'OTAN. Nous devons agir en dehors de l'OTAN.

Mme Michèle Tabarot, rapporteure. Je rappelle tout d'abord que le NPG est, comme son nom l'indique, un organe de planification et non de décision et que personne ne contestera que, malgré leur présente en son sein, les États-Unis restent entièrement souverains dans la mise en œuvre de leurs armes atomiques.

S'agissant des financements, le programme SAFE a précisément pour objet d'éviter que l'argent européen ne serve à acheter du matériel américain, dont l'acquisition entraîne dépendances et contraintes opérationnelles, comme la guerre en Ukraine l'a rappelé.

Toutefois, une telle évolution ne peut pas s'opérer du jour au lendemain. Nous devons renforcer nos investissements et mieux coopérer entre pays européens afin que les États membres achètent davantage entre eux plutôt qu'aux États-Unis.

Par ailleurs, je voudrais à nouveau insister, même si cela vous déplaît, sur le caractère incontournable de l'OTAN pour une défense européenne efficace : l'état-major de l'Union européenne dispose d'environ 200 officiers quand celui de l'OTAN en compte 11 000. À nous de travailler progressivement pour combler cet écart et prendre davantage la main à l'intérieur de l'OTAN. S'approprier l'OTAN constitue précisément le signe que nous ne souhaitons pas demeurer dans une logique de vassalisation américaine.

M. David Habib, rapporteur. Les Danois ont par exemple renoncé à l'achat de *Patriot* au profit du système franco-italien SAMP-T. Par ailleurs, je suis surpris d'entendre que la France vendrait plus de Rafale si elle s'éloignait de l'OTAN.

Je reconnais que votre argumentation existe dans une partie de l'opinion française, mais vous devez aller au bout du raisonnement. Vous ne dites pas tout car vous préconisez de nous éloigner de l'OTAN mais aussi de nous éloigner de l'Europe.

M. Arnaud Le Gall (LFI-NFP). Non.

Mme Natalia Pouzyreff (EPR). Mais si.

M. David Habib, rapporteur. Si vous imaginez que l'on peut construire une défense européenne de qualité sans l'OTAN, il faudra détailler les moyens financiers que vous comptez mobiliser à cet effet. Et je ne suis pas certain que les députés de LFI, qui sont devant les lycées aujourd'hui, soient capables d'expliquer aux élèves qu'il sera nécessaire de multiplier par 200 le budget de la défense.

Soit l'on fait de la politique, soit l'on n'en fait pas.

M. Arnaud Le Gall (LFI-NFP). Votre réponse est assez mesquine, ce n'est pas à la hauteur de la réponse de votre co-rapporteure. Allez au bout de votre raisonnement. J'observe en outre qu'aucun Rafale n'est vendu à un État membre de l'OTAN.

Mme Natalia Pouzyreff (EPR). Et la Grèce et la Croatie ?

Mme Anna Pic (SOC). En matière de défense, la question de l'articulation des rôles entre l'Union européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord figure au cœur de la nouvelle architecture de sécurité collective du continent européen que nous devons construire.

Ce sujet, en réalité assez ancien mais longtemps éludé par les dirigeants européens, s'impose à nous aujourd'hui. L'attitude américaine, du pivot indopacifique aux frictions groenlandaises en passant par les dissensions budgétaires, y est pour beaucoup. Nous sommes aujourd'hui contraints de mettre fin à la procrastination, d'accélérer sans y être parfaitement préparés. L'Europe est

à la croisée des chemins et il nous faut désormais « *habiter l'OTAN* », pour reprendre une expression d'initié.

Il s'agit de l'habiter en Européens, davantage que nous ne l'avons jamais fait jusqu'ici, l'habiter par l'intermédiaire d'un pilier européen fort, pour reprendre une autre expression consacrée mais dont toute la difficulté réside dans la définition de ses contours. Quand certains appellent à l'autonomie stratégique européenne, à la capacité de répondre aux menaces sans dépendre d'alliés non-européens, d'autres préfèrent maintenir, voire renforcer, leurs liens avec les Américains dans l'objectif de ménager les susceptibilités et de ne pas insulter l'avenir.

Le risque est non négligeable au regard des ambiguïtés américaines vis-à-vis de l'Europe et de l'OTAN. À cet égard, les dernières annonces d'Ursula von der Leyen relatives à un nouveau forum de prise de décision, accueillies avec scepticisme par certains dirigeants otaniens et les pays d'Europe de l'Est, n'apparaissent pas de nature à apporter les clarifications nécessaires.

Quelle peut être la viabilité d'un pilier européen, sans clarification et homogénéisation de la position des différents États européens, en sachant que le partenaire américain ne semble pas très ouvert à l'idée de céder des commandements, en particulier celui du SACEUR ? De l'aveu même de nos forces, une présence française centrale au sein d'un pays européen de l'OTAN ne relève pas de l'évidence, puisque nous n'avons pas encore les capacités, ni même la légitimité auprès de nos partenaires européens. Quel regard portez-vous sur cette question ?

M. David Habib, rapporteur. Votre intervention nous place au cœur du débat. Simplement, il n'y aura pas de grand soir, le cheminement devra être progressif. Vous avez raison de souligner que deux visions s'opposent : la première consiste à américaniser davantage encore l'OTAN ; la seconde vise au contraire à l'européaniser.

Mme Michèle Tabarot, rapporteure. Je partage totalement ce point de vue : les changements ne peuvent pas être immédiats. Le continent européen vit une période difficile, entre la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine et les attaques hybrides – elles le sont d'ailleurs de moins en moins – qui ciblent nos pays. Le SACEUR ne sera naturellement pas remplacé dès demain par un général européen, mais notre rapport souligne précisément la nécessité de nous renforcer collectivement pour, peu à peu, être en mesure de revendiquer et d'obtenir les postes importants à l'intérieur de l'OTAN et faire en sorte que l'Europe soit au moins aussi influente au sein de l'Alliance que les Américains, lesquels ont effectivement engagé un pivot vers l'Indopacifique et la Chine.

M. Michel Herbillon (DR). Je félicite nos deux co-rapporteurs, pour leur rapport extrêmement intéressant, au cœur des évolutions de la politique de la défense, tout en comportant une dimension géopolitique et géostratégique essentielle. Comme vous l'exposez dans son introduction, l'architecture de sécurité

européenne a connu trois chocs en à peine dix ans, en 2014, 2022 et 2025. Ils nous ont confrontés, nous Européens, à de graves vulnérabilités politiques, diplomatiques, économiques et militaires à l'échelle nationale, de l'Union européenne et de l'OTAN.

Nos deux commissions, nos deux excellents rapporteurs, ont travaillé à réduire nos vulnérabilités nationales. Par ce rapport commun, ils touchent à la clé de voûte, à l'articulation de l'Union européenne et de l'OTAN.

M'appuyant sur vos propositions, permettez-moi de souligner deux éléments. En premier lieu, la décision de réintégrer le commandement intégré de l'OTAN a constitué un choix salutaire. Dans cet esprit, le retour de la France au sein du groupe des plans nucléaires de l'OTAN vous semble souhaitable. Cette proposition peut certainement susciter un débat. Quelle était la position de vos interlocuteurs, notamment militaires, à ce sujet ? Ensuite, j'attire notre vigilance à tous, chers collègues, sur le maintien du budget de défense à la hauteur de l'enjeu et dans la durée.

J'en viens à mes deux questions. L'une porte sur le renforcement de la mobilisation des capacités opérationnelles européennes en Arctique. Pourriez-vous nous préciser son cadre et, de manière plus générale, la place de la coopération avec le Canada ? L'autre question concerne la Coalition des volontaires. Cette coalition est aujourd'hui informelle, très large et parfois divisée. Dans quelle mesure permettrait-elle, selon vous, de jeter les bases d'une reconfiguration de l'OTAN ?

M. David Habib, rapporteur. Lorsque le président Sarkozy a projeté la réintégration du commandement intégré de l'OTAN, j'étais déjà député et je m'y étais opposé. On peut parfois rester soi-même et changer d'avis. Je l'assume, et je regrette que le président Hollande ne soit pas là aujourd'hui. C'est auprès de lui que j'aurais trouvé le « parapluie intellectuel » qui m'aurait permis de faire le grand écart.

La participation de la France au NPG, finalement, n'est que l'aboutissement de ce processus de réintégration pleine et entière de notre pays dans l'Alliance, condition pour nous de son appropriation par les Européens.

Mme Michèle Tabarot, rapporteure. Nous ne partageons pas tous la même ligne, mais j'estime pour ma part que la Coalition des volontaires comporte un véritable intérêt et impulse une dynamique, notamment avec la participation du Canada, un acteur important, dont les relations avec l'administration Trump sont parfois compliquées. Il ne vous a pas échappé également que la présidente de la Commission européenne a émis le souhait que le Canada devienne un membre associé à l'UE, ce qui aurait évidemment des implications en matière de défense.

Il est nécessaire d'apprendre à travailler ensemble et de comprendre que nous avons tout intérêt à consolider nos partenariats afin d'être plus solidaires, non seulement au sein de l'Union européenne mais aussi de l'OTAN. Je partage par ailleurs votre avis : le choix du président Sarkozy s'est avéré salutaire. Cette

décision a pourtant été très critiquée à l'époque, puis encore pendant de nombreuses années. Certains groupes politiques souhaitent toujours revenir sur cette décision aujourd'hui encore.

Pourtant, pour avoir échangé avec nos collègues des deux commissions et ceux qui siègent à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, il m'apparaît clairement qu'une sortie du commandement militaire intégré est aujourd'hui impossible. Une telle décision relèverait même de l'inconscience, dans une période où l'Europe est confrontée à la guerre en Ukraine.

Sortir du commandement intégré créerait une fragilité considérable. Nous sommes tous admiratifs du travail accompli par nos militaires mais l'armée française ne dispose pas, à elle seule, des capacités nécessaires pour affronter une guerre de haute intensité contre quelque adversaire que ce soit. C'est pourquoi chaque pays doit renforcer ses moyens tout en préservant sa souveraineté, afin qu'ensemble, dans le cadre de l'OTAN, nous puissions répondre aux agressions potentielles, notamment celles émanant aujourd'hui de la Russie de Vladimir Poutine.

M. Michel Herbillon (DR). Vous allez même plus loin, à travers votre proposition n° 7, qui suggère que la France rejoigne le groupe des plans nucléaires de l'OTAN.

Mme Michèle Tabarot, rapporteure. Effectivement. La situation est désormais clarifiée. Lorsque le président Macron avait évoqué cette perspective, diverses interprétations avaient circulé. En réalité, la France conserve intégralement le contrôle de sa dissuasion nucléaire. La décision demeure française et n'est absolument pas partagée, pas plus d'ailleurs que la décision américaine, quand bien même les États-Unis sont membres du NPG.

Pour nous, la dissuasion nucléaire avancée renforce la dissuasion mise en œuvre par l'OTAN. Elle justifie que la France participe au NPG, sans déléguer la moindre parcelle de souveraineté mais pour placer davantage la dissuasion au service de la sécurité collective. Une telle évolution contribuerait également à rassurer nos partenaires européens.

Mme Catherine Hervieu (EcoS). Le groupe Écologiste et social vous remercie d'avoir porté ce sujet, au cœur de nos préoccupations pour la défense européenne, de même que le renforcement de notre soutien financier à l'Ukraine, lesquels sont cruciaux et vitaux pour la sécurité du continent. La France a, au regard de son histoire et de sa dissuasion nucléaire, une responsabilité particulière. Il s'agit ainsi de penser la solidarité avec nos alliés, en coordination, pour être plus efficaces et plus dissuasifs face à nos adversaires.

Je mène actuellement une mission d'information sur les drones et la lutte anti-drone. Elle nous démontre que notre résilience doit être aussi européenne. Vous avez soulevé le paradoxe entre l'articulation de l'article 5 du traité de l'Atlantique

Nord et l'article 42-7 du traité sur l'Union européenne. L'UE ne dispose pas d'un commandement militaire intégré comparable à celui de l'OTAN.

Pourtant, le TUE prévoit que lorsqu'un État membre est victime d'une agression armée, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir. Nous devons donner un contenu concret à cette obligation. Ainsi, les écologistes proposent de créer un commandement militaire intégré européen, placé sous l'autorité politique du Conseil de l'Union européenne, sans capacité de mobiliser directement les armées nationales, prérogative souveraine des États membres.

Nous voulons développer une capacité européenne autonome et interopérable au sein de l'OTAN, capable d'agir sans le concours des États-Unis, en s'appuyant sur les capacités militaires nationales existantes. Mais cela suppose aussi une doctrine commune, une stratégie d'engagement et une planification opérationnelle européennes. Nous avons la conviction que l'avenir de notre sécurité passe par une défense européenne plus commune, plus collective, plus solidaire, pour consolider notre autonomie stratégique.

Mais alors, dès lors, que gagnerons-nous à revenir à une défense exclusivement nationale ? Aucun pays européen ne dispose à lui seul des capacités militaires, financières, industrielles et humaines nécessaires pour assurer la sécurité de notre continent. À ce titre, mon regard se porte en particulier vers l'Allemagne.

M. David Habib, rapporteur. Je suis entièrement d'accord avec vous s'agissant du travail en commun, tout en rappelant que l'Europe ne parviendra pas à dupliquer à elle seule l'OTAN.

Mme Michèle Tabarot, rapporteure. J'ajoute qu'un rapport récent de la Cour des comptes européenne a souligné les failles de la mobilité stratégique au niveau européen. Quelles que soient nos sensibilités politiques, nous savons qu'il nous faut nous renforcer, mais que cette démarche prendra du temps. Je vous remercie par ailleurs d'avoir souligné l'importance du soutien à l'Ukraine, que nous devons poursuivre avec les autres pays européens.

Mme Josy Poueyto (Dem). Au-delà des enjeux matériels et techniques d'interopérabilité au sein de l'Europe et dans la relation avec l'OTAN, nous percevons également des questions plus politiques sur les processus de décision qui devraient nous mener vers une articulation et une compatibilité des défenses européenne et atlantique.

Au sein de l'Europe, nous constatons déjà que les traités permettent d'envisager la construction et la consolidation d'une défense commune. Mais les pas qui restent à franchir ne sont pas naturels. La règle de l'unanimité, par exemple, représente un frein qui incite à créer des organisations du type de la Coalition des volontaires et à miser davantage sur des accords intergouvernementaux que sur une véritable puissance européenne.

Les mêmes ressorts seront vraisemblablement à l'œuvre dans la perspective d'un rééquilibrage des responsabilités au sein de l'OTAN, un processus qui semble pourtant inéluctable : nous avons besoin d'un socle, d'un pilier européen, robuste et fiable pour peser et gagner en souveraineté ou en autonomie dans la défense de notre continent.

Dans le monde d'incertitudes que nous affrontons aujourd'hui et face à des intérêts pas toujours partagés, avez-vous réussi à vous forger une opinion sur la réalité des marges de manœuvre politiques permettant d'engager une réforme profonde et durable au bénéfice d'une sécurité partagée et autonome ? Autrement dit, comment envisager un processus politique en ce sens, alors que la construction européenne est elle-même un processus inachevé ?

Vous concluez que l'affirmation de la place de l'Europe au sein de l'OTAN constitue un objectif hors de portée aujourd'hui. Ce dernier ne pourrait être envisagé qu'à un horizon supérieur à dix ans. Mais disposons-nous de suffisamment de temps devant nous ? Sommes-nous condamnés déjà à imaginer une politique de défense européenne à la carte ?

M. David Habib, rapporteur. Monsieur Arnaud Le Gall me reprocherait, à juste titre, de faire de la politique si je me laissais aller et j'évoquais la nécessité d'une personnalité de grande stature pour mettre en œuvre une politique au service de l'OTAN européanisée. Je ne parlerai donc pas de Bernard Cazeneuve.

Plus sérieusement, il faut que l'on passe à une autre étape. On a d'ailleurs peut-être perdu beaucoup de temps.

Mme Michèle Tabarot, rapporteure. On reproche parfois à notre rapport un certain pessimisme. Sur ce point, nous pouvons faire preuve d'optimisme : la démarche est engagée, même si son rythme n'est peut-être pas suffisant face à la situation actuelle, puisque la guerre est à nos portes. Néanmoins, nous pouvons tous constater que les États européens ont pris la mesure des enjeux, que le réarmement est en cours et que le pilier européen prend forme au sein de l'OTAN.

Nous sommes dans la bonne voie mais il faut accélérer.

M. Matthieu Bloch (UDR). Je vous remercie pour votre travail, qui a suscité grandement l'intérêt du groupe UDR, même si certaines de vos préconisations nous ont laissés quelque peu dubitatifs, voire nous ont inquiétés, tant elles s'éloignent de la doctrine voulue par le général de Gaulle. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, celui-ci a voulu doter la France d'un modèle d'armée complète lui assurant une souveraineté militaire et une souveraineté diplomatique associée.

Madame Tabarot, vous avez indiqué que la France n'avait plus aujourd'hui les moyens d'assurer seule la défense de son territoire. J'y vois là un aveu : l'aveu que les politiques menées par ces gouvernements socialo-macronistes qui se sont

succédé ces dernières années ont plongé la France dans un plus mauvais état qu'elle ne l'était au lendemain de la Seconde guerre mondiale.

Je souhaite revenir sur ce qui me paraît la préconisation la plus contestable de votre rapport : cette double adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne et à l'OTAN que vous appelez donc de vos vœux et qui, selon vous, ne saurait être dissociée. Comme vous le savez, l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne suppose l'accord unanime des États membres et aurait évidemment des conséquences considérables, notamment sur notre politique agricole commune. La deuxième difficulté est la suivante : l'adhésion à l'OTAN suppose également l'accord de tous ses Alliés et, naturellement, celui des États-Unis. Or, votre rapport souligne lui-même avec raison l'éloignement progressif des États-Unis de l'Europe. Dans ces conditions, qu'est-ce qui vous permet de penser que Washington accepterait demain de prendre le risque considérable d'étendre l'article 5 du traité de Washington à l'Ukraine face à l'ogre russe ?

Une dernière contradiction doit enfin être mentionnée. Vous imaginez cette adhésion après la fin de la guerre actuelle, comme une garantie de paix. Mais ne craignez-vous pas qu'un processus d'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN, une fois la paix revenue, ne fournisse précisément à Moscou un nouveau motif d'escalade voire le prétexte à une nouvelle agression avant même que l'Ukraine ne bénéficie de la protection de l'article 5 ? L'élargissement de l'OTAN et la perspective d'une Ukraine intégrée à l'Alliance faisaient déjà partie des arguments invoqués par Vladimir Poutine à la veille et au moment de l'invasion russe, scandaleuse et inadmissible, en 2022.

Madame Tabarot, un ancien président de la République, proche de votre famille politique, avait déjà écrit que l'on avait quelque part agité « *le chiffon rouge* » devant l'ogre russe en voulant faire adhérer l'Ukraine à l'OTAN. Au fond, cette double adhésion indissociable que vous proposez n'est-elle pas totalement une chimère idéologique ?

M. David Habib, rapporteur. Je suis extrêmement attaché à mon département, comme vous devez l'être au vôtre. Les Pyrénées-Atlantiques sont le deuxième département le plus producteur de maïs en France, après les Landes. Je n'ignore pas la concurrence que les producteurs ukrainiens exercent sur les maïsiculteurs du Sud-Ouest.

En réalité, en refusant l'adhésion de l'Ukraine à l'UE, nous continuerions comme si de rien n'était et ce n'est pas possible. Je considère que l'on ne peut pas faire peser sur une profession la solidarité que l'on doit à un pays. Aujourd'hui, parce que rien n'est fait, on laisse le maïs ukrainien rentrer en France et dans les autres pays européens, sans aucun filtre. Je crois pour ma part que nous devons mener une discussion raisonnée avec l'Ukraine, y compris sur les produits agricoles. Rien ne vous autorise à penser que nous souhaiterions accepter sans condition tous ces produits sur notre territoire. Les conditions de l'adhésion de l'Ukraine seront négociées, sur ce point comme sur les autres.

Mme Michèle Tabarot, rapporteure. Vous avez évoqué le pouvoir « *socialo-macroniste* ». Je remonterais encore plus loin dans le temps concernant la réduction des effectifs militaires, pour rappeler que la décision de mettre fin à la conscription fut prise sous la présidence de Jacques Chirac. Cette période s'inscrivait dans un contexte particulier : beaucoup pensaient alors que le continent européen ne connaîtrait plus la guerre. C'était l'époque des « dividendes de la paix ». De même, à une certaine période, la Russie – et Vladimir Poutine lui-même – ne voyait pas d'inconvénient au partenariat noué avec l'OTAN. Nous constatons désormais combien le contexte a évolué.

Ensuite, puisque vous m'interpellez sur ma famille politique, permettez-moi de rappeler que l'actuel président de votre parti appartenait lui aussi à cette même famille. Vous pourrez donc, le cas échéant, lui soumettre ces nuances.

Je voudrais surtout souligner que les analyses convergentes des experts devraient nous alerter lorsqu'ils décrivent la France comme disposant d'une « *armée bonsaï* ». Cette expression me heurte, tant le respect que j'éprouve pour nos militaires est grand. Pourtant, elle traduit une réalité : en cas de conflit majeur, la France seule ne pourrait pas faire face dans la durée. Il faut l'admettre lucidement. Nous devons donc consentir des efforts supplémentaires afin de reconstituer progressivement les stocks, afin d'encourager les jeunes qui le souhaitent à s'engager et de renforcer nos capacités.

Vous évoquiez le général de Gaulle : lorsqu'il dirigeait la France, notre pays comptait près de 600 000 soldats et presque autant de conscrits ; aujourd'hui, notre armée compte environ 200 000 soldats. L'Ukraine dispose d'environ 800 000 hommes et certaines estimations évoquent près de 2 millions pour la Russie. Nous faisons face à des puissances soutenues par des alliés tels que la Chine, la Corée du Nord ou l'Iran, qui disposent de moyens considérables et représentent des défis majeurs.

Plutôt que de raisonner sous un angle exclusivement franco-français, préservons d'abord notre souveraineté. C'est à nous de choisir nos équipements, de définir notre politique de défense et de décider des moyens que nous y consacrons. Certains groupes politiques demeurent réticents à l'augmentation des budgets de défense. Pour ma part, je considère que l'effort doit être suffisant pour que la voix de la France soit entendue au sein de l'Europe, comme de l'OTAN. C'est avec nos partenaires européens que nous pourrons avancer efficacement.

Enfin, concernant l'adhésion de l'Ukraine à l'UE, notamment au regard des inquiétudes exprimées dans certains territoires ruraux et agricoles, des garde-fous devront être mis en place, dans le traité d'adhésion, afin de garantir la complémentarité plutôt que la concurrence. N'oublions pas que l'adhésion à l'OTAN et à l'Union européenne est importante pour l'Ukraine, mais également pour nous. L'Ukraine dispose aujourd'hui de la plus grande armée d'Europe. Faut-il laisser cette force tomber sous influence russe et renforcer ainsi davantage Moscou, ou faut-il tout mettre en œuvre pour soutenir les Ukrainiens afin qu'ils ne deviennent

jamais des supplétifs de la Russie ? Pour ma part, j'ai fait mon choix. Chacun devra faire le sien et procéder à ses arbitrages lors de l'élection présidentielle, car l'avenir de notre continent est en jeu.

M. le président Jean-Michel Jacques. La parole est à présent aux députés qui souhaitent s'exprimer à titre individuel.

Mme Natalia Pouzyreff (EPR). Je tiens à saluer la qualité du rapport qui vient de nous être présenté, qui permet d'éclairer les transformations qui s'opèrent actuellement à l'OTAN et à l'UE, tout en évitant l'écueil d'une vision trop franco-française. Je m'en félicite d'autant plus que je suis la cheffe de la délégation française à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN.

Au moment où l'OTAN devient plus européenne, il serait véritablement stupide de vouloir la quitter, comme le préconisent certains groupes ici présents. Cela serait contre-productif, la France serait placée au banc des nations qui comptent en Europe et cela affecterait son accès au marché.

Or, nous disposons d'armements qui suivent les standards OTAN et qui intéressent des alliés, comme le Danemark. Sur le plan historique, je rappelle que le traité de Bruxelles de 1948, précurseur de celui du traité de l'Atlantique Nord, n'a pas été initié par les États-Unis, mais par la France, le Royaume-Uni et le Benelux.

Vous avez raison, il n'y aura pas de retour en arrière. Un rééquilibrage des responsabilités intervient en ce moment entre l'OTAN et l'Union européenne, et il faudra veiller à limiter le plus possible les divergences entre Européens. Il faudra également nous mettre d'accord sur les dépendances mutuellement consenties entre Américains et Européens, et assurer une gestion collective. Quel est votre regard à ce sujet ?

Mme Michèle Tabarot, rapporteure. Je partage totalement votre analyse, appuyée par votre expertise au sein de l'OTAN. Il est à la fois nécessaire de travailler ensemble, mais aussi de garder nos propres atouts. N'oublions pas que les Américains, eux aussi, ont des dépendances vis-à-vis des Européens.

En conclusion, nous sommes aujourd'hui à la croisée des chemins et le débat présidentiel permettra d'asseoir les positions de chacun. Monsieur Bloch a parlé un peu plus tôt de « *chiffon rouge* » agité devant l'ours russe. Pour ma part, je suis attachée à ce que chaque peuple puisse disposer de lui-même.

Lorsqu'un certain nombre de pays voient dans les modèles européen et français des exemples à suivre et expriment le souhait de se rapprocher de nous, je ne vois pas quelle justification stratégique pourrait nous conduire à décider à leur place. Il leur appartient de choisir s'ils préfèrent se rapprocher de l'Europe en partenaires égaux ou être placés sous l'influence de la Russie.

M. Michel Guiniot (RN). Je vous remercie pour votre rapport intéressant et assez conséquent. Je ne reviendrai pas sur le point concernant l'adhésion de

l'Ukraine, évoqué par mon collègue de l'UDR. Madame Tabarot a évoqué un peu plus tôt l'état de nos forces armées. Malheureusement, il aurait fallu penser bien avant aux conséquences de la réduction des armées françaises. Nous sommes parmi les seuls à n'avoir jamais participé à un gouvernement qui, d'une manière ou d'une autre, a réduit nos forces armées.

Ma question concerne la proposition n° 7 de votre rapport. Vous indiquez vouloir développer une dissuasion nucléaire européenne sur la base de la dissuasion avancée française, en actant la proposition de l'actuel président de la République, alors que nous savons tous qu'il ne sera plus présent dans quelques mois. Vous allez même jusqu'à proposer que sa volonté de dissuasion nucléaire avancée soit inscrite dans un futur Livre blanc et concrètement mise en œuvre par notre pays et ses alliés.

Vous relevez qu'actuellement, personne ne conteste la maîtrise des Américains sur les ogives nucléaires qu'ils mettent à disposition de l'OTAN, mais tout le monde sait également que la France ne participe pas au NPG.

J'attire aussi votre attention sur le fait que le général de Gaulle, alors président de la République, tenait à assurer et maintenir sa souveraineté nationale face aux Américains et préserver l'indépendance de notre force de dissuasion nucléaire, ce qui semble aujourd'hui en contradiction avec la proposition que vous développez. Oserais-je dire que le général doit se retourner dans sa tombe à Colombey-les-Deux-Églises ?

M. David Habib, rapporteur. Vous ne pouvez pas passer votre temps à dire que Marine Le Pen n'est pas Jean-Marie Le Pen et nous proposer d'en rester à la doctrine du général de Gaulle. Il y a toujours des revirements, dans tous les domaines, y compris chez vous, tout simplement parce que le contexte stratégique évolue. Cher Michel Guiniot, les temps changent. Notre rapport a l'ambition de ne pas être obsolète dès sa publication et nous essayons de voir le plus loin possible, avec des propositions de moyen et long terme.

Mme Michèle Tabarot, rapporteure. Je ne suis pas sûr que le général de Gaulle renierait la dissuasion nucléaire avancée telle qu'elle a été proposée par le président Macron, dont je rappelle qu'elle reste une décision totalement souveraine. Mais puisque vous vous réclamez désormais du général, je vous invite à relire les déclarations qu'il avait alors formulées à l'époque, sur des intérêts vitaux français qui ne s'arrêtent pas aux frontières de notre pays.

M. Michel Guiniot (RN). Il y a d'autres déclarations du général de Gaulle que vous feriez bien de relire également. Je ne vous ferai pas l'injure de vous les rappeler.

Mme Michèle Tabarot, rapporteure. Vous connaissez mon histoire : je n'étais pas gaulliste et je reste fidèle à ma ligne politique. Vous, en revanche, c'est un peu plus surprenant. Mais cela s'accorde manifestement avec votre nouvelle image.

M. le président Bruno Fuchs. Je vous remercie.

Conformément à l'article 145 du règlement de l'Assemblée nationale, à l'issue des échanges, les deux commissions ***autorisent*** *conjointement la publication du rapport d'information qui leur a été présenté.*

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS ET DÉPLACEMENTS

(par ordre chronologique)

1. Auditions

M. François Heisbourg, conseiller spécial du président de la Fondation pour la recherche stratégique

M. Jean-Pierre Maulny, directeur adjoint de l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)

M. Élie Tenenbaum, directeur du centre des études de sécurité de l'Institut français des relations internationales (IFRI)

Vice-amiral Hamelin, officier général chargé des relations internationales militaires

Mme Claire Raulin, directrice des Affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement au Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, accompagnée de M. Jules Subervie

Mme Philippine Bentégeat, cheffe du service « Europe, Amérique du Nord et action multilatérale » de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées et des Anciens combattants

Amiral Pierre Vandier, commandant suprême Transformation de l'OTAN

2. Déplacements

- Déplacement à Bruxelles (22 septembre et 6 octobre 2025)

Mme Mathilde Félix-Paganon, représentante permanente de la France auprès du Comité politique et de sécurité (COPS)

M. Erwan Conan, conseiller armement

M. Philippe Léglise-Costa, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne

Général Jean-Philippe Leroux, directeur opérations, état-major de l'Union européenne

M. Gabriel Bernier, cabinet du Secrétaire général de l'OTAN

Général Cyril Carcy, représentant permanent militaire de la France auprès de l'OTAN et de l'UE

M. Julien Kita, chef de la division Politique et plans de défense, secrétariat international de l'OTAN

Mme Radmila Shekerinska, Secrétaire générale déléguée de l'OTAN

- Déplacement à Copenhague (19 mai 2026)

Mme Blandine Pocquet, première secrétaire de l'ambassade de France au Danemark

Colonel Bruno Costanzo, attaché de défense auprès de l'ambassade de France au Danemark

M. Olivier Schmitt, professeur et directeur de la recherche à l'Institut des opérations militaires de l'Académie de défense du Danemark

M. Robert Spaima, chef de projet Quantum Lab à l'Accélérateur d'innovation de défense pour l'Atlantique Nord (OTAN)

Mme Louise Lund Henneberg, responsable d'équipe Techplomacy au ministère des affaires étrangères du Royaume de Danemark

- Déplacement à Nuuk au Groenland (20-22 mai 2026)

  - **M. Christophe Parisot**, ambassadeur de France au Danemark
  - **M. Jean-Noël Poirier**, consul général de France au Groenland
  - **Mme Hanne Fugl Eskjær**, ambassadrice du Danemark en France
  - **M. John Rasmussen**, directeur général du port de Nuuk
  - **Mme Vivian Motzfeldt**, députée et ancienne ministre des affaires étrangères du Groenland

ANNEXE N° 2 : CONTRIBUTIONS ÉCRITES

I. CONTRIBUTION COMPLÉMENTAIRE PORTÉE À TITRE PERSONNEL PAR MME CATHERINE HERVIEU, DÉPUTÉE DE LA 2ÈME CIRCONSCRIPTION DE LA CÔTE-D'OR

Introduction : Le constat stratégique et la nécessité d'agir pour notre continent

La diplomatie et la défense sont complémentaires à chaque instant, en temps de paix comme en période de conflit et pendant les phases intermédiaires qui les relient. L'articulation et la compatibilité des défenses européennes et atlantiques doivent donc être pensées à la fois aux niveaux diplomatique et militaire. Le renforcement de nos capacités militaires doit s'accompagner d'un renforcement de nos moyens de négociation et des moyens alloués à la diplomatie. Notre puissance collective repose également sur notre organisation et notre capacité intellectuelle, culturelle et politique à penser, à agir et à protéger nos sociétés.

Nous partageons collectivement le constat central de ce rapport : le contexte stratégique européen a profondément changé. La dépendance de l'Europe à l'égard des États-Unis ne peut plus constituer l'horizon indépassable de notre sécurité collective. L'agression russe contre l'Ukraine, l'évolution de la politique états-unienne et la multiplication des menaces physiques, numériques et informationnelles visant les démocraties européennes nous obligent, Européens, à prendre davantage en charge notre sécurité.

Comme le souligne le rapport, le retour de Donald Trump à la présidence des États-Unis a dissipé la dernière illusion d'une protection états-unienne éternelle. Toutefois, le repositionnement états-unien vers l'Indopacifique n'est pas nouveau. Ce sont désormais son accélération, son intensité et l'incertitude entourant les engagements états-uniens qui conduisent les Européens à repenser leur relation de sécurité avec Washington. La confiance que nous pouvions accorder aux États-Unis est fragilisée et en pleine mutation.

Pour autant, un retrait précipité de l'OTAN fragiliserait notamment nos partenaires d'Europe centrale et orientale directement exposés à la menace russe, et le maintien du statu quo n'est pas souhaitable. Notre objectif est de construire progressivement une autonomie stratégique européenne, afin que les Européens soient, à terme, en mesure d'assurer eux-mêmes la défense de leur continent. Toute réduction de notre dépendance à l'égard des capacités états-uniennes doit donc être conditionnée à l'existence et au développement de capacités européennes crédibles, afin d'éviter tout vide sécuritaire.

Cette ambition suppose de renforcer simultanément nos capacités militaires, notre base industrielle et technologique de défense, nos moyens logistiques, notre coopération diplomatique et la résilience de nos sociétés. Elle implique également

de tenir compte des différences de perception des menaces entre les États européens et de garantir la sécurité de ceux qui sont les plus exposés.

I) Renforcer l'autonomie stratégique européenne et repenser la relation entre l'Union européenne et l'OTAN.

Plusieurs propositions du rapport sont partagées au regard de l'ambition qu'elles portent : renforcer l'intégration de l'Ukraine et des États européens non membres de l'Union dans notre architecture de défense (proposition n° 4), combler prioritairement les lacunes capacitaires européennes et transformer la BITDE (proposition n° 6), développer une culture stratégique et opérationnelle commune (proposition n° 8) et renforcer le poids des Européens dans l'Alliance (proposition n° 9). Par ailleurs, l'OTAN joue un rôle important dans la coordination du soutien militaire à l'Ukraine. Le commandement NSATU coordonne l'assistance et la formation, tandis que l'initiative PURL permet aux Alliés et partenaires participants de financer l'acquisition d'équipements militaires états-uniens répondant aux besoins prioritaires de l'Ukraine. Ces dispositifs illustrent le rôle de l'Alliance dans le soutien à l'Ukraine, mais aussi la persistance de certaines dépendances européennes à l'égard des capacités industrielles états-uniennes.

Cependant, il serait intéressant d'aller plus loin. La complémentarité entre l'UE et l'OTAN envisagée par la proposition n° 1 ne doit pas conduire à pérenniser le partage actuel des responsabilités, selon lequel l'OTAN assurerait la défense collective tandis que l'UE disposerait principalement des instruments industriels, économiques et civils. L'UE doit progressivement acquérir les capacités industrielles militaires et opérationnelles lui permettant d'assurer elle-même la sécurité de ses membres. Aussi, une véritable préférence européenne est à soutenir dans les marchés publics de défense, le financement, la recherche, la production et les approvisionnements ainsi qu'une réduction méthodique des dépendances technologiques et industrielles à l'égard des États-Unis notamment dans les domaines du numérique et de l'intelligence artificielle.

L'objectif de la proposition n° 10 de « s'approprier l'OTAN » est partagé, comme étape permettant de rééquilibrer l'Alliance au profit des Européens. Néanmoins, l'horizon stratégique est différent. Le rapport envisage à terme une OTAN dirigée par les Européens, centrée sur la défense de l'Europe et reposant principalement sur leurs capacités militaires. Or, l'européanisation de l'OTAN doit constituer une transition, et non une fin en soi. La notion de « pilier européen » mérite d'être interrogée, tant sur le plan sémantique que sur le contenu qui lui est donné. Nous devons penser une coopération européenne capable de fonctionner de manière autonome à l'égard des États-Unis, tout en prenant en compte nos partenaires extra-européens, tels que le Canada. Lorsque l'Europe disposera de capacités militaires autonomes suffisantes et d'une garantie collective crédible, sa sécurité ne devra plus dépendre structurellement d'une organisation dont le centre politique et stratégique demeure transatlantique.

Cette évolution stratégique doit également s'appuyer sur des standards communs et une préparation opérationnelle adaptée aux nouvelles menaces. Les codes et normes OTAN ont ouvert la voie à un vocabulaire commun. Ils permettent d'homogénéiser les échanges entre nos forces et de communiquer clairement malgré les différences culturelles et militaires. La mutualisation des forces armées nationales au sein de l'OTAN et sur le territoire européen amène à repenser notre préparation quant à l'éventualité d'un conflit de haute intensité.

Il est important d'écouter les pays les plus directement exposés aux menaces comme les États baltes, la Pologne et l'Ukraine, qui sont en première ligne. Nous devons aussi prendre en compte les risques qui existent, qui ont des formes similaires mais à intensité différente. Un équilibre européen doit être trouvé pour peser collectivement face à tous nos adversaires : être cohérent entre les différentes stratégies qui existent en Europe, nos objectifs et les moyens que nous y mettons.

II) Développer les capacités militaires, industrielles et logistiques tout en garantissant les moyens nécessaires pour la défense.

La course à l'espace illustre les défis à relever et les vulnérabilités stratégiques que l'Europe doit réduire. Si l'espace est régi par des accords internationaux, il demeure un environnement de conquête, de compétition technologique, industrielle et stratégique. Disposer de satellites européens ne suffit pas à garantir notre autonomie si leur mise en orbite dépend de capacités de lancement étrangères. La décision de SpaceX de ne plus commercialiser de vols Falcon 9 au-delà de 2028 souligne cette vulnérabilité. En 2025, 134 des 396 satellites lancés lors de missions en vol partagé de SpaceX étaient européens.

Or, malgré la mise en service d'Ariane 6, dont la cadence visée est de neuf à dix lancements par an à partir de 2027, l'Europe ne dispose pas encore de capacités suffisantes pour répondre à l'ensemble de ses besoins, tandis que les nouveaux lanceurs européens doivent encore monter en puissance. Cette situation constitue un avertissement industriel et stratégique pour nos communications et le renseignement. L'autonomie spatiale suppose de maîtriser non seulement la conception des satellites, mais aussi leur lancement, leur renouvellement et la continuité des services essentiels. Il est donc indispensable d'accélérer les investissements dans les lanceurs européens, d'augmenter les cadences de production et de lancement, et de développer plusieurs capacités européennes complémentaires, afin de limiter les dépendances à un opérateur unique et de garantir la continuité de notre accès à l'espace.

Le renforcement de la BITDE suppose de repenser profondément les politiques industrielles française et européenne, notamment dans le secteur manufacturier, et de préserver les compétences rares ainsi que les métiers manuels. La transmission et la pérennité des savoir-faire doivent être anticipées, tout comme la capacité à remplacer les composants, les équipements et les savoir-faire devenus indisponibles pour notre défense, autrement dit le « savoir-remplacer ».

Ces capacités ne pourront être développées durablement sans une stratégie industrielle cohérente et une programmation budgétaire adaptée. Le principe de la proposition n° 5, qui consiste à garantir dans la durée les moyens nécessaires à la défense, est partagé. Toutefois, la politique de défense ne saurait être réduite à la poursuite d'un objectif comptable de dépenses militaires. L'engagement pris au sommet de La Haye de consacrer à terme 5 % du PIB aux dépenses de défense ne saurait se substituer à un débat démocratique sur notre modèle d'armée, nos priorités stratégiques et nos besoins réels.

La définition des moyens budgétaires doit découler d'une stratégie de défense clairement établie, formalisée dans un Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, permettant de hiérarchiser les menaces, de définir les ambitions, de préciser le modèle d'armée nécessaire et d'identifier les capacités humaines, industrielles, technologiques et opérationnelles à développer. Or, le dernier Livre blanc français date de 2013, même si des revues stratégiques sont venues depuis actualiser les orientations nationales. Dans un contexte stratégique profondément transformé, l'élaboration d'un nouveau Livre blanc apparaît nécessaire pour éclairer les choix politiques et budgétaires de la Nation.

De même, à l'échelle européenne, une réflexion stratégique formalisée sur le partage des responsabilités entre l'UE et l'OTAN est indispensable pour déterminer les capacités à développer, les dépendances à réduire et les moyens à mutualiser. La logistique militaire et l'arme du Train redeviennent centrales dans nos discussions. Refonder et repenser la défense à l'échelle européenne nécessite d'améliorer nos capacités logistiques, nos infrastructures et les moyens de transport sur notre continent. Sans mobilité militaire et sans logistique, nous serons voués à l'immobilisme opérationnel.

L'enjeu n'est pas de dépenser toujours plus, mais de dépenser mieux et davantage en commun, en évitant les duplications nationales et en investissant prioritairement dans les lacunes capacitaires européennes. Tout accroissement de l'effort de défense doit en outre préserver les investissements nécessaires à la transition écologique et énergétique, à l'atténuation et à l'adaptation au dérèglement climatique, aux services publics et à la résilience des sociétés.

III) Préserver la capacité de décision, consolider la résilience des sociétés et construire une sécurité européenne solidaire.

La question nucléaire constitue en revanche un point important de divergence avec les rapporteurs. La proposition n° 7 est partagée sur la nécessité de réfléchir aux conséquences du caractère désormais incertain du parapluie nucléaire états-unien et au rôle que peut jouer la dissuasion française dans la sécurité du continent. Mais l'intégration de la France au Groupe des plans nucléaires de l'OTAN (NPG) n'est pas souhaitable. Notre objectif n'est pas de réinscrire davantage la dissuasion française dans la planification nucléaire atlantique, mais de

réduire progressivement la dépendance européenne au parapluie nucléaire états-unien. Cette évolution doit préserver l'autonomie de décision française, exclure tout *nuclear sharing* ou toute dilution de la décision ultime, respecter le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et rester articulée à notre objectif de désarmement nucléaire multilatéral.

La temporalité et le rythme de notre évolution, de notre transformation sont des questions centrales. Face et autour de nous se positionnent des États impérialistes, colonisateurs et expansionnistes. Or, ce n'est pas la voie que l'Europe suivra. Nous redécouvrons une culture offensive de la sécurité juridique et économique, qui doit s'articuler à une culture de la défense et de la résilience. Prendre le temps nécessaire est important et être prêt au moment décisif est primordial. Être le moins dépendant possible tout en développant des interdépendances pérennes sera un chemin complexe à trouver. L'Europe doit construire une posture défensive et résiliente sans reproduire les logiques de domination qu'elle combat.

Les pays européens ont des perceptions différentes des menaces et des risques, ainsi que des rapports distincts au conflit et à la guerre. Les nouveaux visages de la guerre sont souvent insidieux. La guerre psychologique et cognitive agit sur les esprits de nos concitoyens, de nos voisins, avec des effets parfois aussi profonds que ceux des armes. Notre rapport à l'information et notre capacité à entretenir la confiance sont déterminants. La loi du mort-kilomètre, également appelée loi de proximité, rappelle par ailleurs que la perception d'un conflit dépend souvent de la proximité géographique et humaine des victimes. Il existe des principes immuables dans l'histoire humaine : diviser pour mieux régner.

Toute entreprise de désinformation ou de malinformation exploite le doute pour gagner du temps, du terrain, des parts de marché, des soutiens et un capital de sympathie. Nous devons faire front sur le terrain de la pensée, avec le soutien d'une défense nationale prête à agir dans le cadre européen, en coopération et en collaboration avec nos partenaires. Alors qu'aucun pays européen ne peut se défendre seul, quel avenir nous attend si nous nous replions sur nous-mêmes ? La dissuasion nucléaire n'est pas l'alpha et l'oméga d'une défense. Elle y contribue en partie mais elle ne saurait suffire à répondre à l'ensemble des menaces. Car plus on oppose une résistance, plus on laisse également la possibilité à l'adversaire de la contourner par d'autres moyens moins frontaux.

Souvenons-nous de l'histoire car à l'Est, notamment en Pologne, la mémoire des abandons successifs au cours des siècles passés reste vive. Aujourd'hui, une nouvelle main nous est tendue, nous devons la saisir. À l'Est, nos voisins se battent depuis plusieurs décennies pour préserver leurs libertés culturelles, politiques, intellectuelles, et de nouveau pour défendre leur souveraineté territoriale. Il est aisé en France de défendre une position ou une autre alors qu'une invasion terrestre de grande ampleur ne constitue pas une menace immédiate sur notre territoire. Il est aisé d'affirmer que nos intérêts doivent passer avant ceux des autres. Oui, si nous pouvons préserver nos forces et économiser leur engagement,

nous le ferons. Mais cette préservation doit aussi nous permettre de durer et de soutenir les peuples qui composent notre continent. Nos voisins orientaux supportent déjà une part disproportionnée du coût de notre sécurité. Toutefois, lorsqu'une situation est privilégiée, c'est souvent au détriment d'une autre.

Renforcer nos capacités en Europe est une évidence, mais chaque État a des niveaux de dépendance différents vis-à-vis des États-Unis. Les trajectoires d'autonomie doivent être différenciées selon les vulnérabilités, les capacités et les besoins de chaque État. Ces dépendances ne s'illustrent pas uniquement dans le domaine de la défense et de l'armement. Les États-Unis jouissent de différents leviers et interviennent également dans d'autres secteurs économiques, financiers et monétaires.

Conclusion : Une trajectoire progressive à court, moyen et long terme.

À court terme, cela implique de renforcer les capacités européennes de l'Alliance et de garantir la sécurité de nos partenaires les plus exposés. À moyen terme, cela exige de transférer davantage de capacités, de financements, de planification et de responsabilités opérationnelles à l'échelle européenne. À long terme, notre ambition doit être une Europe capable d'assurer elle-même sa défense et de devenir un acteur stratégique autonome, au service de la sécurité collective, du droit international et de la paix.

L'autonomie stratégique ne saurait ainsi être un slogan. Elle doit se traduire par une trajectoire cohérente, démocratiquement débattue, assurant une articulation durable entre les stratégies nationales et européennes, les objectifs politiques poursuivis et les moyens humains, industriels, militaires et financiers qui leur sont consacrés. Elle nous permettra de construire une solidarité européenne respectueuse des vulnérabilités de chaque État et de garantir collectivement la sécurité du continent.

II. CONTRIBUTION COMPLÉMENTAIRE PORTÉE À TITRE PERSONNEL PAR MME ANNA PIC, DÉPUTÉE DE 4ÈME CIRCONSCRIPTION DE LA MANCHE

« À l'OTAN la défense collective du continent européen, et à l'Union européenne la gestion des crises et le maintien de la paix » : c'est ce postulat qu'est venue bouleverser la remise en cause de la nature du lien transatlantique dans un contexte de guerre d'agression menée par la Russie en Ukraine depuis plus de quatre ans et demi, et de dégradation de l'environnement stratégique de l'Europe visible à travers l'enchevêtrement de crises sur les flancs Est, Ouest, Sud et Nord, ainsi que sur le plan des menaces transversales.

La question de l'articulation des rôles entre l'Union européenne et l'OTAN est ainsi au cœur de la nouvelle architecture de sécurité collective du continent européen que nous avons à construire. Dans une contribution de mai 2025, mon groupe rappelait que si ce réveil brutal interroge profondément l'alliance sur le plan politique et celui des valeurs, il ne remet pas en cause l'OTAN en tant que structure militaire, qui demeure essentielle en matière d'interopérabilité et de coopération avec des pays extra-européens. Il nous faut donc désormais « habiter l'OTAN » pour reprendre une expression d'initiés. L'habiter en Européens, davantage que nous ne l'avons jamais fait jusqu'ici. L'habiter par l'intermédiaire d'un « pilier européen » fort, pour reprendre une autre expression consacrée. Mais c'est dans la définition de ses contours que réside toute la difficulté. Il nous faut lui donner corps d'urgence, oui, mais comment ? Cela passe, pour nous, par la **construction d'un véritable « pôle de dissuasion conventionnelle » en appui de la dissuasion nucléaire**.

En développant des capacités en commun. À l'heure où le réarmement européen tend plutôt à la concurrence industrielle intra-européenne et à la compétition de leadership, nous appelons au renforcement de la coopération et de la coordination européenne dans le domaine industriel, conditions sans lesquelles nous ne pourrons développer des complémentarités, décupler l'interopérabilité et minorer notre dépendance militaire à des pays tiers (munitions, spatial, drones MALE et tactiques, etc.) (*voir la contribution du groupe socialistes et apparentés au cycle « Europe de la défense » de mai 2025*).

En affirmant notre crédibilité à être nation-cadre, c'est-à-dire notre capacité à diriger une coalition au sein de l'OTAN, de l'UE ou d'une alliance de circonstance dans un scénario de guerre majeure. Cet objectif nécessite de relever plusieurs défis : disposer d'un certain nombre de capacités critiques de commandement et d'appui (*critical enablers*) lorsque les Européens restent fortement dépendants des États-Unis (*voir supra*), ou encore offrir une masse de combat alors que la loi de programmation militaire et son actualisation ont préservé le modèle « bonsaï » français.

À l'heure où aucun pays européen ne coche toutes les cases, la **France a de sérieux atouts à faire valoir** :

● En Roumanie, elle accompagne le passage d'un modèle expéditionnaire, reposant sur des petites unités combattantes qui faisaient du maintien de la paix, au format bataillon et à la projection d'une brigade de combat. Elle doit désormais démontrer sa capacité à évoluer vers un corps d'armée multinational, et à le commander, ce qui suppose de poursuivre les efforts sur plusieurs segments (logistique, communication, renseignement, espace, mais aussi capacité à travailler ensemble dans un champ de bataille transparent). C'est ce que je développerai dans la partie thématique de mon avis sur les crédits de l'armée de terre dans le cadre du projet de loi de finances 2027.

● Au cours du déploiement du groupe aéronaval (GAN), articulé autour du porte-avion Charles de Gaulle, nous avons crédibilisé notre capacité à agréger plusieurs marines européennes (notamment néerlandaise, espagnole, grecque ou italienne). Ce déploiement a aussi été une démonstration d'interopérabilité. Alors que notre pays dispose de la deuxième plus grande zone économique exclusive (ZEE) du monde - tout particulièrement grâce à ses territoires ultramarins présents à chaque coin du monde, la maritimité est un atout et un avantage comparatif que nous devons valoriser auprès de nos partenaires européens. Le prix à la pompe nous rappelle chaque jour l'importance d'être en capacité d'assurer la liberté d'action en mer et de navigation, alors que les blocages de détroits se succèdent, et que la situation dans le Pacifique ne tient qu'à un fil.

● Quant à la rencontre, sans les Américains, de 27 chefs d'état-major d'armées de l'air partenaires réunies à l'initiative de la France et du Royaume-Uni au Centre air de planification et de conduite des opérations et de défense aérienne (CAPCODA), elle a rappelé que la France dispose de structures de commandement et de conduite d'opérations (C2) reconnues. Nous devons désormais les développer et les entraîner pour diriger des opérations en coalition.

Comme le recommandait la chercheuse Amélie Zima dans une note de l'IFRI (juin 2025)[1], la montée en puissance des Européens doit désormais se traduire par une réforme de la répartition des *tops jobs* de l'OTAN encore sous prédominance américaine, malgré le récent transfert des trois commandements opérationnels de l'OTAN aux Européens.

[1] *IFRI, Réformer les commandements de l'OTAN. Entre européanisation, émergence de nouveaux leaders et rôle des États-Unis, 23.06.2025, https://www.ifri.org/fr/briefings/reformer-les-commandements-de-lotan-entre-europeanisation-emergence-de-nouveaux-leaders*