

Le chemin étroit mais incontournable du Pilier européen de l'OTAN



GÉOPOLITIQUE &
DÉFENSE

POLICY PAPER N°316
NOVEMBRE 2025

© Ahmed on Unsplash

• Introduction

Le contexte stratégique dans lequel les Européens se trouvent rend inexorable la mise en place de mécanismes visant à renforcer leur capacité à se défendre par eux-mêmes, c'est-à-dire sans un soutien majeur des Américains, ou peut-être même seuls. Certes, les États-Unis sont aujourd'hui toujours indispensables, mais la tendance lourde de leur positionnement, bien au-delà de Donald Trump, est à l'effacement de la scène européenne.

Dans ce débat, l'idée que les Européens doivent développer un pilier européen au sein de l'OTAN prend forme : à l'heure où les Américains remettent en cause la solidité de leur engagement au sein de l'Alliance atlantique, les Européens doivent prendre le relais, s'affirmer politiquement et opérationnellement dans l'OTAN pour pallier le retrait de ceux qui ont jusqu'à récemment assuré la crédibilité du pacte.

Quels sont alors les atouts et caractéristiques d'un pilier européen au sein de l'OTAN ? Comment peut-il se concrétiser, et articuler cadres d'actions européens et transatlantiques ? Et à quel type de difficultés, d'ordre politique et opérationnel, sa mise en œuvre est-elle confrontée ?

Le pilier européen de l'OTAN est ici présenté comme une réponse possible à la fois à l'éloignement programmé des Américains et à la menace russe sur le long terme. Il offre des atouts sur un plan stratégique, car il doit fournir aux Européens l'instrument de leur propre souveraineté. Il est un chemin de l'émancipation, aujourd'hui reconnue comme indispensable par la grande majorité des Européens.

Thierry Tardy,
Chercheur associé,
sécurité et défense
européenne

La mise en œuvre d'un pilier européen de l'OTAN n'est cependant pas sans difficultés, comme l'ont été précédemment toutes les tentatives d'affirmation d'une identité européenne dans le domaine de la défense. Qu'il s'agisse des hésitations européennes à « tuer le père », des enjeux industriels du lien transatlantique ou de la difficile coordination des cadres institutionnels en présence, nombreuses sont les ornières sur le chemin vers davantage de souveraineté européenne.

I • Une idée ancienne et contestée

I « CAUCUS EUROPÉEN » ET RÔLE DE L'UEO

L'idée de pilier européen de l'OTAN n'est pas nouvelle.¹ Dans les années 1960, les Britanniques avaient proposé la création d'un *Eurogroup* composé de 11 États européens de l'OTAN (dont la France n'était pas)². L'objectif était d'« aider à assurer une contribution européenne à la défense commune plus forte et plus efficace, et en conséquence de renforcer l'Alliance et la sécurité de ses citoyens »³. Dans le même temps, les Alliés européens se réunissaient autour d'« *Euro-dinners* » ou d'« *Euro-teas* », tandis que le terme de « *European caucus* » au sein de l'Alliance était parfois utilisé.⁴

De façon notoire, les États-Unis avaient réagi négativement à ces initiatives, estimant qu'elles étaient de nature à « institutionaliser la désunion des Européens »⁵. Bien plus, le Département d'État américain notait en 1969 que tant que l'Alliance atlantique était une alliance nucléaire avec les États-Unis en son cœur, toute idée de « caucus européen » au sein de l'OTAN ne pourrait être que contre-productive.⁶

Ceci était révélateur non seulement de la conception américaine du rôle des Européens au sein de l'Alliance, mais aussi de la difficulté pour les Européens de s'y affirmer de façon autonome.

L'Eurogroupe a poursuivi ses activités jusqu'en 1994, lorsque ses fonctions ont été transférées à l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Cette organisation de sécurité européenne (créée en 1954 et dont les activités ont cessé en 2010 après que ses fonctions furent transférées à l'Union européenne), représenta alors la forme la plus aboutie du pilier européen de l'Alliance atlantique. Ainsi la Déclaration sur l'UEO adoptée en marge du Sommet de Maastricht (février 1992) instituant l'Union européenne posait-elle que « L'UEO sera développée en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique. » A cette fin, « elle formulera une politique de défense européenne commune et veillera à sa mise en œuvre concrète en développant plus avant son propre rôle opérationnel. »⁷

1 Cf. Thierry Tardy, « Unpacking the European Pillar in NATO », *Future Europe Journal*, Issue 5, 2024.

2 Allemagne, Belgique, Danemark, Grèce, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Turquie.

3 « The Eurogroup », NATO Information Service, 1976, p.9, https://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/137665/0353_The_Eurogroup_1976_ENG.pdf

4 Cf. Anna Wieslander, « How France, Germany, and the UK can build a European pillar of NATO », Atlantic Council, 2020, <https://www.atlanticcouncil.org/commentary/article/how-france-germany-and-the-uk-can-build-a-european-pillar-of-nato/>

5 Cf. Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume XLI, Western Europe; NATO, 1969–1972 (Telegram from the Mission to NATO to the Department of State, 2 February 1969).

6 *Ibid.* Selon ce Memo, « the system [the United States has] constructed, always linked to US national interests, is inherently and inescapably an Atlantic system and will remain so as long as the ultimate deterrent is the American strategic nuclear arsenal. This is to say that the Europeans probably could not agree among themselves on defense issues worth caucusing about. »

7 Déclaration sur l'Union de l'Europe occidentale, 7 février 1992, https://www.cvce.eu/content/publication/2003/1/16/f5e420de-160a-491e-99ee-03576aa49fc1/publishable_fr.pdf

C'est également l'UEO qui absorba en 1984 le *Independent European Programme Group* (IEPG)⁸, établi en 1976 et regroupant tous les pays européens membres de l'OTAN, y compris la France et la Turquie. Le Groupe visait à favoriser la coopération de ses membres dans les domaines de la recherche, du développement et de la production d'équipements militaires.

Bien que finalement peu ambitieuses et faiblement soutenues sur le plan politique, ces diverses initiatives sont intéressantes en ce qu'elles préfigurent ce que pourrait être aujourd'hui le pilier européen de l'OTAN.

I LA VALEUR AJOUTÉE DU PILIER

L'idée de pilier européen retrouve une pertinence dans le contexte actuel de remise en cause du lien transatlantique, tandis que la menace russe est redevenue prégnante. Tant que la garantie américaine de protection du continent européen était considérée comme solide, la majorité des États européens se montrait réticente à envisager le développement d'options alternatives, surtout si celles-ci visaient, implicitement, à exclure les États-Unis. En questionnant l'implication américaine en Europe, et accessoirement en se rapprochant de la Russie, le second mandat Trump vient bouleverser ce calcul, et redonne de la valeur aux initiatives visant à autonomiser les Européens. Cette nécessité est d'autant plus évidente que la Russie s'enfonce dans une posture menaçante, plaçant les Européens dans la situation inédite d'une concomitance de l'existence d'une menace forte et de la défaillance de la garantie de sécurité correspondante. A plus court terme, la perspective de mise en œuvre, par les seuls Européens, d'une opération de supervision d'un hypothétique accord de cessez-le-feu en Ukraine, rend tout aussi impérieuse leur émancipation.

Dans ce contexte, le pilier européen de l'OTAN, dont l'objet ultime est la souveraineté des Européens dans le domaine de la défense, permet de réconcilier l'idée de défense européenne avec celle d'une centralité, même chancelante, de l'Alliance. Il est en ce sens plus inclusif que ne l'était la notion d'autonomie stratégique européenne, souvent considérée comme trop exclusive de l'OTAN et des États-Unis. France et États plus atlantistes peuvent donc théoriquement s'y retrouver, la première en voyant dans le pilier européen le développement d'un rôle plus affirmé des Européens, les seconds en y trouvant l'assurance que la défense européenne ne se fera pas au détriment de l'OTAN.

Le pilier suppose par ailleurs une coopération entre l'OTAN et l'Union européenne (UE) dans la mesure où la seconde, par ses initiatives en matière de financement de la défense et de développement capacitaire, doit ultimement contribuer au renforcement de la posture des Européens, y compris au sein de l'OTAN.

Enfin, dans l'hypothèse radicale d'un retrait américain de l'OTAN, tout renforcement préalable de son pilier européen permettrait une meilleure absorption du choc. Il est, en ce sens, une façon de renforcer la défense européenne tout en anticipant un éventuel retrait total des Américains, que cet objectif soit assumé ou non.

A ces différents niveaux, un postulat de départ est que l'OTAN restera une organisation incontournable de la défense européenne, même dans l'hypothèse d'un retrait américain. Ceci tient au fait que l'OTAN est la seule organisation offrant des compétences (accessoirement largement fournies par les Américains) en matière de planification, de commandement et de conduite d'opérations militaires complexes,

8 NATO Website, https://www.nato.int/cps/en/SID-711B4BAD-4BE09177/natolive/news_26935.htm

et qu'elle est par ailleurs la seule institution permettant l'interopérabilité de ses membres.⁹

II • Les dilemmes du pilier européen de l'OTAN

Si l'idée de pilier européen de l'OTAN présente un certain nombre d'atouts, elle n'est pas pour autant acceptée unanimement par les États européens, notamment en raison de tensions qu'elle peut créer dans les relations transatlantiques. La conceptualisation et l'opérationnalisation du pilier européen de l'OTAN posent par ailleurs un certain nombre de dilemmes, pour des raisons liées à la posture européenne vis-à-vis des États-Unis, aux enjeux industriels du lien transatlantique, et à la difficile coordination des cadres institutionnels en présence.

I NE PAS « TUER LE PÈRE »

La mise en œuvre du pilier européen de l'OTAN se heurte en premier lieu à la retenue de la majorité des pays européens. En substance, la dépendance des États européens à l'égard des États-Unis est telle que, pour la grande majorité d'entre eux, rien ne doit être dit ou fait qui pourrait aggraver la profondeur du fossé transatlantique qui se creuse. L'Allemagne et la Pologne ont, chacune de leur côté, pris des décisions importantes allant dans le sens d'un renforcement d'une identité européenne de défense. Et les mots du chancelier Merz sur la nécessaire indépendance des Européens dans le domaine de la défense (février 2025), ou du premier ministre Tusk sur la dissuasion nucléaire européenne (mars 2025), dans les deux cas en réaction au narratif trumpien sur l'OTAN, étaient auparavant difficilement envisageables.

Mais ces pays se heurtent aussi à la difficulté de rendre compatible l'émancipation européenne avec le maintien du lien transatlantique, un positionnement particulièrement compliqué dans l'ère Trump. Pendant longtemps, le débat sur la défense européenne a tourné autour de la question de savoir s'il s'agissait de renforcer le rôle des Européens afin de garantir la présence américaine (approche allemande) ou afin, le cas échéant, de s'y substituer (approche française). Face à Trump, les pays atlantistes ont pris acte d'une forme d'abandon américain, mais ne sont néanmoins pas encore totalement disposés à « tuer le père » afin que l'émancipation soit possible. Les propos du chancelier Merz préconisant une plus grande indépendance des Européens dans le domaine de la défense sont ainsi presque systématiquement accompagnés de références au caractère indispensable de la présence américaine au sein de l'Alliance.¹⁰ Il en va de même s'agissant de la dissuasion nucléaire européenne, qui ne peut venir qu'en complément de la dissuasion américaine. Le changement d'ère (*Zeitenwende*) est certes notoire dans les politiques de défense allemande et polonaise, et nul ne suggère une rupture totale avec les Américains ;

9 Notons que la *Revue nationale stratégique 2025* française pose que (§121) « 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 européen. La montée en responsabilité des Européens dans l'OTAN, une coordination entre l'Union européenne et l'OTAN et une convergence stratégique entre pays européens volontaires sont essentiels. » https://www.sgdsn.gouv.fr/files/2025-08/20250713_NP_SGDSN_Actualisation_2025_RNS_FR.pdf

10 Cf. « Germany's Merz promises to do 'whatever it takes' on defence », BBC, mars 2025, https://www.bbc.com/news/articles/c981w25y5wpo?utm_source=chatgpt.com ; « Friedrich Merz: Europe must strengthen nuclear deterrence, but not replace US shield », inview.org.uk, 10 mars 2025, https://inview.org.uk/news/181549-friedrich_merz_europe_muct_strengthen_nuclear_deterrence_but_not_replace_us_shield?utm_source=chatgpt.com ; « Poland Caught in the Middle of Diplomatic Maneuvers Affecting European Defense and Security », Eurasia Daily Monitor, 19 fév. 2025, <https://jamestown.org/program/poland-caught-in-the-middle-of-diplomatic-maneuvers-affecting-european-defense-and-security/>

mais leur présence, dans le contexte difficile de la présidence Trump, pose aussi les limites de ce que pourrait être un pilier européen au sein de l'OTAN. Le sommet de l'Alliance atlantique à La Haye en juin 2025 et la rencontre entre Européens et le président américain à Turnberry en juillet (au cours de laquelle l'accord commercial US-UE est agréé) ont confirmé la dureté de cette situation. Dans les deux cas, la volonté d'émancipation des Européens et la brutalité de la présidence Trump se heurtent du côté européen à la nécessité, autant que faire se peut, de ne pas précipiter la rupture.¹¹ Ce qui de fait pose une limite à l'émancipation. Ainsi les efforts des Européens au sein de l'OTAN doivent-ils être suffisamment ambitieux pour montrer la détermination européenne, sans pour autant braquer les Américains.

I PILIER EUROPÉEN ET BASE INDUSTRIELLE DE DÉFENSE

En second lieu, le retrait américain d'Europe, même relatif, n'est pas censé avoir pour corolaire l'arrêt des liens commerciaux par lesquels les Européens achètent massivement une large gamme d'armements aux Américains. Selon le SIPRI, les États-Unis représentent 64% des importations d'armes des alliés européens au cours de la période 2020-2024, contre 52% au cours des années 2015-2019.¹² Et les Européens sont cordialement invités à poursuivre sur ce chemin. En témoigne l'accord de Turnberry de juillet 2025 qui prévoit, entre autres, des investissements européens aux États-Unis – y compris dans le domaine de la défense – à hauteur de 600 milliards de dollars. Il en va de même de la mise en place par l'OTAN du programme *Prioritised Ukraine Requirements List* (PURL), par lequel les Européens (et les Canadiens) achètent des armes américaines ensuite livrées à l'Ukraine¹³.

Du côté européen, l'adoption en mars 2024 de la Stratégie de défense industrielle (EDIS) et son Programme européen pour l'industrie de défense (EDIP, adopté en octobre 2025), et surtout l'instrument SAFE (plan Réarmer l'Europe), sont autant de mesures visant à favoriser la mise en place d'une Base industrielle de défense européenne (BITDE). Avec SAFE, la Commission européenne contracte un prêt de 150 milliards d'euros à destination des États, qui s'engagent, avec l'argent emprunté, à faire des acquisitions conjointes (au moins deux États de l'Union ou un État de l'Union et un pays partenaire) auprès d'États européens d'armements identifiés comme indispensables. Les acheteurs devront par ailleurs veiller à ce que les composants « représentant 65 % des coûts du produit final proviennent des pays de l'Union, de l'AELE, de l'Espace économique européen (EEE) ou de l'Ukraine ». L'objectif est de défragmenter le marché européen de la défense, favoriser le développement collectif de capacités militaires et ultimement de privilégier les achats en commun d'armements européens. Ces initiatives relèvent du pilier européen de l'OTAN dans son volet capacitaire ; elles matérialisent le lien entre l'Union européenne et l'OTAN dans l'émergence de ce pilier européen. Mais à terme, elles sont aussi de nature à remettre en cause le volume des achats européens aux États-Unis.

Suite à la présentation du Programme SAFE par la Commission européenne, l'ambassadeur américain à l'OTAN, Matthew Whitaker, déclarait, sans surprise, qu'« exclure les industries d'États non-membres de l'Union européenne des initiatives européennes de défense mettrait à mal l'interopérabilité au sein de l'OTAN, ralentirait

11 Cf. « L'accord commercial entre l'Union européenne et les États-Unis est une capitulation insensée », *Le Monde*, 27 sept. 2025, https://www.lemonde.fr/economie/article/2025/09/27/l-accord-commercial-entre-l-union-europeenne-et-les-etats-unis-est-une-capitulation-insensee_6643169_3234.html?search-type=classic&ise_click_rank=10

12 SIPRI, « Trends in International Arms Transfers – 2024 », mars 2025, https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-03/fs_2503_at_2024_0.pdf

13 Quatre enveloppes de 500 millions de dollars chacune ont déjà été financées respectivement par les Pays-Bas, le Danemark, l'Allemagne et la Canada. Cf. « Soutien de l'OTAN à l'Ukraine », https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_192648.htm

le réarmement de l'Europe, augmenterait les coûts et entraverait l'innovation ».¹⁴ Ce sont ici la BITDE en construction et la base industrielle de défense transatlantique qui sont opposées, ou, en substance, la dépendance européenne à l'industrie de défense américaine qui est théoriquement remise en cause par une clause de « *buy European* ». La question n'est pas nouvelle, les invitations américaines à plus d'efforts de la part des Européens dans le domaine de la défense ayant toujours été assorties de plus de commandes d'armements américains. Et le lancement par les Européens de la Coopération structurée permanente (PESCO) et du Fonds européen de défense en 2017-2018 avait déjà conduit à une réponse véhémente de la première administration Trump.¹⁵ La promesse faite par les Européens au Sommet de l'OTAN à La Haye en juin de dédier 5% de leur PIB à leur budget de défense n'est d'ailleurs pas totalement décorrélée d'attentes américaines en matière d'achats d'armements. Mais une telle relation entre l'Europe et les États-Unis est d'autant moins pérenne que d'une part les Américains remettent eux-mêmes en cause la solidité de leur engagement à défendre l'Europe et que d'autre part les Européens posent les bases d'une BITDE propre. Le pilier européen de l'OTAN s'en trouve de fait affecté, et le défi sera grand pour les États qui ont depuis longtemps bâti une dépendance industrielle aux États-Unis en échange de la protection de ces derniers.

I DE LA COMPATIBILITÉ DES CADRES INSTITUTIONNELS

En troisième lieu, la défense de l'Europe relève d'une architecture caractérisée par la difficile compatibilité entre des institutions, dont l'OTAN et l'Union européenne, aux mandats et membres différents. Le pilier européen de l'OTAN souhaite opérer un rapprochement entre ces cadres institutionnels, mais il risque dans les faits de se heurter à leurs différences plutôt que d'être facilité par les convergences réelles sur la nécessité de l'émancipation européenne.

La réponse à la guerre en Ukraine a mis en lumière trois cadres d'action de la défense européenne : l'OTAN dans son rôle de défense collective de ses États membres ; l'Union européenne dans un agenda de sécurité élargi, allant des sanctions à la formation des forces armées ukrainiennes et incluant les initiatives précitées dans le domaine du développement de capacités ; et troisièmement un format multilatéral *ad hoc* prenant place en dehors de tout cadre institutionnel, comme illustré par la coalition des volontaires pour l'Ukraine ou certains programmes minilatéraux de production de systèmes d'armes. Le pilier européen de l'OTAN ne pourra se construire qu'en s'appuyant sur ces trois cadres, en tablant sur leur compatibilité et renforcement mutuel. Est ici posée la question du lien entre l'OTAN et l'Union européenne, mais aussi celle de la relation entre l'UE et les États tiers, en particulier ceux qui sont membres de l'OTAN.

Au premier niveau, le pilier européen de l'OTAN doit intégrer que l'Union européenne y joue un rôle, en parallèle de ses États membres. La prémisse qui consiste à reconnaître la centralité de l'OTAN et qui conduit à l'idée de pilier européen en son sein doit s'accompagner d'une prémisse réciproque selon laquelle l'Union européenne est également essentielle à la défense de l'Europe. A la fin de la présidence Biden, les Américains avaient reconnu dans une feuille de route franco-américaine « l'importance du renforcement du partenariat stratégique OTAN-UE et d'une défense européenne plus forte et plus capable, soutenant le pilier européen de la sécurité transatlantique qui contribue de manière positive à la sécurité collective ». Le docu-

¹⁴ Digital Press Briefing, U.S. Permanent Representative to NATO, Ambassador Matthew Whitaker, 13 mai 2025, traduction par l'auteur, <https://www.state.gov/digital-press-briefing-u-s-permanent-representative-to-nato-ambassador-matthew-whitaker>

¹⁵ Cf. Daniel Fiott, « The poison pill: EU defence on US terms? », EUISS, 14 juin 2019, <https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/poison-pill-eu-defence-us-terms>

ment posait aussi que « Les États-Unis soutiennent les investissements croissants des Alliés européens et de leurs partenaires dans des capacités militaires qui consolident notre défense commune, de manière complémentaire à l'OTAN. »¹⁶

La situation est aujourd'hui radicalement différente, et l'idée même d'un partenariat stratégique entre l'OTAN et l'Union européenne est difficile à concevoir compte tenu de la perception trumpienne de ce qu'est l'Union. C'est pourtant dans ce contexte que se construit le pilier européen de l'OTAN, en tant que pont entre les deux institutions. A tout le moins la reconnaissance par le Royaume-Uni de la valeur ajoutée de l'UE pour la défense européenne doit être recherchée, en contrepartie de l'ouverture des programmes de développement capacitaire aux Britanniques.¹⁷

Le pilier européen de l'OTAN rend en effet indispensable la coopération avec le Royaume-Uni, sans lequel le pilier n'existe pas. Bien sûr, la position britannique au sein de l'OTAN peut en faire un leader naturel du pilier européen, mais leur statut d'État tiers vis-à-vis de l'Union met à mal cette prétention. La France, en tant qu'État membre de l'Union et puissance nucléaire, jouit d'une position privilégiée, même si sa relation à l'OTAN continue de nourrir la méfiance. Dans ce contexte, leur co-leadership de la coalition de volontaires sur l'Ukraine préfigure ce que pourrait être le pilier européen, ici dans un format largement dé-institutionnalisé. La mise en place d'un nouveau format de coopération *ad hoc* – le E5 – réunissant les ministres de la défense de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de la Pologne et de l'Italie, participe également de l'opérationnalisation du pilier européen de l'OTAN.

III • Quel pilier européen de l'OTAN ?

Sur un plan pratique, le pilier européen de l'OTAN passe par des efforts particuliers des Européens dans les domaines budgétaire, capacitaire, opérationnel, ainsi que par une présence accrue et une plus grande coordination des politiques européennes au sein des structures de l'OTAN.¹⁸ Tout ceci doit servir un objectif de long terme d'autonomisation des Européens vis-à-vis des Américains afin qu'ils puissent, le cas échéant, assurer par eux-mêmes leur défense.

I BUDGETS ET CAPACITÉS, POUR QUELS OBJECTIFS ?

Si effectivement mis en œuvre, les engagements budgétaires pris au sommet de l'OTAN de La Haye sont de nature à rééquilibrer les dépenses de part et d'autre de l'Atlantique. La promesse faite par les alliés européens de dépenser 3,5% de leur PIB pour la défense (+ 1,5% pour les questions de sécurité) est à mettre en relation avec les 650 milliards d'euros du plan Réarmer l'Europe (lesquels représentent approximativement 3,5% du PIB des 27). Mais il est entendu que la seule augmentation des budgets ne fera pas l'autonomie des Européens ; celle-ci demandera une vision stratégique dont le pilier européen de l'OTAN n'est qu'un des éléments.

Dans le domaine capacitaire, les lacunes qui font la dépendance aux États-Unis sont aujourd'hui bien identifiées, à la fois par l'UE (*Defence Investment Gaps Analysis* ;

¹⁶ Feuille de route franco-américaine, 8 juin 2024, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/06/08/feuille-de-route-franco-americaine>

¹⁷ En sus de la contribution financière britannique au programme SAFE par exemple, en cours de négociation.

¹⁸ Cf. Kristi Raik, Marcin Terlikowski et Mario Baumann, « Beyond Burden Sharing: Conceptualizing the European Pillar of NATO », DGAP, juin 2025, <https://dgap.org/en/research/publications/beyond-burden-sharing-conceptualizing-european-pillar-nato>

Livre blanc pour une défense européenne¹⁹, Plan de développement des capacités de l'AED) et par l'OTAN (*NATO Defence Planning Process* et *Capability Targets* ; Modèle de force et Force de réaction alliée), même si la coordination entre les deux processus d'identification des besoins n'est pas optimale. Se pose ici par ailleurs la question de la nature de l'engagement américain au sein de l'Alliance, puisqu'en dépend ce que les Européens doivent fournir afin de combler d'éventuels déficits capacitaires.²⁰ Bien plus, à l'heure d'un retrait programmé des Américains, l'on peut se demander si la mise en place d'un pilier européen au sein de l'OTAN ne devrait pas signifier une révision complète du système de planification otanien, afin que les Européens se l'approprient.²¹

La production de capacités doit concourir à l'établissement d'une BITD européenne, s'appuyant sur les efforts entrepris au cours des huit dernières années (FEDef, EDIS, EDIP, SAFE, etc.), et procédant d'une utilisation intelligente de budgets de défense en hausse et de financements européens propres.²² Car le pilier européen n'existera pas si les financements en hausse ont finalement pour effet de ne renforcer que des industries nationales, ou non européennes.

En parallèle, les Européens doivent augmenter leur contribution aux activités opérationnelles prenant place en Europe. Les efforts fournis en soutien à l'Ukraine ne doivent à ce titre pas être sous-estimés, qu'il s'agisse des livraisons d'armes ou de l'hypothétique Coalition des volontaires ; ce sont des exemples d'un pilier européen en construction. Mais il s'agit aussi de fournir des moyens aux différents modèles de forces et opérations existantes, toujours dans la perspective d'une présence américaine en diminution, voire d'un retrait total.²³

I VERS UN NOUVEAU CAUCUS EUROPÉEN ?

Au sein de l'OTAN, les Européens doivent par ailleurs assurer leur coordination dans un « Eurogroupe » ou « caucus européen » réunissant à tout le moins la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie et la Pologne. Une telle coordination n'a jamais été véritablement mise en place, certains y voyant une source de divisions au sein de l'Alliance (et c'était l'argument américain pendant la guerre froide, voir *supra*). Mais la visibilité, et donc aussi la crédibilité, des Européens au sein de l'OTAN en dépend. Une telle coordination doit permettre de faire émerger des positions européennes, relayées comme telles au sein de l'Alliance.

¹⁹ Le Livre blanc pour une défense européenne (pp.6-7) identifie sept domaines prioritaires dans le domaine capacitaire : défense aérienne ; système d'artillerie ; missiles et munitions ; drones et systèmes anti-drones ; mobilité militaire ; IA, Quantum, guerre cyber et électronique ; et les *Strategic enablers*.

²⁰ Voir sur ce point Luigi Scazzieri, « Rebuilding Europe's defences: How to unlock a coordinated defence surge », EUISS, sept. 2025, <https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/rebuilding-europes-defences-how-unlock-coordinated-defence-surge>

²¹ Voir sur ce point Sven Biscop, « NATO: The Damage Is Done – So Think Big », Policy Brief 379, Egmont, mai 2025, https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2025/05/Sven-Biscop_Policy_Brief_379_vFinal.pdf?type=pdf

²² Cf. « Progress and Shortfalls in Europe's Defence. An Assessment », IISS, sept. 2025, https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content---migration/files/publications---free-files/strategic-dossier/pds-2025/complete-file/iiss_strategic-dossier_progress-and-shortfalls-in-europes-defence-an-assessment_092025.pdf

²³ Un rapport du Belfer Center de Harvard suggère que les Européens doivent fournir entre 70 et 80% des forces du Modèle de force OTAN avant la fin de la décennie, et accessoirement aussi remplacer les 20000 hommes américains qui sont voués à se retirer d'Europe. Cf. Ivo Daalder, Camille Grand, et Daniela Schwarzer, « A New Transatlantic Bargain: The Case for Building a Strong European Pillar », Belfer Center for Science and International Affairs, fév. 2025, p.12, <https://www.belfercenter.org/transatlantic-bargain>

Plus complexe, la visibilité de l'UE doit également être recherchée à l'OTAN par les présidences tournantes du Conseil, une présence régulière de la HR/VP et du Commissaire à la Défense au Conseil de l'Atlantique Nord, ou la présentation de non-papiers par les membres de l'UE.

Enfin, les efforts faits en matière de partage du fardeau doivent aussi conduire à de plus grandes exigences de partage de responsabilités pour les Européens au sein des États-majors de l'OTAN (postes civils et militaires de haut niveau). A terme, se posera la question du poste de SACEUR, aujourd'hui toujours un Américain. Ses responsabilités dans le domaine nucléaire rendent un tel débat sensible, et le maintien d'un Américain à ce poste est perçu par beaucoup comme une garantie de leur engagement. Mais à l'inverse, quel type d'autonomie est possible si le commandant des forces alliées en Europe est systématiquement non-européen ?

I LE PILIER EUROPÉEN AU-DELÀ DE L'OTAN

Le pilier européen de l'OTAN traduit les velléités des États européens qui sont membres de l'Alliance atlantique à faire davantage au sein de l'OTAN afin d'y compenser le retrait relatif des États-Unis. Mais ce pilier ne peut ignorer les autres axes d'effort qui prennent place au sein de l'Union européenne et en dehors de tout cadre institutionnel. Le pilier européen doit en conséquence être appréhendé de façon inclusive. Il a ses spécificités en ce qu'il est ancré au sein de l'OTAN, mais il doit aussi être étroitement lié aux autres niveaux de la défense européenne, ceux assurés par l'Union européenne et par des cadres non institutionnalisés (voir *supra*). Ni la version exclusive d'« autonomie stratégique », ni celle, restrictive, de pilier centré sur l'OTAN uniquement ne pourra conduire à l'émergence d'une défense européenne rencontrant l'aval du plus grand nombre d'États européens.

C'est ainsi que la relation entre l'OTAN et l'Union européenne doit prendre acte de la complémentarité des deux organisations. L'Union embrasse un agenda élargi de sécurité dont l'importance croît dans le contexte de la guerre hybride, et constitue une plateforme centrale pour le développement capacitaire. A ces deux niveaux, le Royaume-Uni doit être associé autant que possible aux initiatives européennes, notamment par le biais de formats *ad hoc* (coalition de volontaires, format E5, etc.), mais aussi de façon plus institutionnalisée. L'inclusivité du pilier européen de l'OTAN en dépend.

Au final, il conviendra aussi de s'interroger sur la finalité du pilier européen de l'OTAN : à court terme, il se construit dans l'idée que les Américains sont toujours présents, et indispensables, même si en retrait. La nature du pilier dépend alors de la place occupée par les États-Unis, ou de la place qu'ils laissent aux Européens. Sur le long terme en revanche, l'objectif d'une autonomie pleine et entière d'Européens qui se retrouveraient seuls ne peut être écartée. Il y a donc une dimension stratégique à l'idée de pilier, dont l'objet est aussi, à terme, la souveraineté des Européens.

I LE NUCLÉAIRE, ÉTAPE ULTIME

C'est dans ce contexte que la question nucléaire se pose. Les efforts d'autonomisation des Européens ne peuvent ignorer l'impact de leur émancipation sur la place du nucléaire, et donc celle occupée par les dissuasions française et britannique. Le 10 juillet dernier, France et Royaume-Uni ont reconnu solennellement « qu'il n'existe pas de menace extrême contre l'Europe qui ne susciterait pas de réponse de nos deux nations », et décidé, en conséquence, « d'approfondir leur coopération et coordination nucléaires. »²⁴ Les déclarations antérieures de la France selon lesquelles la

²⁴ Déclaration de la République française et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord sur la politique et la coopération nucléaire, 10 juillet 2025.

dissuasion nucléaire française recouvre une « dimension européenne »²⁵ sont également un pas vers une forme de dissuasion élargie qui reste à conceptualiser, puis, le cas échéant, à mettre en œuvre.

Un certain nombre d'options sont possibles sans une modification profonde des doctrines, qu'il s'agisse d'exercices communs, de déploiements temporaires de forces stratégiques, ou même, du côté français, de rapprochement avec le Groupe des plans nucléaires de l'OTAN, dont l'absence française peut vite apparaître comme incompatible avec l'idée de pilier européen de l'OTAN.²⁶ Sur nombre de ces points, les Européens « non dotés » ont été plus réceptifs qu'ils ne l'avaient jamais été dans le passé. Mais ces efforts risquent d'être d'autant plus limités que l'Alliance restera formellement une alliance nucléaire avec les États-Unis en son cœur. La concomitance de deux niveaux de dissuasion est à ce jour difficile à concevoir, même si des formes de complémentarité peuvent être recherchées.

Dans le domaine nucléaire davantage que dans tous les autres, la présence américaine est perçue comme largement irremplaçable, et l'émergence d'une alternative européenne est probablement conditionnée à la disparition de l'option américaine. Dans l'intervalle, comme le souligne Friedrich Merz, tout échange sur la question du « partage nucléaire » avec Paris et Londres devra se faire « en complément » des mécanismes américains existants.²⁷

• Conclusion

Les Européens n'ont aujourd'hui pas d'autre choix que de penser la façon dont ils doivent assurer leur défense face d'une part à la Russie de Poutine et d'autre part au retrait des États-Unis. Cette réflexion les invite à l'émancipation, mais aussi à l'idée d'une voie européenne au sein de l'Alliance atlantique. Car cette dernière reste, pour la grande majorité de ses États membres, le lieu où la défense européenne doit se construire, que les Américains y soient ou qu'ils s'en retirent. La notion de pilier européen de l'OTAN est ainsi pertinente en ce qu'elle réconcilie l'idée de défense par les Européens (y compris au sein de l'Union européenne) et de cadre institutionnel (l'OTAN) politiquement inclusif et opérationnellement efficace.

Ceci étant posé, une difficulté du pilier européen est son développement alors même que les Américains sont toujours présents mais fluctuants sur la réalité de leur présence. Compte tenu des risques qu'un départ radical des Américains ferait peser à la sécurité des Européens, ces derniers n'ont toutefois pas d'autre choix que de développer, au sein de l'OTAN, au sein de l'Union européenne, et en dehors de toute organisation, les outils d'une politique de défense vouée à n'être, à terme, qu'europpéenne.

²⁵ Déclaration d'Emmanuel Macron, président de la République, sur la stratégie de défense et de dissuasion, Paris, 7 février 2020.

²⁶ Cf. Bruno Tertrais, « Est-il temps désormais de déployer un véritable “parapluie nucléaire” européen au-dessus du continent ? », *Le Monde*, 10 mars 2025.

²⁷ Cf. Emmanuelle Maitre, « Dimension européenne de la dissuasion française : un nouvel intérêt ? », Bulletin n°129, FRS, mars 2025, <https://frstrategie.org/programmes/observatoire-de-la-dissuasion/dimension-europeenne-dissuasion-francaise-un-nouvel-interet-2025>

• Table des matières

• Introduction	1
I • Une idée ancienne et contestée	2
« CAUCUS EUROPÉEN » ET RÔLE DE L'UEO	2
LA VALEUR AJOUTÉE DU PILIER	3
II • Les dilemmes du pilier européen de l'OTAN	4
NE PAS « TUER LE PÈRE »	4
PILIER EUROPÉEN ET BASE INDUSTRIELLE DE DÉFENSE	5
DE LA COMPATIBILITÉ DES CADRES INSTITUTIONNELS	6
III • Quel pilier européen de l'OTAN ?	7
BUDGETS ET CAPACITÉS, POUR QUELS OBJECTIFS ?	7
VERS UN NOUVEAU CAUCUS EUROPÉEN ?	8
LE PILIER EUROPÉEN AU-DELÀ DE L'OTAN	9
LE NUCLÉAIRE, ÉTAPE ULTIME	9
• Conclusion	10

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Mise en pages : Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
17 rue d'Antin, 75002 Paris, France
www.delorsinstitute.eu • info@delorsinstitute.eu



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101194174 – IJD 2025.