

15 JANVIER 2025



Le pilier européen de l'OTAN

Quel leadership français?

Thierry Tardy,
Chercheur associé,
Institut Jacques Delors

Note de consultance réalisée par l'Institut Jacques Delors au profit de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées.



• Table des matières

Résumé	2
I. Introduction : éléments de contexte	4
II. Le pilier européen de l'OTAN : éléments de définition	5
Les vertus du « pilier européen de l'OTAN »	5
Limites sémantiques, politiques et opérationnelles	6
Encadré : Le pilier européen de l'Alliance dans les textes officiels	7
III. Enjeux et défis pour la France	8
« Réveil stratégique » et pilier européen de l'OTAN	8
Quel leadership français ?	9
De la compatibilité entre trois niveaux de défense européenne	9
Pas de pilier sans consensus avec nos partenaires	9
La problématique ambivalence française sur la défense européenne	10
IV. Recommandations	10
Pour un nouveau leadership sur le pilier européen de l'OTAN	10
Schéma : Les trois composantes du Pilier européen de l'OTAN	11
Les indispensables accords sur les objectifs et la méthode	12
De l'opérationnalisation du pilier européen	13

• Résumé

La notion de « pilier européen de l'OTAN » est revenue dans le narratif français dans le contexte de la guerre en Ukraine, et prend une signification particulière dans celui du retour de Donald Trump à la Maison blanche en janvier 2025.

Le pilier européen de l'OTAN reste mal défini. De façon schématique, il traduit l'idée d'une défense européenne en complémentarité avec l'OTAN. En d'autres termes, il s'agit pour les États européens de contribuer davantage à la défense de l'Europe, au sein de, et en lien avec, l'OTAN.

Mais la France reste isolée dans son soutien au pilier européen de l'OTAN, et peine à mettre en place les éléments de son opérationnalisation.

Dans le contexte de la guerre en Ukraine et de l'arrivée au pouvoir de Donald Trump à Washington, mais aussi dans celui de changements à la tête de l'OTAN (Secrétaire Général) et de l'UE (HR/VP, Commissaire à la Défense et à l'Espace, Parlement), le pilier européen de l'OTAN bénéficierait d'initiatives qui viseraient à :

- Élargir sa définition (centrée sur l'action des européens au sein de l'OTAN) pour inclure les deux autres niveaux d'action que sont celui incarné par l'Union européenne (PSDC, FEDef et BITDE) et le niveau multilatéral *ad hoc* ;
- Revisiter le leadership français afin que, d'une part la méfiance exprimée à l'encontre de la France s'estompe, d'autre part la France puisse, comme l'ont fait les Britanniques et les Allemands, prendre le lead de projets ambitieux qui donneraient corps au pilier européen de l'OTAN ;
- Bâtir un consensus sur le thème de Pilier européen auprès des principaux partenaires de la France, en particulier l'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis, et relancer la relation OTAN-UE afin de clarifier les rôles respectifs des deux institutions dans la défense européenne ;
- Opérationnaliser le pilier européen de l'OTAN en :
 - renforçant la coordination des Européens au sein de l'OTAN ;
 - assurant une plus grande visibilité de l'UE au sein de l'OTAN ;
 - renforçant la contribution des Européens aux opérations de l'OTAN (eFP, Nouveau modèle de force) ;
 - développant collectivement les capacités critiques ;
 - revendiquant des postes pour des Européens au sein de l'OTAN (logique de partage du fardeau (*burden sharing*) et partage des responsabilités (*responsibility sharing*)).

• Introduction : éléments de contexte

L'idée selon laquelle **les Européens, individuellement et collectivement, doivent faire davantage pour leur sécurité et leur défense, fait aujourd'hui consensus**. Ce consensus se nourrit de deux types de développements : un environnement sécuritaire de plus en plus dangereux ; et un niveau de protection américaine de moins en moins certain. De façon schématique, la combinaison de Messieurs Poutine et Trump rend l'impératif d'une défense au niveau européen de moins en moins contestable.

Ceci étant dit, **le dissensus est fort parmi les Européens sur la méthode à privilégier** pour encadrer la mise en place d'une défense européenne. Alors que la France tend à privilégier les formats européens pour donner corps à la défense européenne, d'autres, dont les Allemands, mais aussi un grand nombre des États directement exposés à la menace russe, voient davantage la défense européenne par le prisme de la relation transatlantique et du rôle de l'OTAN.

Troisièmement, le passé récent a confirmé l'importance de la sémantique, c'est-à-dire des mots retenus pour caractériser les ambitions en matière de défense. Ainsi, les termes de défense européenne, d'Europe de la défense, de politique de défense de l'Union européenne (UE), d'autonomie stratégique européenne, de pilier européen *de* ou *dans* l'OTAN, peuvent être synonymes, mais ils recouvrent aussi des notions, voire des méthodes, différentes. Utiliser l'une ou l'autre de ces expressions est politiquement connoté.

Quatrièmement, alors que **la France** est l'un des seuls pays européens à avoir une vision aboutie de ce que recouvre la « défense européenne », et qu'elle a par ailleurs opéré un rapprochement avec l'OTAN dans le contexte de la guerre en Ukraine, elle **souffre d'un manque de leadership**. En substance, peu de ses partenaires la rejoignent sur sa vision eurocentrée par laquelle l'autonomie en matière de défense s'entend en partie comme une forme de substitution à un allié américain inévitablement en retrait ou défaillant. Le faible leadership français est un des obstacles les plus forts à l'avènement d'une défense européenne autonome.

Cinquièmement, le retour de Donald Trump à la Maison blanche est susceptible de modifier la donne. Le désengagement américain d'Europe était déjà latent dans le contexte du pivot vers l'Indo-Pacifique. Mais l'approche trumpienne de la sécurité européenne, et accessoirement de l'OTAN, peut aussi contraindre les États européens à revisiter en profondeur leurs politiques de défense. Le **retrait des Américains** serait bien sûr un danger compte tenu de ce qu'ils apportent à la défense de l'Europe, mais il **pourrait aussi constituer une opportunité pour le développement d'une défense européenne**. À l'exception notable des aspects industriels, les objectifs français et américains (sous Trump) peuvent offrir des convergences sur un certain nombre de questions en lien avec la défense européenne.

I • Le pilier européen de l'OTAN : éléments de définition

La notion de « pilier européen de l'OTAN » est revenue dans le narratif français dans le contexte de la guerre en Ukraine¹, et prend une signification particulière dans celui du retour de Donald Trump à la Maison blanche en janvier 2025.

Le **pilier européen de l'OTAN reste mal défini**, et non agréé au sein de l'OTAN. De façon schématique, il **traduit l'idée d'une défense européenne en complémentarité avec l'OTAN**. En d'autres termes, il s'agit pour les États européens de contribuer davantage à la défense de l'Europe, au sein de, et en lien avec, l'OTAN. Le lien transatlantique reposerait en conséquence sur deux piliers :

- un pilier nord-américain, constitué des États-Unis et du Canada ; et
- un pilier européen, constitué des États européens membres de l'OTAN, y compris le Royaume-Uni.

Malgré le flou définitionnel et le tabou relatif à l'idée de penser l'Alliance atlantique en termes de deux piliers distincts, le pilier européen de l'OTAN est assimilable à l'idée d'Europe de la défense ou de défense européenne à la condition que cette dernière s'inscrive dans le cadre de la relation transatlantique.

I LES VERTUS DU « PILIER EUROPÉEN DE L'OTAN »

L'idée de « pilier européen de l'OTAN » présente des avantages sur les plans sémantique et politique en ce qu'il permet de répondre à **quatre types de besoins ou préoccupations**.

Premièrement, le **pilier européen de l'OTAN prend acte de la centralité de l'OTAN** dans le contexte de la guerre en Ukraine. Face à la résurgence d'une Russie agressive et menaçant la sécurité de l'Europe comme espace géographique et politique, l'OTAN s'est imposée comme l'outil incontournable de protection de cet espace. Ainsi le pilier européen place la défense européenne au sein de l'ensemble plus large constitué par l'Alliance transatlantique. L'on parle parfois de « pilier européen *dans* l'OTAN », suggérant que le premier est inclus dans la seconde. Une telle acception présente des avantages car l'inclusion de la défense européenne dans l'OTAN est perçue comme impérative par nombre de pays européens, ainsi que par les Américains (au moins jusqu'à l'arrivée de Trump au pouvoir en 2025). D'où l'idée récurrente de « complémentarité avec l'OTAN », aussi inscrite dans tous les traités de l'UE.

En second lieu, le **pilier européen de l'OTAN peut être considéré comme une prise de distance vis-à-vis de l'idée d'« autonomie stratégique européenne »** (bien que ce terme continue d'être utilisé par la France et qu'il soit, contrairement au pilier européen, agréé au sein de l'UE). Il est certes reproché à la notion de pilier européen de « diviser les alliés » en créant plusieurs catégories de membres, mais il y a pourtant aussi l'idée d'inclusivité dans le pilier et sa référence à l'OTAN, là où l'autonomie stratégique européenne était perçue par beaucoup comme trop exclusive de l'OTAN et des États-Unis.

Troisièmement, la notion de pilier européen de l'Alliance permet en théorie de **réconcilier l'idée de défense européenne et celle de lien transatlantique**. Elle doit rendre compatible la défense de l'Europe par les Européens et la défense de l'Europe par les Américains. C'est en cela que la formule est inclusive. Tous les acteurs de la défense de la zone euro-atlantique, y compris l'Union européenne, peuvent en principe se retrouver dans cette formule. Il sera recommandé plus tard de pousser

1 Voir les Déclarations du Président de la République, Bratislava (31 mai 2023), Sorbonne (24 avril 2024), Budapest (7 novembre 2024), Conférence des Ambassadeurs (6 janvier 2025).

cette inclusivité autant que possible, afin que les Européens, mais aussi l'Union européenne, puissent jouer tout leur rôle au sein de ce pilier européen.

Enfin, après avoir été largement rejeté par les Américains, le concept de « pilier européen de l'OTAN », mentionné dans la Feuille de route franco-américaine de juin 2024, **constitue une reconnaissance par les Américains de la valeur ajoutée de la défense européenne** et de sa contribution aux efforts conduits au sein de l'OTAN.²

I LIMITES SÉMANTIQUES, POLITIQUES ET OPÉRATIONNELLES

Malgré ses vertus, **l'idée de pilier européen de l'OTAN est problématique**, au regard de son étroitesse sémantique et opérationnelle, de ce qu'il dit sur la primauté de l'OTAN, et de la césure qu'il implique entre alliés européens et américains.

En premier lieu, le pilier européen peut être compris comme ce que les Européens sont susceptibles de faire au sein même de l'OTAN. Le pilier européen de l'OTAN se trouve ainsi renforcé si les Européens :

- dépensent plus pour leur défense ;
- coordonnent davantage leurs positions au sein de l'OTAN ;
- développent davantage leurs capacités militaires mises au service de l'OTAN ;
- contribuent davantage à la Présence avancée renforcée et au Nouveau modèle de force ; et
- assument davantage de postes-clé dans les États-majors otaniens.

Or, cette vision est restrictive et ne peut en soi traduire l'étendue de la gamme d'activités ou initiatives qui relèvent de la défense européenne. En particulier, **le pilier européen de l'OTAN est a priori muet sur le rôle que l'Union européenne, ou que les États européens agissant en dehors de l'OTAN, peuvent jouer en son sein.**

En second lieu, l'idée d'un pilier européen de l'OTAN **suggère un lien de subordination à l'OTAN de toute initiative prise à l'échelon européen, en possible contradiction avec le niveau d'ambition de la France sur l'autonomie des Européens.**

De même, le **pilier européen** de l'OTAN est pertinent tant que les États-Unis assurent à l'Alliance atlantique sa centralité, mais il **ne répond pas à la question de la défense européenne dans l'hypothèse d'un retrait partiel ou total des Américains**. Sa pertinence générale risque donc d'être remise en cause au cours du second mandat de Donald Trump, ou sur le plus long terme quelle que soit la couleur politique de l'administration américaine. En d'autres termes, si la notion d'autonomie stratégique européenne était trop européo-centrée, celle de pilier européen de l'OTAN pêche par son focus excessif sur l'OTAN.

Est ici posée la **question centrale** de l'objectif ultime du pilier européen de l'OTAN : **est-il de renforcer la défense européenne parce que l'environnement sécuritaire l'exige et afin de palier un éventuel retrait des États-Unis (approche française) ? ou est-il de renforcer l'OTAN et le lien transatlantique par une plus grande implication des Européens (approche allemande³) ?**

2 La Feuille de route franco-américaine (juin 2024) pose que « Les présidents ont réaffirmé 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. 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. »

3 La Stratégie de sécurité nationale allemande (2023) pose que « Le gouvernement fédéral veut renforcer davantage le pilier européen de la communauté de défense transatlantique, car plus les alliés européens s'investiront dans l'OTAN sur le plan politique et militaire, plus l'alliance transatlantique sera solide » (p.31).

Tout l'enjeu du pilier européen réside dans sa capacité à rendre compatibles ces deux approches, c'est-à-dire à rapprocher les conceptions française et allemande de la défense européenne.

Enfin, le pilier européen de l'OTAN suggère que deux catégories d'alliés existent, ce qui est problématique pour nombre d'entre eux. Et si l'expression de pilier européen de l'OTAN a été reprise par les États-Unis dans la Feuille de route franco-américaine de juin 2024, elle ne l'a pas été formellement par l'Alliance elle-même. Le terme est apparu dans le Concept stratégique de l'OTAN en 1991 (voir encadré *infra*), mais plus depuis, et ne faisait pas partie du vocabulaire (officiel) de l'ancien Secrétaire Général Jens Stoltenberg. Les textes récents s'en tiennent à la reconnaissance par l'OTAN de « l'intérêt d'une défense européenne plus forte et plus performante, qui contribue réellement à la sécurité transatlantique et mondiale, complète l'action de l'OTAN et soit interopérable avec celle-ci ». ⁴ La concession française consistant à parler de « pilier européen de l'OTAN » ne s'est pour le moment pas traduite par une concession de la part de l'OTAN d'accepter ce vocable. L'Union européenne n'utilise pas non plus l'expression, mais le faisait pourtant au début de la décennie 90 en parlant de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) (voir encadré *infra*). ⁵

ENCADRÉ : Le pilier européen de l'Alliance dans les textes officiels⁶

Concept stratégique de l'OTAN de 1991 (seul Concept stratégique qui mentionne le pilier européen)

« L'affirmation d'une Identité européenne de sécurité et de défense et d'un rôle européen en matière de défense, qui se reflète dans la consolidation du **pilier européen de l'Alliance**, non seulement servira les intérêts des États européens, mais renforcera aussi l'intégrité et l'efficacité de l'Alliance tout entière. (§3)

[...] A mesure que le processus de développement d'une Identité de sécurité et d'un rôle de défense européens progressera et se reflétera dans le renforcement du **pilier européen au sein de l'Alliance**, les membres européens de l'Alliance assumeront un plus haut degré de responsabilité pour la défense de l'Europe. (§37)

[...] Pour les Alliés concernés, le dispositif de défense collective reposera de plus en plus sur la formation d'unités multinationales, complétant les apports nationaux à l'OTAN. L'existence de telles unités témoigne de la résolution de l'Alliance de conserver une défense collective crédible, accroît sa cohésion, renforce l'association transatlantique et consolide le **pilier européen**. » (§54)

Déclaration sur l'Union de l'Europe occidentale du 7 février 1992 (adoptée en marge du Sommet de Maastricht instituant l'Union européenne)

« 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. »

⁴ Cf. Concept stratégique de l'OTAN de 2022, §43.

⁵ Ni le Conseil européen, ni l'Agenda stratégique 2024-2029, ne mentionne l'expression. L'ancien président du Conseil C. Michel et la Présidente de la Commission européenne U. Von der Leyen l'ont néanmoins tous deux mentionnée.

⁶ Pour un historique du pilier européen de l'OTAN, voir T. Tardy, "Unpacking the European Pillar in NATO", *Future Europe Journal*, Issue 5, 2024.

II • Enjeux et défis pour la France

I « RÉVEIL STRATÉGIQUE » ET PILIER EUROPÉEN DE L'OTAN

Nous partons du principe que l'idée de pilier européen de l'OTAN n'est pas pour la France seulement de « consommation nationale »⁷, et qu'elle est destinée à produire un effet au niveau européen et transatlantique.

Ceci étant posé, la France occupe une position singulière dans le débat sur le pilier européen, dans la mesure où elle porte un projet d'autonomisation de la défense européenne tout en entretenant une posture ambivalente à l'égard de l'OTAN. La question est pour elle de savoir réconcilier ces deux positions. Ceci passe par au moins deux chemins pris simultanément :

- une reconnaissance plus affirmée (plus sincère ?) du rôle aujourd'hui incontournable de l'OTAN dans la défense européenne, y compris dans le contexte du retour de Donald Trump à la Maison blanche ;
- un rapprochement avec ses partenaires (l'Allemagne au premier chef) sur l'articulation entre politiques nationales, rôle de l'OTAN et rôle de l'Union européenne.

L'idée selon laquelle la France pourrait, du fait de sa relative supériorité militaire et du contexte stratégique, imposer à ses partenaires européens sa vision de la défense européenne, ne produira pas les effets escomptés. En attestent les 26 années écoulées depuis le lancement de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) en 1998.

Dans ce contexte, l'arrivée au pouvoir de Donald Trump peut constituer un terrain favorable aux idées françaises, dans la mesure où elle pourrait signifier un accroissement de la nécessité pour les Européens d'assurer une plus grande part de leur propre défense. Et ce particulièrement si les Européens doivent contribuer à la mise en œuvre d'un éventuel cessez-le-feu en Ukraine. Plusieurs réserves sont nécessaires cependant :

- le « réveil stratégique » que la France appelle de ses vœux⁸ restera conditionné à l'appréciation par les Européens de la combinaison entre nature de la menace (Russie de Poutine) et posture des États-Unis. Que l'une ou l'autre devienne moins préoccupante (par exemple dans l'hypothèse d'un cessez-le-feu en Ukraine) et nombre des États européens seront tentés par un retour à leur posture *ante* ;
- le fait qu'un possible réveil stratégique signifie un rapprochement des Européens autour de leur nécessaire autonomisation, notamment envers les États-Unis, n'est pas le développement le plus probable. Pour nombre d'États européens, le lien transatlantique, et donc l'OTAN, resteront deux balises incontournables de leur politique de défense ;
- dans le domaine de l'industrie de défense, l'administration Trump risque de se révéler hostile au développement de la BITDE dès lors qu'elle pourrait impacter négativement les achats européens d'armements américains (les pressions exercées par l'administration Biden dans le contexte du Programme industriel de défense européen (EDIP) ne seront que plus grandes sous l'administration Trump).

⁷ Selon l'expression d'un officiel français, entretien, 9 janvier 2025.

⁸ Cf. Discours du Président de la République au Sommet de la Communauté politique européenne, 7 nov. 2024.

I QUEL LEADERSHIP FRANÇAIS ?

Le faible leadership français exposé précédemment se traduit par une absence relative de la France dans des projets européens dont elle assurerait la conduite. Alors que le Royaume-Uni a mis en place la *Joint Expeditionary Force* (JEF, 2014) et que l'Allemagne a su créer des coalitions par le *Framework Nation Concept* (FNC, 2013) et plus récemment par l'Initiative européenne de bouclier aérien (ESSI, 2024), la France n'a pas su concrétiser de tels projets.

L'Initiative européenne d'intervention (IEI) contenait cette idée de leadership d'un projet rassemblant les États européens, dont le Royaume-Uni, à des fins opérationnelles. Mais le changement de paradigme des dernières années (situation en Russie/Ukraine et retrait d'Afrique) a relégué l'IEI au second plan. Le projet ELSA (*European Long-Range Strike Approach*) fournit un autre exemple de possible leadership français, bien que relativement étroit dans son objet. Or l'émergence d'une défense européenne serait facilitée par la mise en place de projets placés sous leadership français, comme laboratoires d'un dessein plus ambitieux. Cela permettrait à la France de passer d'une logique du « dire » à une logique du « faire », c'est-à-dire opérationnaliser le pilier européen de l'OTAN.

I DE LA COMPATIBILITÉ ENTRE TROIS NIVEAUX DE DÉFENSE EUROPÉENNE

En Europe davantage que sur d'autres continents, les politiques de défense réunissent cadres national et institutionnels, en l'occurrence de l'OTAN et de l'Union européenne. A ces cadres s'ajoute ce que les États font ensemble de façon *ad hoc*, comme l'IEI. **Ces trois niveaux - national, institutionnel et *ad hoc* - sont d'égale importance et représentent, de façon séparée et coordonnée, des blocs constitutifs du pilier européen de l'OTAN** (cf. schéma *infra*).

L'enjeu pour la France est d'assurer la compatibilité de ces trois niveaux, et d'être pragmatique sur leur articulation. En particulier, les avantages comparatifs de l'OTAN dans le domaine de la défense, de l'Union européenne dans le domaine élargi de la sécurité, et du multilatéralisme *ad hoc* en matière de flexibilité, sont à prendre en compte dans la définition et l'opérationnalisation du pilier européen de l'OTAN.

I PAS DE PILIER SANS CONSENSUS AVEC NOS PARTENAIRES

Le pilier européen de l'OTAN n'est qu'un élément d'un débat stratégique réunissant de nombreux acteurs. Son émergence est conditionnée à au moins trois niveaux d'accords :

- entre la France et l'Allemagne d'un côté, la France et le Royaume-Uni de l'autre ;
- entre les Européens et les Américains, sur l'idée même de pilier européen, et sur ce qu'il signifie en termes d'autonomisation des Européens, en particulier dans le domaine industriel ;
- entre l'OTAN et l'UE, notamment autour du rôle de l'UE dans le pilier européen de l'OTAN.

Aucun de ses partenaires n'est *a priori* bien disposé à l'égard du pilier européen (l'Allemagne utilise néanmoins le vocable), mais **nombre d'entre eux reconnaissent aujourd'hui que les Européens doivent jouer un rôle plus important pour la défense du continent européen, y compris entre eux** (comme la Pologne par exemple). Ce qui suggère que des avancées sont possibles et que le pilier européen en tant que concept (débat théologique) ne doit pas être l'obstacle à ces avancées.

I LA PROBLÉMATIQUE AMBIVALENCE FRANÇAISE SUR LA DÉFENSE EUROPÉENNE

La France a, à l'égard de l'OTAN, une position ambivalente et nourrit, à l'égard de l'Union européenne, un mélange d'ambition et de scepticisme. L'idée d'une conversion de la France à l'OTAN ou à l'UE (dans le domaine de la défense) ne correspond pas à la situation d'une **France qui continue de penser en termes largement nationaux**. A cela s'ajoute une culture française qui ne va pas dans le sens de l'inclusivité vis-à-vis de nos partenaires, et peut même traduire un complexe de supériorité.

Cette posture crée la **méfiance de nos partenaires et explique en partie le relatif isolement français**. Car toute initiative sur la défense européenne, dont le pilier européen de l'OTAN, est perçue avec suspicion par nos alliés. En témoigne le débat sur la BITDE, dans lequel la France pousse pour une plus grande intégration européenne mais est largement perçue comme servant les intérêts de sa seule industrie nationale. Le déficit de confiance jouerait également contre la France dans tout débat sur une extension hypothétique de la dissuasion nucléaire à ses partenaires européens.

III • Recommandations

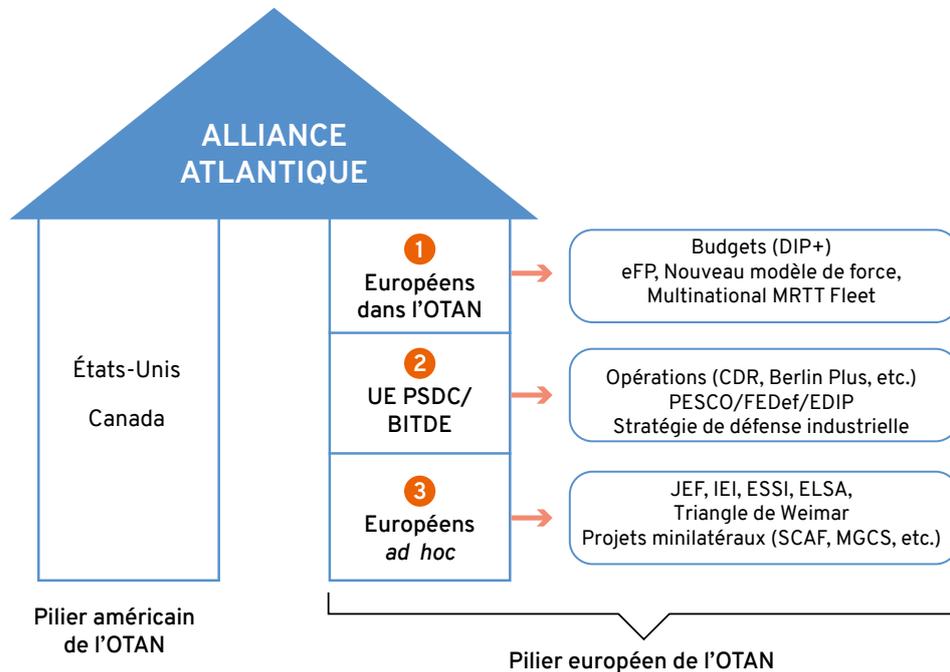
Trois niveaux de recommandations sont présentés ci-dessous.

I POUR UN NOUVEAU LEADERSHIP SUR LE PILIER EUROPÉEN DE L'OTAN

- **Recommandation #1.** La notion de pilier européen de l'OTAN doit être **présentée comme la plus inclusive et la plus large possible** (cf. Schéma ci-dessous), afin que les trois niveaux (national, multilatéral institutionnalisé (UE et OTAN) et multilatéral *ad hoc*) de la défense puissent y être intégrés. 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. Il s'agit donc, pour la France, de présenter le pilier européen de l'OTAN comme articulé en trois niveaux :
 - Ce que les Européens font au sein de l'OTAN
 - Ce que les Européens font au sein de l'Union européenne
 - Ce que les Européens font de façon *ad hoc*

Le narratif sur la PSDC et la BITDE qui renforcent le lien transatlantique plutôt qu'elles ne l'affaiblissent va dans le sens de cette approche multi-niveaux. L'approche large reprend par ailleurs l'idée exprimée dans le **Concept stratégique de 1991** par laquelle « L'affirmation [...] d'un rôle européen en matière de défense, qui se reflète dans la consolidation du pilier européen de l'Alliance, non seulement servira les intérêts des États européens, mais renforcera aussi l'intégrité et l'efficacité de l'Alliance tout entière. »

SCHÉMA : Les trois composantes du Pilier européen de l'OTAN



- **Recommandation #2.** Le **narratif sur le pilier européen** sera d'autant plus fort et convaincant qu'il **se nourrira d'éléments qui rapprochent les Européens**, tels l'existence de menaces communes et la faiblesse structurelle des Européens. La perspective d'un possible retrait américain ne fait pas partie de ces éléments qui rapprochent les Européens dans la mesure où un grand nombre d'entre eux continueront pendant le mandat de Donald Trump de faire de leur relation avec les États-Unis un axe central de leur politique de défense. Il convient donc d'**insister sur la nature des menaces et d'un certain nombre d'intérêts plutôt que sur la nature du pouvoir à Washington.**
- **Recommandation #3.** Dans un contexte de suspicion chronique à l'égard de la France de la part de ses partenaires, un effort particulier doit être fait pour **bâtir la confiance**. Ceci passe par un narratif moins ambivalent à l'égard de l'OTAN (idée de « mort cérébrale » contre-productive) et plus affirmé sur la **complémentarité entre défense européenne et lien transatlantique**. Dans le domaine industriel, il convient d'œuvrer à désamorcer la méfiance des partenaires de la France, en évitant, par exemple de présenter la BITDE comme une « occasion extraordinaire » pour la France, pour ses standards, et pour ses Rafales.⁹
- **Recommandation #4.** Dans le contexte du soutien européen à l'Ukraine et d'un éventuel retrait américain d'Europe, la France doit identifier **un ou plusieurs projets d'envergure dont elle deviendrait le leader**, à l'image de la JEF des Britanniques ou du FNC des Allemands. Un tel projet doit être suffisamment inclusif

⁹ Ainsi le Discours du Président de la République sur l'Europe (Sorbonne, 24 avril 2024), disait que « L'objectif d'une stratégie européenne industrielle de défense, c'est bien de produire plus vite, davantage, en Européens. Alors, pour nous qui avons une industrie de défense forte, c'est une occasion extraordinaire, parce que nous pouvons aussi, si nous savons nous organiser, pousser nos standards. Ce que nous avons fait d'ailleurs ces dernières années avec le Rafale ».

(à l'égard des Britanniques par exemple) pour pouvoir **donner du contenu à l'idée de pilier européen de l'OTAN**. L'IEI version 2.0 pourrait-elle être l'un de ces projets ?

- **Recommandation #5.** Atténuer le scepticisme français sur l'OTAN et l'UE passe par une **plus grande sensibilisation des officiers français aux deux organisations**. Ceci peut être fait par des cycles de formation sur l'Europe de la défense, l'OTAN et la PSDC au sein des institutions de formation appropriées (Ecoles d'officiers, Ecole de guerre, CHEM/IHEDN, etc.), et une plus grande valorisation des postes au sein des deux organisations. Des institutions telles le Collège européen de sécurité et de défense (CESD) et le Collège de défense de l'OTAN peuvent aussi être ciblées afin de sensibiliser les Européens à l'idée de défense européenne *par* les Européens.

I LES INDISPENSABLES ACCORDS SUR LES OBJECTIFS ET LA MÉTHODE

- **Recommandation #6.** L'idée de pilier européen de l'OTAN doit faire l'objet d'un **accord entre la France et l'Allemagne** sur ce qu'il recouvre, sans lequel aucun progrès tangible ne pourra émerger ; **l'inclusion de la Pologne** (qui préside le Conseil de l'UE au cours du premier semestre 2025), notamment par le biais du Triangle de Weimar, doit être favorisée. Dans ce processus, l'accent doit être mis sur la nature du contexte sécuritaire plutôt que sur la nécessité de réfléchir à une alternative à l'OTAN, irrecevable pour les Allemands.
- **Recommandation #7.** De la même façon, les **Britanniques doivent être inclus** dans les discussions, au sein de l'OTAN bien sûr, mais également en dehors. L'idée de projets sous leadership français, éventuellement en dehors de l'UE, doit permettre une telle inclusion (comme le faisait l'IEI). Le processus de relance de l'accord de Lancaster House ainsi que la négociation sur un accord UE-Royaume-Uni dans le domaine de la sécurité offrent une opportunité, et l'on peut aussi travailler sur le fait que **tous les efforts faits pendant la Guerre froide sur l'idée d'Eurogroup** (et d'*Euro-dinners*, *Euro-teas*, et *European Caucus*) au sein de l'OTAN **étaient d'inspiration britannique** (et excluaient les Français !).
- **Recommandation #8.** Un troisième niveau de partenariat concerne les États-Unis. Il s'agit ici de **capitaliser sur la reconnaissance américaine du « pilier européen de l'OTAN » dans la Feuille de route franco-américaine de juin 2024**, en mettant en avant auprès de l'administration Trump les dispositions françaises à pousser pour une plus grande responsabilisation des Européens, et le fait que le **pilier européen de l'OTAN représente une forme de partage du fardeau**. Par ailleurs, compte tenu des intérêts américains dans le domaine industriel de défense et du caractère multisectoriel des relations transatlantiques, tout accord avec les États-Unis devra refléter cette multisectorialité (cf. Rapport Draghi sur la Compétitivité). Ceci signifie qu'un accord sur l'industrie de défense ne pourra être obtenu indépendamment des discussions sur le commerce par exemple. Le **dialogue sécuritaire entre l'UE et les États-Unis** devra ainsi être renforcé et institutionnalisé.
- **Recommandation #9.** Le quatrième niveau de partenariat concerne la relation entre l'UE et l'OTAN, dont la cohérence conditionne l'avènement d'un pilier européen de l'OTAN. Dans le contexte compliqué de l'opposition récurrente de la Turquie à une relation UE-OTAN formalisée, il convient de tirer les leçons de l'implication des deux institutions face à la guerre en Ukraine pour :
 - **Clarifier le partage des tâches entre les deux organisations sur la base de leurs avantages comparatifs**, et ainsi affirmer la complémentarité entre sécurité européenne et lien transatlantique

- Développer la coordination entre *NATO Defence Planning Process* et Plan de développement capacitaire de l'UE afin de crédibiliser l'idée de compatibilité entre défense européenne et OTAN
- Donner des gages à la Turquie (en tout cas ne pas prétendre qu'elle est absente du jeu) pour obtenir une relance de la coopération politique (actuellement au point mort) ; Berlin Plus 2.0 pourrait-il offrir un cadre de coopération ?
- Œuvrer à une **reconnaissance par l'OTAN de l'apport de l'UE en matière de**
 - développement capacitaire (via la CSP par exemple) ;
 - **contribution à la sécurité européenne** prise au sens large (sécurité intérieure, lutte contre le terrorisme, sécurité énergétique, sanctions à l'encontre de la Russie, reconstruction de l'Ukraine, instruments financiers, etc.)

Le nouveau Secrétaire général Marc Rutte pourrait être plus ouvert à l'idée de pilier européen de l'OTAN et une utilisation de sa part du terme (peut-être en référence au Concept stratégique de 1991) aiderait à sa visibilité.

I DE L'OPÉRATIONNALISATION DU PILIER EUROPÉEN

Le pilier européen de l'OTAN doit donner lieu à des actions concrètes qui lui donneront corps et le crédibiliseront, et permettront aux Européens de passer d'une logique de partage du fardeau (*burden sharing*) à une logique de partage des responsabilités (*responsibility sharing*).

- **Recommandation #10. Coordination des Européens au sein de l'OTAN** autour d'un « Quint européen » ou « Eurogroup » composé (au moins) de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Italie et de la Pologne, et **plus grande visibilité de l'UE à l'OTAN** (rôle des présidences tournantes, présentations de la HR/VP et du Commissaire à la Défense au Conseil de l'Atlantique Nord, présentations de non-papiers par les membres de l'UE, etc.). Les efforts faits en matière de partage du fardeau doivent aussi conduire à de plus grandes exigences en matière de partage de responsabilités pour les Européens au sein des États-majors de l'OTAN (postes civils et militaires de haut niveau, poste de SACEUR ?).
- **Recommandation #11.** Révision des engagements contraignants de la CSP afin de les rendre plus visibles et plus contraignants (afin de créer une « pression des pairs » (*peer pressure*)), notamment en termes de :
 - **dépenses de défense** (réflexion sur une *defense pledge* similaire à celle de l'OTAN ; les engagements contraignants de la CSP et les *benchmarks* de l'AED ne parlent que d'objectifs collectifs ; la définition d'objectifs d'investissements collectifs par la Stratégie de défense industrielle peut être l'occasion de formaliser des objectifs plus larges (et plus qualitatifs) par l'UE et ses États membres¹⁰)
 - **contributions** des États de l'UE qui sont membres de l'OTAN **aux opérations telles que la Force avancée renforcée et le Nouveau modèle de forces** (à hauteur d'un certain pourcentage → entre deux tiers et trois quarts ?)

¹⁰ Un article publié dans *Foreign Affairs* (M. Droin, S. Monaghan, J. Townsend, 'NATO's Missing Pillar', juin 2024), propose que soit mis en place un système de notation des pays similaire à ce qui est fait dans le domaine de la finance.

- **Recommandation #12.** Un effort particulier doit être fait par les Européens (aux trois niveaux de la défense européenne, donc aussi par l'Union européenne) **dans le développement de capacités là où les lacunes capacitaires sont identifiées**, c'est-à-dire là où la dépendance à l'égard des États-Unis est la plus forte.¹¹ Car c'est ultimement la meilleure façon de renforcer le pilier européen.
- **Recommandation #13.** Dans le contexte de la nouvelle Commission européenne, de la nomination d'un Commissaire à la Défense et à l'Espace (Andrius Kubilius), et du passage de la sous-Commission Défense du Parlement européen (SEDE) au statut de Commission à part entière, **poursuite des efforts faits dans le sens d'une affirmation de l'UE comme acteur de la défense européenne**, notamment par le **renforcement de ses capacités financières** (via un emprunt, l'émission d'eurobonds, la révision des règles de financement de la BEI ?) et **l'adoption et la mise en œuvre de la Stratégie de défense industrielle**, en lien avec les exigences du soutien à l'Ukraine.

¹¹ Dans un article de *DefenseNews* (« How Europe can build its defense while maintaining US support », février 2024) H. Binnendijk, D.S. Hamilton et A. Vershbow suggèrent que les Européens produisent au moins 50% des capacités critiques (*strategic enablers*) (cité dans C. Grand, « Defending Europe with less America », ECFR, juillet 2024).

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
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • 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 101104850 – IJD 2025.