

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission de la défense nationale et des forces armées

— Examen, ouvert à la presse, du rapport d'information sur  
l'évolution du rôle de l'OTAN (*MM. Gilbert Le Bris et Philippe  
Vitel, rapporteurs*) ..... 2

Mercredi

3 février 2016

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 34

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

**Présidence de  
M. Philippe Nauche,**  
*vice-président*



*La séance est ouverte à neuf heures trente.*

*La commission procède à l'examen du rapport d'information sur l'évolution du rôle de l'OTAN.*

**M. Philippe Nauche, président.** Permettez-moi tout d'abord d'excuser notre présidente, Mme Patricia Adam. Nous avons à procéder ce matin à l'examen du rapport d'information sur l'évolution du rôle de l'OTAN, examen je le rappelle ouvert à la presse. Notre commission avait décidé de s'intéresser à cette question car, si nous débattons souvent de l'Europe de la défense, notre participation à l'Alliance atlantique fait moins régulièrement l'objet de discussions. Pourtant, elle suscite un certain nombre d'interrogations, qu'il s'agisse du bilan de notre retour au sein du commandement militaire intégré de l'OTAN, de la vision stratégique de cette institution ou de la perception qu'ont les États-Unis de leur rôle dans la politique de défense de l'Europe dans un contexte de réorientation de l'intérêt américain vers l'Asie. La France est un membre actif de l'OTAN, qui pour nombre de nos Alliés est un acteur essentiel de la défense de l'espace européen, notamment en raison des manifestations de sa puissance militaire exercées par la Russie. Je cède immédiatement la parole à nos rapporteurs, M. Gilbert Le Bris et M. Philippe Vitel.

**M. Gilbert Le Bris, rapporteur.** Monsieur le président, chers collègues, au terme de plusieurs mois de travail, de nombreuses auditions et de quelques déplacements, nous sommes heureux de vous présenter aujourd'hui les conclusions de notre mission d'information sur l'évolution du rôle de l'OTAN. L'OTAN, qui à nos yeux désigne autant l'Alliance politique que l'Organisation militaire, demeure trop méconnue dans notre pays, même au sein de l'Assemblée nationale, et pâtit encore d'une image très négative, celle d'une institution « à la botte des États-Unis ».

Comme vous le savez, nous sommes tous les deux membres de la délégation française auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, et personne ne doutera de notre soutien à la permanence de l'Alliance. Ce soutien n'est pourtant pas partagé par l'ensemble des Français, comme en témoigne la vigueur des débats concernant la réintégration de la France dans le commandement militaire intégré de l'OTAN en 2009 ainsi que, ces jours-ci, les interrogations relatives au projet de loi approuvant le Protocole de Paris sur le statut des quartiers généraux militaires internationaux créés en vertu du Traité de l'Atlantique Nord. Ce texte, déposé au Sénat le 4 janvier 2016, sera examiné par notre Assemblée dans les prochaines semaines.

Critiquée, méconnue, l'OTAN demeure pourtant un élément essentiel de la sécurité européenne et, plus largement, de la sécurité mondiale. L'essor de ses interventions « hors zone », au premier rang desquelles l'intervention en Afghanistan et sa participation aux actions menées sur le flanc sud, confortent la pertinence du maintien d'une Alliance forte.

Le présent rapport a donc un triple objet. D'abord, il comporte une dimension pédagogique. En effet, l'OTAN demeure méconnue, je l'ai dit et nous le constatons souvent. Il nous paraît essentiel, dans un rapport consacré à l'évolution et à la transformation du rôle de l'OTAN, d'exposer son fonctionnement, son histoire, son évolution.

Ensuite, le rapport tâche d'évaluer la place de la France dans l'OTAN. Notre pays a une relation particulière avec l'OTAN. Membre fondateur de l'Alliance, la France a quitté le commandement militaire intégré de l'Organisation en 1966, sur la décision du général de

Gaule. Toujours membre de l'alliance politique, nous avons engagé un lent processus de rapprochement de l'organisation militaire au début des années 1990, aboutissant à la réintégration au sein du commandement militaire intégré en 2009, sur la volonté du président Sarkozy. Cette réintégration a été confirmée par le président Hollande, à la suite de la remise, le 14 novembre 2012, du rapport de M. Hubert Védrine sur les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, sur l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense. Trois ans après la remise de ce rapport, nous avons tenté de mieux évaluer les conséquences de ce retour.

Enfin, nous avons souhaité consacrer la dernière partie du rapport à l'avenir de l'OTAN, en proposant un regard français sur le rôle que l'Alliance pourrait être amenée à jouer à l'avenir. La résurgence d'une menace à l'est, l'ancrage d'un front au sud et au Moyen-Orient en raison de la menace terroriste et l'apparition de nouvelles sources de déstabilisation, imposent de concevoir l'OTAN de demain, tant du point de vue du champ d'intervention de l'Alliance – géographique et opérationnel – que de son fonctionnement. Au-delà de la préparation du Sommet de Varsovie, qui se tiendra à l'été prochain, il s'agit donc d'identifier quelques pistes de réflexion pour renforcer la place de l'OTAN et assurer sa légitimité.

**M. Philippe Vitel, rapporteur.** Lorsque l'on veut savoir où on va, il faut savoir où l'on en est mais surtout savoir d'où on vient ! C'est pour cette raison que vous me permettez tout d'abord de dresser un bref rappel historique de l'évolution de l'OTAN.

Conçue en 1949 pour répondre à la menace soviétique, l'OTAN aurait pu être dissoute en même temps que le Pacte de Varsovie. La fin de la Guerre froide, marquée par l'effondrement de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS), privait en effet l'Alliance atlantique et son organisation militaire, l'OTAN, de son ennemi historique. Il était donc légitime de se demander si cela ne la privait pas même de sa raison d'être.

La persistance d'une fragilité européenne, particulièrement liée à la poudrière des Balkans, a un temps éloigné les critiques formulées à l'encontre de l'OTAN, avant que les attentats du 11 septembre 2001 ne la fassent basculer dans une nouvelle ère d'élargissement de ses missions. La crise russo-ukrainienne, ouverte depuis l'automne 2013, a recentré l'OTAN sur ses fondamentaux, avec la réapparition d'une menace russe dont l'ombre plane sur les États les plus orientaux de l'Union européenne.

Mais malgré cette résurgence d'une opposition est-ouest, dont la ligne de fracture s'est déplacée, l'OTAN n'est évidemment pas aujourd'hui la même organisation que lors de sa fondation.

Si, au cours des années 1990, la persistance d'une fragilité européenne et la crise des Balkans ont permis à l'OTAN de se maintenir, la décennie 2000 a parfois donné le sentiment d'un tâtonnement : d'un côté la multiplication des missions de tout ordre – humanitaire, protection de grands événements, lutte contre le terrorisme, police du ciel – et de l'autre l'expansion géographique – poursuite de la « porte ouverte » et développement des partenariats mondiaux.

Finalement, c'est le Sommet de Lisbonne, en 2010 qui a permis à l'Alliance, en se dotant d'un nouveau concept stratégique, de clarifier ses missions.

Si les missions de l'OTAN se sont diversifiées au fil des années, l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord reste au cœur de la solidarité qui lie les membres de l'Alliance. Pour rappel, il stipule que « *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.* » J'ajouterai d'ailleurs que depuis le Sommet du Pays de Galle, les cyber-attaques sont prises en compte dans le cadre de cet article.

Aujourd'hui, le concept stratégique de l'OTAN, c'est-à-dire la doctrine politico-militaire de l'OTAN, ne repose plus seulement sur la notion de défense collective qu'incarne l'article 5.

En effet, le concept stratégique actuel « Engagement actif, défense moderne », établi lors du Sommet de Lisbonne, précise que « l'Alliance a le devoir et la volonté de continuer à remplir efficacement trois tâches fondamentales essentielles : la défense collective, la gestion de crise, la sécurité coopérative ». La défense collective suppose que les membres de l'Alliance se prêteront toujours assistance mutuelle contre une attaque, conformément à l'article 5 du Traité de Washington. La gestion de crise permet à l'OTAN, grâce à la diversité de ses capacités d'intervention, politiques et militaires, d'agir sur la gamme complète des crises, que ce soit avant, pendant ou après un conflit. La sécurité coopérative a pour objectif de permettre à l'Alliance d'infléchir les développements politiques et sécuritaires intervenant au-delà de ses frontières, grâce au renforcement des partenariats, en contribuant activement à la maîtrise des armements, à la non-prolifération et au désarmement, et en maintenant sa porte ouverte à l'adhésion de toutes les démocraties européennes qui répondent aux normes de l'OTAN.

L'éclatement de la crise russo-ukrainienne et le renforcement de la menace terroriste au sud ont conforté la pertinence du nouveau concept stratégique, qui a été confirmé lors du Sommet du Pays de Galle en 2014 à Newport.

Newport a en effet démontré une prise de conscience par les Alliés d'un nouveau paysage sécuritaire, et la volonté d'endiguer le désarmement structurel des défenses européennes engagé depuis plus de vingt ans, sous la pression des crises économiques et d'une certaine démobilisation *post* Guerre froide.

Plusieurs décisions majeures ont été prises lors de ce sommet, notamment l'adoption d'un plan d'action réactivité, le RAP, qui comprend un ensemble de mesures articulées en deux volets : des mesures d'assurance, visant à répondre à la crise russo-ukrainienne et à renforcer l'unité de l'Alliance face aux actions de la Russie ; des mesures d'adaptation, visant à adapter de manière plus durable l'Alliance aux évolutions de son environnement stratégique et à renforcer sa réactivité et sa flexibilité.

Parmi les mesures d'adaptation que comporte le RAP, les travaux de définition et de mise en œuvre ont progressé significativement sur les aspects suivants. Premièrement, le

renforcement de la réactivité de la Force de réaction de l'OTAN – *NATO Response Force*, ou NRF – à travers la réorganisation de sa structure en trois brigades. La Force de réaction de l'OTAN, qui permet actuellement de déployer 5 000 hommes en 30 à 60 jours, pourra compter désormais jusqu'à 40 000 soldats.

Deuxièmement, la définition des paramètres principaux de la force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation de l'OTAN, dite VJTF, qui doit pouvoir mobiliser un bataillon – 800 hommes – dans les deux jours, et une brigade – 5 000 à 7 000 hommes – dans les cinq à sept jours, et ce partout dans le monde. En 2016, la VJTF est dirigée par l'Espagne. Sept Alliés, dont la France, ont déjà offert d'assumer le rôle de pays chef de file les années suivantes.

Troisièmement, l'établissement d'éléments de commandement et de contrôle, dits unités d'intégration de forces – *NATO Force Integration Units*, ou NFIUs – sur le territoire de huit Alliés orientaux : la Pologne, les États baltes, la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie et la Slovaquie. Ces éléments faciliteront un éventuel déploiement de la VJTF et assureront une présence physique de l'OTAN. Par ailleurs, les 28 États membres se sont engagés à consacrer 2 % de leur produit intérieur brut au titre de la défense, et 20 % de cet effort à l'investissement dans les futurs équipements militaires à l'horizon 2025.

**M. Gilbert Le Bris, rapporteur.** Comment fonctionne institutionnellement l'OTAN ? La politique de l'Alliance et les actions militaires de l'OTAN sont mises en œuvre par des instances qui ont su se renouveler au cours des dernières années.

Au sommet de l'Alliance, le Conseil de l'Atlantique nord prend ses décisions à l'unanimité, sur la base des travaux préparatoires réalisés par les comités, dont les principaux sont le Groupe des plans nucléaires et le Comité militaire. Si elle ne fait pas partie des instances de l'Alliance d'un point de vue institutionnel, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN réunit 257 parlementaires issus des 28 pays membres de l'Alliance atlantique.

Côté militaire, l'OTAN est pilotée par le Comité militaire, chargé de recommander aux autorités politiques de l'Organisation les mesures qu'il juge nécessaires à la défense commune de la zone de l'OTAN, et de mettre en œuvre les décisions qui concernent les opérations et missions de l'OTAN, en transmettant notamment des directives aux deux commandements suprêmes.

Jusqu'en 2002, les deux commandements stratégiques de l'OTAN étaient le Commandement allié en Europe, dit ACE, établi en 1951, et le Commandement allié de l'Atlantique, dit ACLANT, créé un an plus tard.

Ce schéma a été remis en cause lors du Sommet de Prague en 2002, qui a décidé de la réorganisation de la structure de commandement selon une répartition fonctionnelle des tâches. L'ACE a été remplacé par le Commandement allié Opérations, dit ACO, responsable de toutes les opérations de l'Alliance et dont le quartier général est le SHAPE, près de Mons en Belgique. L'ACO se compose d'un petit nombre de quartiers généraux permanents ayant chacun un rôle spécifique, comme celui de Brunssum ou de Naples. L'ACLANT a quant à lui été remplacé par le Commandement allié Transformation, dit ACT, chargé de la transformation de la structure, des forces, des capacités et de la doctrine militaires de l'OTAN, et dont le siège est situé à Norfolk aux États-Unis.

L'ACT est placé sous la responsabilité du commandant suprême allié Transformation, actuellement le général français Denis Mercier, qui a pris ses fonctions le 30 septembre 2015 à la suite du général Jean-Paul Paloméros et du général Stéphane Abrial. Depuis la réintégration de notre pays au sein du commandement militaire intégré, le poste de commandant de l'ACT est dévolu à un officier français.

Le SACT supervise la transformation des capacités militaires de l'OTAN, mène la transformation militaire de l'Alliance, en développant une analyse prospective des futurs défis pour la sécurité, en préparant l'interconnexion des forces, et en encourageant le développement de capacités interopérables novatrices. Chacun se souvient ici des propos du général Paloméros lors de son audition devant notre commission au printemps dernier et il ne nous a pas semblé utile, ce matin, de revenir en détail sur les missions du SACT.

Dans la foulée de l'adoption du dernier concept stratégique à Lisbonne, une vaste réforme de la structure de commandement a été engagée, afin de gagner en souplesse et de réduire de 13 000 à 8 000 le nombre de personnels au sein des deux commandements suprêmes.

Par ailleurs, l'Alliance peut également compter sur le secrétariat international, les agences de l'OTAN, dont le nombre a été réduit à trois, ainsi que les centres de formation et les centres d'excellence.

**M. Philippe Vitel, rapporteur.** Après avoir rappelé ces éléments fondamentaux, nous en venons à présent, chers collègues, au cœur de notre rapport, qui avait deux objectifs : l'évaluation de la place de la France dans l'OTAN et l'identification de pistes d'évolutions pour l'OTAN de demain. Les débats passionnés qui ont entouré la question de la réintégration dans le commandement intégré de l'OTAN en 2009 justifient à eux seuls de rappeler au préalable une évidence : la France n'a jamais complètement quitté l'OTAN, et s'en est fortement rapprochée depuis le début des années 1990.

Comme chacun le sait, la France a toujours été un allié de premier plan de l'OTAN, et ce dès l'origine.

En tant que membre fondateur, elle participe pleinement aux missions de l'OTAN de 1949 à 1966. La France est un membre actif, comme en témoigne la forte présence des infrastructures de l'OTAN sur son territoire. À la suite de quelques tensions, le général de Gaulle, le 7 mars 1966, adresse une lettre au président Johnson faisant état de sa volonté de quitter le commandement militaire intégré.

La décision de se retirer des états-majors militaires de l'organisation ne remet nullement en cause l'engagement français à prendre part à la défense collective de l'Alliance : il s'agit, selon la formulation du général de Gaulle, de « *modifier la forme de notre Alliance sans en altérer le fond* ». Après 1966, l'engagement de la France auprès de l'OTAN a perduré, que l'on pense à la contribution aux orientations politiques de l'organisme, de ses engagements au titre de la défense collective ou de sa participation aux opérations de gestion de crise. La solidarité de la France avec ses Alliés ne s'est ainsi jamais démentie pendant les périodes de tension de la Guerre froide, de la crise des missiles de Cuba à celle des euromissiles.

À la fin de la Guerre froide, le président Mitterrand a proposé l'organisation d'un Sommet de l'OTAN destiné à débattre de la stratégie à adopter dans un monde devenu apolaire et la France a participé à la définition du nouveau concept stratégique, adopté en 1991. La France a par la suite participé aux opérations de gestion de crise en Bosnie dès 1993, puis a intégré l'IFOR et la SFOR. Avec près d'une centaine d'avions sur un millier déployés et son groupe aéronaval, la France a été le premier contributeur européen à l'opération « Force alliée » en ex-Yougoslavie au printemps 1999, participant à tous les types de missions – bombardement, appui au sol, renseignement et observation, ravitaillement en vol, extraction d'équipages. Elle a par ailleurs apporté une contribution significative à la Force internationale d'assistance à la sécurité, la FIAS, en Afghanistan, placée depuis 2003 sous le commandement de l'OTAN. Il me semblait utile de rappeler ces éléments.

Finalement, sur la volonté du président Sarkozy, le plein retour de la France dans les structures intégrées de l'OTAN est confirmé lors du Sommet de Strasbourg-Kehl des 3 et 4 avril 2009. La France rejoint le comité des plans de défense mais reste en dehors du groupe des plans nucléaires. En pratique, le retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN se traduit par le déploiement de plusieurs centaines de militaires français dans la quinzaine d'états-majors de la structure militaire de l'OTAN et l'obtention par la France de deux postes à responsabilité : le commandement suprême allié chargé de la transformation de l'OTAN, on l'a vu, et le commandement interarmées basé à Lisbonne, qui a autorité notamment sur la force de réaction rapide.

Le rapport « Védrine » sur les conséquences du retour de la France dans les structures militaires intégrées de l'OTAN, remis au président de la République en novembre 2012 a conclu qu'une « *(re)-sortie française du commandement intégré n'est pas une option* ».

Dans son rapport, Hubert Védrine note que la France a retiré un surcroît d'influence de sa pleine participation à l'OTAN – ce que nous avons constaté sur le terrain – alors qu'elle était devenue la seule organisation internationale où nous nous privions d'exercer notre influence.

Tout d'abord, le retour a permis de « franciser » les structures de l'OTAN, puisque la participation française a triplé s'agissant des personnels militaires. L'octroi de postes importants comprenant notamment un des deux commandements suprêmes va également dans ce sens. Ensuite, en matière d'influence sur l'organisation de l'OTAN, la France a joué un rôle moteur pour rationaliser le fonctionnement de l'Alliance, hiérarchiser les priorités, refondre les procédures, ramener le nombre des agences de quatorze à trois, en espérant une économie de 20 %, et réduire la structure de commandement. Toutefois, Hubert Védrine se montrait notamment perplexe s'agissant de la capacité des industriels français, et plus largement européens, à tirer bénéfice des dépenses militaires des pays de l'OTAN.

À la suite du rapport Védrine, l'approche française est claire : développer une politique audacieuse et décomplexée d'influence accrue dans l'Alliance qui facilitera les efforts européens de la France. Nous avons tenté de dresser un nouveau bilan trois ans après la publication ce rapport.

Force est de constater que si la stratégie française a rencontré quelques succès dont il convient de retirer une certaine fierté, de multiples questions demeurent en suspens.

S'agissant des points satisfaisants, il s'agit premièrement de l'intégration de nos priorités en amont du processus de décision de l'OTAN : nous sommes aujourd'hui présents beaucoup plus tôt dans le processus de gestion de crises de l'Alliance et de préparation d'options militaires, lorsque cela est nécessaire. Deuxièmement, la France a également encouragé efficacement l'OTAN à réformer la structure de commandement intégrée mais cette démarche est délicate, car nombreux sont les États-membres qui souhaitent conserver des états-majors ou structures de l'Alliance sur leur sol. Troisièmement, notre vision stratégique est mieux prise en compte. Ainsi, la directive politique approuvée par les ministres de la Défense le 24 juin 2015 et précisée le 23 juillet 2015 par la directive complémentaire du Comité militaire reprend notre préoccupation quant à la nécessité, au regard de la situation sécuritaire changeante sur les flancs est et sud de l'Alliance, d'assurer un équilibre entre les menaces identifiées sur ces flancs, mais aussi quant au rôle de certaines capacités comme la défense antimissile. Quatrièmement, il convient de souligner l'approfondissement de la relation de confiance que nous entretenons au plan militaire avec nos plus proches alliés, et en particulier les États-Unis. Le soutien apporté par les États-Unis à nos opérations au Mali ou en Centrafrique est aussi le résultat direct des habitudes de travail en commun prises au sein de l'OTAN. Cinquièmement, les opérations nationales françaises ont été reconnues comme contribuant à la sécurité de l'Alliance dans son ensemble, et à la définition de cibles pour la déployabilité des forces. Celles-ci nous permettront, à terme, de nous assurer que nos Alliés disposent des capacités dont nous pourrions avoir besoin lors de nos opérations, qu'elles se déroulent dans le cadre national, dans le cadre de l'Union européenne ou dans le cadre de l'OTAN. Sixièmement, nos appréciations opérationnelles sont mieux prises en compte par la chaîne de commandement de l'OTAN : l'évaluation française de la situation sur les théâtres d'opérations est désormais pleinement intégrée aux travaux menés par la chaîne de commandement. Septièmement, s'agissant de la promotion de nos intérêts industriels, l'OTAN est aussi un vecteur de notre diplomatie économique. La France est aujourd'hui mieux placée pour mettre en valeur ses industriels, notamment les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI), dans les appels d'offres conduits par l'OTAN, ou liés à cette organisation. Huitièmement, nous en avons parlé, la France est représentée à des postes clés.

Les questions en suspens sont nombreuses. D'abord, concernant la question des forces, il est difficile d'ignorer les reproches qui sont régulièrement adressés à la France s'agissant du non-respect de ses engagements d'affectation de personnels. Nous n'en pourvoyons que 75 % et, compte tenu de l'engagement de nos forces en opérations extérieures comme sur le territoire national, la France a très peu participé à l'exercice *Trident Juncture* de l'automne 2015. Si l'enjeu pour notre pays est bien évidemment de parvenir à maintenir l'équilibre entre défense intérieure et capacité à projeter nos forces, il n'en demeure pas moins que nous devrions davantage respecter nos engagements.

Ensuite, l'appréciation du coût budgétaire de la réintégration de la France dans le commandement militaire intégré est complexe. La Cour des comptes a remis un rapport consacré à la question en 2012, sur saisine de la commission des Finances de l'Assemblée nationale. Selon les estimations de la Cour des comptes, le montant de la participation financière française au budget de l'OTAN atteignait 325,86 millions d'euros en 2011, alors qu'elle se serait établie à 264,86 millions d'euros sans la réintégration au sein du commandement militaire intégré. Si l'augmentation du coût budgétaire de la participation à l'OTAN a crû pour la France, celle-ci ne s'explique pas exclusivement par la réintégration, mais plutôt par l'importante augmentation du budget de l'OTAN depuis 2007 en raison de



l'évolution de l'opération afghane. Le budget total de l'OTAN est ainsi passé de 1 875,49 millions d'euros en 2007 à 2 419,25 millions d'euros en 2011.

Le surcoût pour la France strictement lié à la pleine participation aux structures intégrées s'élève donc à 61 millions d'euros, ce qui est inférieur aux prévisions du ministère de la Défense, qui s'élevaient à 79 millions d'euros. Pour autant, le surcoût définitif de la réintégration et, plus largement, de la participation française à l'OTAN, demeure difficile à établir à long terme. À titre d'exemple, la pleine participation au budget « investissements » est progressive et ne sera pas atteinte avant 2020, et c'est seulement à cet horizon que le surcoût final total pourra être mesuré.

Par ailleurs, le retour sur investissement pour les industriels est insuffisant. Le constat du général Paloméros devant notre commission au printemps dernier était sans appel : on ne tire pas suffisamment bien notre épingle du jeu. Si des actions ont déjà été entreprises – mise en place d'un réseau d'agents de la Direction générale de l'armement (DGA) présents à la représentation permanente et dans les agences de l'OTAN, diffusion des appels d'offres de l'OTAN sur la plateforme des achats du ministère de la Défense, réunions régulières entre les représentants des entreprises françaises d'armement et la représentation permanente de la France auprès de l'OTAN – il conviendrait de les compléter en sensibilisant davantage les petites et moyennes entreprises ainsi que les entreprises de taille intermédiaire aux opportunités que représente l'OTAN et à ses besoins, en renforçant la capacité d'analyse et d'anticipation de la DGA par un accroissement de personnel au sein du bureau OTAN.

Enfin, au cours de nos auditions et de nos déplacements, nous avons parfois eu le sentiment que la France avait en quelque sorte honte de son retour. Cette impression se traduit à plusieurs niveaux. D'abord, il semblerait qu'il y ait une certaine réticence à afficher la bannière de l'OTAN lors d'opérations menées de manière bilatérale ou multilatérale. Ensuite, il apparaît que les personnels militaires insérés au sein des structures de l'OTAN ne bénéficient pas d'un retour optimal au sein des armées françaises, une mobilité auprès de l'OTAN n'étant pas suffisamment valorisée dans les déroulements de carrière. Enfin, comme le notait M. Hubert Védrine devant la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, il est nécessaire d'opérer un changement de mentalité, y compris au sein de nos ministères.

Plus largement, l'assiduité politique de la France au sein de l'OTAN semble aléatoirement perfectible. Si le ministre de la Défense ainsi que le CEMA sont très présents, d'autres le sont moins, au motif que le processus de discussion et de décision est lourd et bureaucratique. Or, la politique de la chaise vide n'est pas acceptable à l'heure où il s'agit, plus que jamais, de faire entendre la voix de la France.

**M. Gilbert Le Bris, rapporteur.** J'en viens donc à la dernière partie : quid de l'OTAN de demain, en vue du Sommet de Varsovie et au-delà ? Le prochain Sommet des chefs d'État et de gouvernement, qui se tiendra à Varsovie à l'été prochain, sera l'occasion de préciser la position de l'OTAN face à la résurgence d'une menace à l'est, d'affiner les modalités de son action sur le flanc sud, et de réfléchir aux prochaines évolutions de l'OTAN.

Premièrement, il est nécessaire d'adapter la réponse de l'OTAN en fonction des théâtres. La nature des menaces varie fortement selon les fronts. L'OTAN doit être perçue comme une boîte à outils, permettant de fournir une solution adaptée aux différents États

membres de l'Alliance. Ainsi, à l'est, la crise russo-ukrainienne a ravivé le risque d'affrontements interétatiques. Au-delà d'une opposition conventionnelle, cette crise a également rappelé brutalement combien les frontières n'étaient pas figées et l'intégrité territoriale des différentes nations potentiellement menacée. Dans la continuité du Sommet de Newport, il convient d'afficher la bannière de l'OTAN à l'est, sans contribuer à l'escalade, via des mesures de réassurance. Au sud et au Moyen-Orient, à l'inverse, les conflits naissent de la désertisation dans des régions entières. Par ailleurs, la menace terroriste et extrémiste a déjà frappé sur le territoire même des membres de l'Alliance. Dans la continuité de l'expérience libyenne, il conviendrait probablement d'utiliser l'OTAN comme un réservoir de capacités : fourniture d'un état-major reculé mais proche du théâtre comme celui de Naples lors de l'intervention en Libye, utilisation des capacités en matière de renseignement et d'information, recours aux capacités de ravitaillement, notamment.

Par ailleurs, il convient d'approfondir les missions que l'OTAN exerce déjà, en matière de lutte contre le terrorisme et de cyber sécurité. Plus largement, il est indispensable de mener une réflexion sur le contenu de l'article 5, alors que le Sommet de Newport a déjà été l'occasion pour les chefs d'État et de gouvernement d'étendre le champ de l'article 5 afin d'y inclure les cyberattaques. Il ne faut évidemment pas s'interdire, à l'avenir, de rendre compétente l'OTAN pour la résolution de conflits encore très peu présents. C'est notamment le rôle de l'ACT d'anticiper les menaces et risques émergents, y compris jusqu'à l'horizon 2040. D'après nous, cette évaluation doit continuer à s'exercer à 360 degrés, de l'Arctique au flanc sud, même s'il est certain que pour l'ensemble de l'Alliance, l'Afrique subsaharienne n'est pas vraiment un terrain historique. C'est pourtant là que naîtront nombre de conflits du futur, liés au changement climatique et à la raréfaction des ressources naturelles.

Deuxièmement, il convient de préciser la complémentarité entre l'OTAN et ses partenaires. Ceci passe d'abord par la prise de conscience du pivot américain. Force est de constater que les États-Unis ont lancé, sous l'administration Obama, une politique de pivot stratégique réorientant fortement leur intérêt vers le Pacifique et l'Asie. Le lien transatlantique, raffermi par la crise russo-ukrainienne, n'a jamais semblé aussi ténu. Il découle de cet état de fait une européanisation à marche forcée de l'Alliance. Ce mouvement n'est pas non plus illogique, alors que 26 des 28 membres de l'Alliance sont situés du côté européen de l'Atlantique. C'est pourquoi il est nécessaire de conforter les relations entre l'OTAN et l'Union européenne, afin d'assurer leur complémentarité, tant dans les domaines capacitaires qu'opérationnels. Nous militons pour que la France joue pleinement son rôle dans l'une comme dans l'autre organisation, et plaidons en faveur d'un renforcement de la coopération et de la coordination entre les deux organisations. Si le Sommet de Newport a reconnu la contribution de l'Union européenne à la sécurité de l'espace euro-atlantique, il convient d'aller encore plus loin, notamment dans les capacités du haut du spectre.

Les deux principaux enjeux de la réflexion sur le partenariat UE-OTAN concernent, d'une part, la préservation de la dimension militaire de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) dans la gestion des crises, et, de l'autre, la limitation du champ d'action de l'OTAN à son cœur de métier militaire.

Mais s'il y a bien un « moment européen » pour l'OTAN, les défis sont encore nombreux. En effet, la transcription des intentions politiques en actions stratégiques militaires concrètes sur le long terme semble être délicate, en raison de réticences persistantes à tous les niveaux.

En parallèle, il est indispensable de préciser les relations entre l'OTAN et l'Organisation des Nations unies (ONU), tant l'OTAN n'a pas vocation à être le bras armé de l'ONU, et il peut arriver qu'elle intervienne en dehors du cadre onusien.

Enfin, le fil rouge du Sommet de Varsovie sera l'adaptation à long terme de l'Alliance. Concernant l'ordre du jour, trois sujets délicats, susceptibles de diviser les Alliés, pourraient figurer au centre des débats du sommet de Varsovie. Premier sujet, la suite à donner au plan d'action pour la réactivité adopté au sommet du Pays de Galles, qui pourrait, comme le souhaitent les Alliés orientaux, marquer le retour de l'OTAN à une posture militaire rigide de défense collective exclusivement tournée vers l'est. Deuxième sujet, la défense antimissile balistique, avec l'objectif affiché par les États-Unis, soutenus par d'autres Alliés, de déclarer la capacité opérationnelle initiale de la défense antimissile balistique de l'OTAN, alors même que les éléments permettant de garantir un contrôle à vingt-huit, opérationnel et politique, de la capacité ne sont pas réunis.

Troisième sujet, la question de l'élargissement de l'Alliance, à travers l'examen de la candidature du Monténégro.

L'élargissement de l'OTAN est une question délicate, et nous mettons en garde contre le risque de perdre en cohésion ce que l'on gagne en extension. À l'heure actuelle, quatre candidats sont officiellement reconnus : le Monténégro, l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, la Bosnie-Herzégovine et la Géorgie. Nous soutenons le processus d'adhésion en cours du Monténégro et nous considérons qu'à terme, il est de l'intérêt de l'OTAN d'intégrer les pays qui se situent au sein des frontières de l'Europe et de la zone actuelle de l'OTAN, comme la Macédoine et la Bosnie. En revanche, l'adhésion éventuelle de la Géorgie ou de l'Ukraine pose fondamentalement la question du risque d'atteinte à la crédibilité de l'article 5.

Par ailleurs, si les exigences de nos partenaires les plus orientaux doivent être prises en considération, nous ne souhaitons pas que l'Alliance revienne à une posture statique qui serait susceptible de mener à l'escalade.

En ce sens, nous proposons que quatre objectifs parallèles soient poursuivis dans la perspective du sommet de Varsovie.

Tout d'abord, il est essentiel maintenir la cohésion au sein de l'Alliance, alors même que l'ouverture de deux fronts géographiques pourrait diviser les Alliés.

Ensuite, poursuivre la mise en œuvre du plan d'action pour la réactivité décidé au Sommet de Newport, autour des notions-clefs de flexibilité et de réactivité. Elles seules, et non une posture de déploiements statiques, peuvent assurer la sécurité à long terme de l'Alliance dans le contexte actuel. Elle est certainement très exigeante pour beaucoup d'Alliés, en particulier européens, mais les efforts de défense doivent être équitablement partagés, et l'OTAN ne peut revenir à une posture rigide reposant sur le positionnement permanent de forces, qui nous ramènerait trente ans en arrière.

Il convient également de veiller à ne pas pousser à l'escalade avec la Russie : l'OTAN doit être, par sa posture dissuasive, une partie de la solution, mais ne doit surtout pas ajouter au problème.

Enfin, il faut veiller à la soutenabilité des décisions qui seront prises, en termes de ressources humaines mais aussi financières. Alors qu'aujourd'hui les menaces sont multiples, les ressources humaines, les capacités militaires et les moyens financiers des Alliés sont limités.

En guise de conclusion, bien que la France ne participe pas au groupe de planification nucléaire, elle participe, à la culture stratégique nucléaire de l'Alliance, notamment face au groupe des pays qui sont contre. Ce travail d'influence et de conviction est important, car beaucoup de nos alliés ont perdu toute culture de dissuasion nucléaire.

Voilà, chers collègues, en quelques mots, les principales conclusions et recommandations de notre rapport.

**M. Philippe Nauche, président.** Je remercie nos rapporteurs pour cette présentation dense et je cède immédiatement la parole à nos collègues pour leurs questions.

**M. Nicolas Bays.** Je remercie les rapporteurs pour la qualité de leur travail, avec une mention spéciale à Philippe Vitel pour sa maîtrise de l'anglais (*Sourires*). Selon vous, l'OTAN peut-il devenir le véritable outil de la défense européenne de demain ? Est-il possible d'europaniser encore davantage l'Alliance ? Par ailleurs, je m'interroge sur la place de la Turquie, que vous n'avez pas évoquée dans votre propos liminaire : dans la mesure où ce pays prend, de plus en plus souvent, des positions contraires aux intérêts des alliés, peut-il encore faire partie de l'Alliance en tant que membre à part entière ?

**M. Jean-Jacques Candelier.** Au cours de sa longue carrière, le général de Gaulle a su prendre des décisions sages et responsables... (*Exclamations et applaudissements*)

**M. Philippe Nauche, président.** Attendez la deuxième partie de la phrase mes chers collègues ! (*Sourires*)

**M. Jean-Jacques Candelier.** ...et je pèse mes mots. Je citerai sa prise de position face au fascisme, sa participation à la création du Conseil national de la Résistance et, enfin, sa position concernant l'OTAN en 1966. Vous connaissez ma position à ce sujet. Je rappellerai simplement que, selon moi, l'OTAN est issue d'un traité de vassalisation et de subordination idéologique, stratégique et opérationnelle à la pensée américaine, qui devrait en outre coûter à la France environ 650 millions d'euros entre 2010 et 2015. Comment la France peut-elle donc conserver son indépendance dans la gestion de ses affaires étrangères ?

**M. Philippe Nauche, président.** Pour assurer l'équilibre des arguments, je donne maintenant la parole à Francis Hilmeyer. (*Sourires*)

**M. Francis Hilmeyer.** J'aurais souhaité que nos rapporteurs développent un peu plus le rôle de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP-OTAN) et recueillir leur point de vue sur cette institution, son travail et son fonctionnement. Nous savons qu'il y a eu, dans notre assemblée, des tentations de ne plus participer aux travaux de l'AP-OTAN compte tenu des dépenses que cette participation engendrait. J'aimerais donc connaître votre opinion à ce sujet. Par ailleurs, pourriez-vous évoquer plus en détail la question de la Géorgie ? Pour m'y être rendu, j'avais constaté une demande forte de la part des Géorgiens, liée il est vrai à la présence des Russes qui ont quasiment annexé une partie du territoire géorgien, avec une surveillance électronique des frontières très poussée.

**M. Gilbert le Bris, rapporteur.** Monsieur Bays, concernant l'europanisation de l'OTAN, il faut rappeler que lorsque le président Nicolas Sarkozy a demandé la réintégration dans le commandement militaire intégré, c'était aussi avec l'objectif que l'Europe de la défense prenne une certaine dimension. Force est de constater que, depuis, celle-ci n'a pas beaucoup évolué car certains États membres de l'Union européenne ne sont pas très *pushy* comme on dit en anglais ! Je pense en particulier au Royaume-Uni qui n'est pas très allant en ce domaine. Il faut penser la relation OTAN-UE non pas en termes de substitution mais en termes de complémentarité. C'est une complémentarité qu'il faut envisager, et c'est le point de vue de l'ensemble des pays concernés. Nous plaçons pour qu'il y ait effectivement un véritable pilier européen de l'OTAN, *via* l'Europe de la défense. C'est essentiel, mais la balle est dans le camp des Européens : c'est à eux de mettre en place les moyens nécessaires pour compter dans cette alliance atlantique. Ils commencent à le faire ; au sommet de Newport, des objectifs précis en termes de capacités ont été déterminés : 2 % du produit intérieur brut dont 20 % consacrés à l'innovation, l'investissement et la recherche. Les Européens commencent à les remplir. L'intégration à l'OTAN comporte de nombreux aspects positifs tels que l'interarmement ou la capacité à travailler en commun. Mais au-delà de l'OTAN, de telles évolutions doivent également être portées par l'Union européenne. À cet égard, la réorientation américaine vers l'Asie doit constituer une incitation forte pour les Européens et les obliger à se prendre en charge eux-mêmes.

Monsieur Candelier, je vous rejoins dans votre hommage au général de Gaulle qui a souvent fait preuve de grande clairvoyance. Toutefois, et vous le savez, je ne partage absolument pas votre vision de l'OTAN : il ne s'agit pas d'une vassalisation de l'Europe. Lorsque l'on s'intéresse à ce sujet, il est d'ailleurs remarquable de noter que, vue des États-Unis, l'OTAN c'est l'Europe ! Inversement, vue de l'Europe, l'OTAN ce sont les États-Unis ! Il est vrai que les Européens regardent souvent les Américains qui, quant à eux, regardent le monde entier. Il faudrait peut-être que nous nous regardions un peu plus nous-mêmes. Les Américains, qui n'ont pas été demandeurs de l'OTAN à l'origine, ont joué leur rôle. Malheureusement, beaucoup de pays européens ont profité de l'OTAN pour devenir les « passagers clandestins » de la défense – je pense notamment aux derniers pays à avoir rejoint l'Alliance. À partir du moment où ils sont entrés dans l'OTAN, ces pays ont diminué leurs dépenses de défense et s'en sont remis aux États-Unis pour assurer leur protection, ce qui est absolument aberrant dans le monde que l'on connaît. C'est en train de changer, je l'ai rappelé. Mais, surtout, il faut en finir avec cette idée selon laquelle « OTAN égale États-Unis ». Nous l'avons vraiment ressenti avec Philippe Vitel : d'une part, les Américains ne sont pas dans cette logique-là ; d'autre part, les Européens réalisent que l'OTAN c'est aussi l'Europe, et qu'ils doivent y contribuer.

**M. Philippe Vitel, rapporteur.** Je souhaite rassurer M. Hilmeyer ; le rapport explique en détail ce qu'est l'AP-OTAN et la manière dont elle fonctionne. Par ailleurs, l'ensemble des réflexions que nous conduisons dans notre rapport sont irriguées par les travaux effectués dans le cadre de l'AP-OTAN et le rôle qu'elle joue dans des domaines aussi importants que la cyber-sécurité, la défense anti-missiles ou encore les changements géopolitiques liés au réchauffement climatique.

La Turquie, membre de l'OTAN depuis 1952, est considérée comme un « bon élève » de l'Alliance. Elle participe à 4,1 % du budget de l'organisation, elle est le quatrième contributeur aux opérations de l'OTAN, et elle assure un rôle majeur dans certaines d'entre elles : je pense notamment à la relation post-2015 avec l'Afghanistan où elle est nation-cadre

dans la mission *Resolute Support* pour la région de Kaboul. Par ailleurs, dans le cadre de la crise russo-ukrainienne, les Turcs ont largement contribué aux mesures de réassurance prises à l'égard des Alliés orientaux et ont annoncé qu'ils seront nation-cadre de la force interarmées à très haut degré de réactivité de l'Alliance. Mais il est vrai que le positionnement de la Turquie est marqué par une tension entre d'une part, sa volonté de s'affirmer comme une voix forte au sein de l'OTAN avec des attentes élevées vis-à-vis de l'Alliance – en termes de défense collective et de financement commun par exemple –, et d'autre part, son souhait de préserver une entière autonomie politique en se montrant parfois difficile s'agissant des compromis nécessaires au nom de la solidarité alliée : par exemple sur les partenariats, en particulier entre l'OTAN et l'Union européenne. En somme, la Turquie est un allié fiable pour l'OTAN, mais dont les positionnements doivent toujours être examinés avec circonspection, dans le cadre d'un dialogue permanent. Je tiens enfin à souligner qu'il existe un autre domaine où la Turquie a une grande importance. Elle s'est rapprochée de la France en ce qui concerne les menaces du flanc sud, qui sont parfois négligées dans les réflexions sur l'évolution des postures de l'Alliance. En ce sens, la Turquie est un allié de la France pour faire valoir cette dimension et cette orientation qui auront toute leur importance dans le cadre du prochain sommet de l'organisation. La Turquie est donc dans une situation singulière, avec ses ambiguïtés et ses contradictions, mais qui repose malgré tout sur une fidélité marquée depuis plus de soixante ans.

**M. Alain Moyne-Bressand.** Je tiens à féliciter et à remercier nos rapporteurs qui ont déjà répondu à nombre de mes interrogations au fil de leurs interventions. Si l'on reprend l'histoire, il faut rappeler que le général de Gaulle avait décidé d'un retrait partiel de l'OTAN car les Américains y étaient dominants. N'est-ce pas toujours le cas à l'heure actuelle ? N'est-ce pas pour des raisons financières et industrielles – *via* la vente de leurs matériels militaires – que l'OTAN reste une priorité pour eux ? Pourriez-vous nous rappeler la liste des 28 pays membres de l'Alliance ?

Le monde change et, comme vous l'avez rappelé, il semble qu'il y ait beaucoup à faire au niveau européen pour que nous prenions en main nos responsabilités. Que représente la participation financière française dans l'ensemble des ressources de l'Alliance ? Enfin, puisque nous sommes en guerre contre lui, quel est le rôle de l'OTAN – s'il existe – dans la lutte contre l'État islamique ? L'OTAN est-elle indifférente, sensible, ou prête à participer à des actions en ce sens ? Car il s'agit d'une guerre mondiale.

**M. Yves Fromion.** Nos rapporteurs ont évoqué la norme des 2 %. J'aimerais que vous précisiez cette notion car il existe plusieurs formules ou versions, V1 et V2, selon que l'on intègre les pensions ou encore les dépenses de gendarmerie. Si l'on se réfère à la V1, c'est-à-dire les dépenses militaires *stricto sensu* pensions comprises, nous sommes proches des 2 %. Mais il ne s'agit pas du ratio communément admis car les dépenses de pensions ne sont pas de « véritables » dépenses militaires. Or certains pays intègrent ces dépenses dans leur ratio. Il faut que nous parlions tous la même langue !

Par ailleurs, les Britanniques viennent de créer, sous bannière de l'OTAN, un dispositif organisant la défense spécifique du nord de l'Europe. C'est extraordinaire car se retrouvent sous commandement britannique le Danemark, les Pays-Bas et les Pays baltes. Il s'agit d'une position très antagoniste avec l'Europe de la défense ou du moins l'idée que l'on s'en fait. Il semblerait que les Polonais demandent également aux Britanniques d'assurer leur

défense sur leur frontière orientale. C'est une désarticulation du concept de solidarité et d'organisation. Qu'en est-il ?

Enfin, je me demande si notre commission ne devrait pas s'intéresser aux rapports entre l'OTAN et la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Pourquoi existe-t-il des antagonismes en la matière ? Quelle est la nature des objections qui sont faites à l'Europe, pilier otanien de la défense ?

**M. Philippe Folliot.** Je voudrais vous livrer un élément de réflexion : tant que nous n'aurons pas une diplomatie commune, à l'échelle de l'Europe ou de l'Atlantique nord, il sera difficile d'envisager des évolutions dans la mesure où la défense est le bras armé de la diplomatie.

Nous sommes donc dans une situation schizophrénique entre les égoïsmes nationaux, la solidarité atlantique et la volonté d'approfondir la solidarité européenne, qui est souvent la variable d'ajustement. Tant qu'on restera dans ce même cadre, toute idée d'approfondissement de la PSDC demeurera un vœu pieux. Cela doit être souligné.

Ensuite, on peut juxtaposer un certain nombre d'éléments de réflexion et de stratégie mais force est de constater qu'il y a un manque de cohérence global.

Je voulais également vous poser une question très précise : quand la France a réintégré le commandement intégré de l'OTAN, des engagements avaient été pris pour faire baisser l'hypertrophie administrative de l'OTAN. Avez-vous pu analyser ces éléments ? Qu'en est-il de cette réforme, qui avait fait l'objet d'engagements lors d'un sommet en 2009 ou 2010 ?

**M. Frédéric Lefebvre.** J'ai d'abord une question sur la stratégie de l'OTAN et la place de l'Europe dans cette stratégie. Un sujet majeur de cette stratégie tient aux attermoissements de l'Europe. Nous voyons bien, à l'intérieur même de l'Europe, des intérêts divergents entre les pays de l'Est et les pays du Sud. Il faudrait donc que l'Europe procède à une auto-analyse de ses propres choix. Avant de faire des reproches à l'OTAN, notamment en matière de lutte contre le terrorisme, on devrait en effet d'abord s'interroger sur la faiblesse de l'Europe et de ses non-choix.

Ma deuxième question porte sur les familles des militaires français en poste à Norfolk. J'aimerais que les parlementaires de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN demandent à l'OTAN de mener une démarche officielle vis-à-vis des États-Unis au sujet du mauvais traitement qui est aujourd'hui réservé aux épouses de nos militaires. Contrairement aux épouses de militaires d'autres nationalités, elles sont en effet interdites de travailler localement. J'ai moi-même relayé ce problème auprès des autorités américaines mais je pense qu'il serait plus efficace qu'il y ait un vœu officiel de l'OTAN pour demander à ce que les Français ne soient pas moins bien traités que les militaires des autres nations membres.

**M. Philippe Vitel, rapporteur.** La carte des pays de l'OTAN est naturellement dans le rapport : l'OTAN compte aujourd'hui 28 pays, dont 25 sont européens et 22 appartiennent à l'Union européenne – seuls les États-Unis, le Canada et la Turquie sont donc hors de l'Europe.

D'un point de vue financier, il existe aujourd'hui trois définitions possibles du budget de la défense :

– le périmètre du ministère de la Défense, tel que défini par la loi de finances initiale : 42 milliards d'euros en 2014, soit 2 % du PIB ;

– le périmètre OTAN, appelé V1, c'est-à-dire le ministère de la Défense hors Anciens combattants, pensions comprises : 39,2 milliards d'euros en 2014, soit 1,8 % du PIB ;

– le périmètre OTAN hors pensions, dit V2 : 31,4 milliards d'euros en 2014, soit 1,5 % du PIB.

**M. Yves Fromion.** C'est sur le périmètre V1 que vous préconisez de faire monter l'effort de défense à 2 % ?

**M. Philippe Vitel, rapporteur.** Exactement. En ce qui concerne les dépenses de l'OTAN, elles se répartissent en trois composantes :

– le budget civil, 218 millions d'euros en 2015, dont 11,14 % de contribution française ;

– les budgets militaires, 1,171 milliard d'euros en 2015, dont 10,97 % de contribution française ;

– le programme d'investissement au service de la sécurité, dont le plafond a été fixé à 700 millions d'euros en 2015, dont 10,97 % de contribution française.

Au total, la contribution française est donc de l'ordre de 220 millions d'euros.

**M. Gilbert Le Bris, rapporteur.** Pour répondre à Alain Moyne-Bressand sur les ventes réalisées par les États-Unis dans le cadre de l'OTAN, je dirais que les Américains ne sont pas ennemis de leurs intérêts ! Ce qui est certain c'est que la réintégration de la France, et notamment le rôle du SACT, joue un rôle très important. Nous avons en effet à Norfolk un ensemble de personnels de la DGA, capables d'intervenir en amont des décisions relatives aux normes. Les Américains ne sont donc plus en mesure d'imposer seuls leurs propres règles, ce qui leur permettait auparavant de vendre leurs matériels à l'OTAN, quasiment sans compétition. L'obtention du poste de SACT constitue sans nul doute un élément très positif de notre retour dans le commandement militaire intégré. Les normes ne sont plus simplement américaines mais aussi internationales. Toutefois, les Américains vendent leurs matériels à nos partenaires européens en raison de la protection qu'ils leur assurent par ailleurs, en leur offrant le parapluie de leur défense – et il est alors plus difficile pour nous de lutter. Mais sur la partie normative, la France joue désormais un rôle très important.

Le rôle de l'OTAN dans la lutte contre Daech sera l'une des questions du Sommet de Varsovie au mois de juillet. Nous souhaitons que l'OTAN porte son regard non seulement vers l'est, mais aussi vers le sud. L'OTAN n'y joue pas aujourd'hui un véritable rôle car il s'agit de relations bilatérales entre Français et Américains. L'OTAN, grâce à son centre de commandement de Naples, peut cependant jouer un rôle d'appui assez intéressant. À l'heure actuelle, il n'y a donc pas d'intervention de l'OTAN en tant que telle dans la lutte contre



Daech, mais des relations bilatérales entre pays qui ont l’habitude de travailler ensemble dans le cadre de l’OTAN – le développement de cette interopérabilité entre nos armées constitue un point essentiel d’après nous.

Yves Fromion a évoqué le rôle joué par le Royaume-Uni dans l’OTAN. Nous savons qu’il y occupe une place un peu particulière, en ne concevant la politique de défense que par l’OTAN et non par l’Union européenne. Pour ce qui concerne la défense de la Pologne, ou des pays baltes en général, c’est l’OTAN en tant que tel qui effectue la réassurance. Nous ne voulons pas placer dans ces pays des troupes fixes de l’OTAN, mais les pays européens de l’OTAN assurent par exemple la police aérienne de ces pays ainsi qu’une présence militaire. La France a joué son rôle, tant en matière de police aérienne que par l’envoi de chars Leclerc sur le terrain.

**M. Yves Fromion.** Ma question n’était pas tout à fait celle-là. Il s’agit de la création d’un corps de 10 000 hommes, avec un état-major sous commandement britannique, implanté en Grande-Bretagne, et qui regroupe les pays que nous venons d’évoquer. Cette force aurait vocation à être projetée où que ce soit, et pas seulement en Europe. Cela mérite que l’on regarde de plus près car ce serait la pulvérisation du système tel que l’on l’imagine.

**M. Gilbert Le Bris, rapporteur.** Je poursuis mes réponses. La Grande-Bretagne poursuit effectivement des initiatives particulières mais la France et l’Allemagne le font également. Mais nous avons le sentiment que la Grande-Bretagne joue son rôle plutôt au sein de l’OTAN qu’ailleurs.

Je partage le point de vue de Philippe Folliot, la diplomatie doit être collective en amont de tout si nous souhaitons avoir un bras armé derrière. La diplomatie européenne a effectivement encore beaucoup de chemin à faire, même si elle se trouve dans les mains d’une de nos anciennes collègues de l’AP-OTAN, Mme Federica Mogherini.

Concernant l’hypertrophie administrative, il est vrai que quand la France est rentrée dans le commandement militaire intégré, elle a mis comme condition la diminution de ses structures. Des progrès ont été faits depuis : le nombre d’agences est passé de 14 à trois, avec une économie de 20 %, les effectifs sont passés de 13 000 à 8 000, avec également des économies financières. Cela va donc dans le sens que nous souhaitons.

Nous ne pouvons que partager les propos de Frédéric Lefebvre sur les attermolements de l’Europe. C’est à l’Europe de jouer son rôle si elle veut prendre pleinement sa place dans les différentes instances. On dit souvent que l’on compte à l’OTAN lorsque l’on a des idées et que l’on va vite. Il faut donc que l’Europe agisse, ce que les États-Unis souhaitent par ailleurs.

La question des conjoints des militaires français insérés dans l’OTAN est effectivement importante. Ceux-ci n’avaient en effet pas le droit de travailler sur le sol américain, contrairement aux conjoints de diplomates par exemple. La situation a changé. J’avais moi-même posé une question écrite au Gouvernement sur ce point, à laquelle j’ai reçu une réponse le 5 janvier 2016. Pendant longtemps les Américains s’appuyaient sur le fait que nous n’avions pas ratifié le Protocole de Paris, dont j’ai parlé en propos liminaire. Mais selon le ministère des Affaires étrangères, il ne semble n’avoir désormais plus de problème.

**M. Philippe Vitel, rapporteur.** Pour compléter et répondre à Philippe Folliot, je précise que notre engagement était de vingt étoiles et environ 900 militaires. Nous respectons

les vingt étoiles mais nous sommes en revanche en déficit s'agissant du nombre de militaires que nous devons fournir. Nous n'avons fourni que 75 % de ce que nous devons. Ce n'est pas à Norfolk que nous pêchons mais plutôt au niveau du SHAPE à Mons, où nous ne sommes pas assez nombreux. En revanche, dans tous les comités où nous siégeons, nous tenons la plume. Et c'est celui qui tient la plume qui a le pouvoir.

Lorsque le général Abrial a pris ses fonctions de SACT, il a mené une action de grande qualité pour mettre en avant les industriels de défense français dans les marchés de l'OTAN. Le général Paloméros a ensuite réussi à placer sous l'autorité de l'ACT tous les organes de formation de l'OTAN. Nous attendons désormais du général Mercier qu'il lie mieux la transformation à la gouvernance politique de l'OTAN. Notre retour au sein du commandement militaire intégré de l'OTAN a donc été très positif pour la France en termes d'influence mais il nous faut nous efforcer d'occuper tous les postes pour lesquels nous nous sommes engagés.

**M. Jean-François Lamour.** Vous avez bien expliqué l'importance de la transformation de l'OTAN et du développement de l'interopérabilité. Vous avez souligné le rôle que peuvent jouer au sein de l'organisation le général Mercier, actuel commandant allié suprême en charge de la transformation, et les ingénieurs de la DGA qui l'entourent, en faveur de la préservation de notre base industrielle et technologique de défense. Pourriez-vous préciser davantage les modalités de leurs travaux en ce sens : vise-t-on à créer une sorte de « boîte noire » qui soit compatible avec nos standards, ou à imposer un standard unique, au risque de brider l'innovation et le développement de nouveaux standards, comme le font certaines de nos entreprises, à l'image par exemple de Thales en matière de cryptographie ?

**M. Philippe Nauche, président.** Quelle est effectivement notre influence réelle sur la production des normes ?

**M. Gilbert Le Bris, rapporteur.** Quand on parle d'interopérabilité, il faut distinguer deux niveaux de travaux. En amont, le développement de l'interopérabilité consiste à définir des normes : c'est en quelque sorte un travail d'écriture, où le rôle de la vingtaine d'ingénieurs de la DGA placés auprès du général Mercier est particulièrement important pour permettre à la France de participer à l'écriture des normes. Auparavant, on avait tendance à adopter telles quelles des normes américaines ; désormais, les Alliés coproduisent véritablement ces normes, et la France a un rôle de premier plan parmi les alliés européens, grâce à cette structure particulière qu'est la DGA.

En aval, il s'agit d'assurer l'interopérabilité des standards nationaux. C'est là le grand succès de l'OTAN : son travail a permis de mettre en œuvre des forces véritablement interconnectées. C'est d'ailleurs une telle réussite que d'autres pays, non-membres de l'Organisation, cherchent à adopter eux aussi ces normes afin d'améliorer l'interopérabilité de leurs forces avec celles de l'OTAN.

\*

\* \*

*La commission autorise à l'unanimité le dépôt du rapport d'information sur l'évolution du rôle de l'OTAN en vue de sa publication.*

*La séance est levée à onze heures.*

\*

\* \*

**Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Sylvie Andrieux, M. Olivier Audibert Troin, M. Nicolas Bays, M. Malek Boutih, M. Jean-Jacques Bridey, M. Jean-Jacques Candelier, Mme Fanélie Carrey-Conte, M. Jean-David Ciot, M. David Comet, Mme Catherine Coutelle, M. Bernard Deflesselles, M. Lucien Degauchy, M. Guy Delcourt, Mme Marianne Dubois, Mme Geneviève Fioraso, M. Philippe Folliot, M. Yves Foulon, M. Yves Fromion, M. Claude de Ganay, M. Sauveur Gandolfi-Scheit, Mme Geneviève Gosselin-Fleury, M. Serge Grouard, Mme Edith Gueugneau, M. Christophe Guilloteau, M. Francis Hillmeyer, M. Patrick Labaune, M. Jacques Lamblin, M. Charles de La Verpillière, M. Gilbert Le Bris, M. Frédéric Lefebvre, M. Maurice Leroy, M. Jean-Pierre Maggi, M. Alain Marleix, M. Alain Marty, M. Damien Meslot, M. Philippe Meunier, M. Jacques Moignard, M. Alain Moyne-Bressand, M. Philippe Nauche, Mme Nathalie Nieson, M. Jean-Claude Perez, M. Joaquim Pueyo, M. Gwendal Rouillard, M. Alain Rousset, M. François de Ruy, M. Stéphane Saint-André, M. Thierry Solère, M. Philippe Vitel, M. Michel Voisin

*Excusés.* - Mme Patricia Adam, Mme Danielle Auroi, M. Claude Bartolone, M. Daniel Boisserie, M. Philippe Briand, M. Éric Jalton, M. Jean-Yves Le Déaut, M. Christophe Léonard, M. Bruno Le Roux, Mme Marie Récalde, M. Eduardo Rihan Cypel, M. Jean-Michel Villaumé

*Assistaient également à la réunion.* - M. Guy-Michel Chauveau, M. Jean-François Lamour