

Le concept de nation-cadre de l'OTAN

Au sein de l'OTAN, le «concept de nation-cadre» est actuellement un paradigme essentiel de la coopération de défense multinationale. Tous les États conservent leur pleine souveraineté et la création d'une «armée européenne» n'est pas en vue. C'est précisément ce qui ouvre le concept aux pays extérieurs à l'Alliance.

Par Rainer L. Glatz et Martin Zapfe

Avec le «concept de nation-cadre» (*Framework Nations Concept*, FNC), l'OTAN s'engage aujourd'hui dans une approche pragmatique de la coopération de défense. Récemment encore, des initiatives comme la *Smart Defence* (OTAN) ou le *Pooling & Sharing* (UE) semblaient la seule voie possible. Du fait de l'intense pression budgétaire résultant de la crise de la sphère financière et de l'euro et en l'absence de menace directe pour le territoire européen, les États de l'OTAN et de l'UE avaient décidé soit de fusionner leurs capacités de manière centralisée, soit de les utiliser ensemble.

Or, si ces modèles restent intéressants, ils ne s'avèrent pas être à la hauteur. D'une part, on ne peut pas s'attendre à obtenir «plus pour moins» et espérer que la coopération suffira, à elle seule, à compenser les importantes coupes budgétaires nationales. D'autre part, ces programmes visaient surtout à renforcer l'efficacité des opérations courantes; l'efficacité des interventions était un objectif secondaire. Tant qu'un scénario de défense collective de l'Alliance était inenvisageable, c'était acceptable. Mais depuis l'annexion de la Crimée par la Russie, cette vision de la politique de sécurité européenne n'a plus cours. Il ne s'agit donc plus de dépenser moins d'argent pour la défense, mais de mieux utiliser les ressources, toujours limitées, pour améliorer l'efficacité des forces armées.



Une nouvelle architecture pour l'OTAN? Inauguration du nouveau quartier général de l'OTAN à Bruxelles, le 25. mai 2017. Jonathan Ernst / Reuters

C'est là qu'une coopération dans le cadre du FNC prend son sens, du point de vue économique comme sécuritaire: à l'avenir, seule une poignée d'États sera en mesure d'entretenir des forces armées capables de faire face à tous les scénarios. Ce n'est qu'ensemble qu'il sera possible de mobiliser le nombre nécessaire de divisions ou d'escadrons de combat. Et ce n'est qu'en harmonisant davantage l'acquisition d'armements

que le prix unitaire et les coûts de maintenance exorbitants des systèmes d'armes modernes deviendront plus supportables.

Dans le même temps, la souveraineté des États n'est pas le seul facteur qui limite la centralisation. Si la plupart des pays de l'OTAN partagent des intérêts fondamentaux, leurs perceptions différentes des menaces ne leur dictent pas les mêmes priori-

tés. Les pays baltes et la Pologne, tournés vers l'est, craignent la Russie du président Poutine. L'Italie et le flanc sud de l'OTAN, orientés vers le sud, se voient face à l'instabilité et l'immigration incontrôlée. À l'heure actuelle, il n'existe aucune analyse commune des menaces pour tous les pays de l'OTAN. Il semble donc que la future coopération au sein de l'OTAN doit être coordonnée de manière centralisée dans un jeu subtil de relations, mais organisée et mise en œuvre sur une base décentralisée. Le FNC pourrait justement assurer cet équilibre.

Une coopération pragmatique

Né en 2013 d'une idée allemande, le FNC actuel a été adopté par l'OTAN en 2014. Le concept reste néanmoins conçu, porté et financé par les nations. Le FNC est une philosophie pragmatique: les États coopèrent de façon volontaire, avec un haut degré de flexibilité et en conservant leur pleine souveraineté sur les aspects qu'ils souhaitent – mais ils le font, au mieux, sous la coordination de l'OTAN et avec la plus grande valeur ajoutée possible pour l'Alliance. Le débat public sur le sujet est compliqué par un manque de clarté conceptuelle. De fait, trois approches différentes de FNC cohabitent au sein de l'OTAN. Chacune s'organise autour d'une nation-cadre et possède ses objectifs, sa méthode et sa structure.

Allemagne

Le groupe avec l'Allemagne comme nation-cadre repose aujourd'hui sur deux piliers en partie interdépendants. Depuis le début, il se concentre sur le développement coordonné de capacités dans ce qu'on appelle des «clusters». À cette démarche s'ajoute depuis 2015 le développement de grands corps de troupe multinationaux. À ce jour, 19 pays se sont associés à l'Allemagne. Sept d'entre eux ont déjà accepté d'engager des troupes dans le deuxième domaine d'activité, d'autres étudient encore la question. Sur la forme, les deux piliers du FNC se valent. À long terme, cependant, il est plus important de développer des forces et des structures pour le dispositif de défense de l'OTAN par de «grands corps de troupe».

L'objectif du premier pilier du FNC est que les États participants comblient les lacunes en matière de capacités. L'orientation des clusters est définie par les déficits de capacités identifiés et considérés comme prioritaires par l'OTAN. Mais les mesures prises pour combler ces lacunes sont pilotées par

les États du groupe, coordonnées par l'Allemagne. Le FNC allemand comprend actuellement 16 clusters. Chacun se consacre à un ou plusieurs objectifs de capacités – par exemple, la défense sous-marine. Chaque pays du FNC est libre de décider à quel cluster il souhaite participer. De nouveaux clusters sont en cours de création.

L'autre pilier du FNC allemand joue un rôle bien plus important. Ce que d'aucuns ont présenté comme le noyau d'une «armée européenne» dominée par Berlin est avant tout, en réalité, un plan ambitieux de planification et de développement structurés et conjoints des forces armées sous la houlette de l'Allemagne. L'objectif est double. D'une part, il s'agit d'améliorer l'interopérabilité des forces armées impliquées et d'harmoniser leur développement par une coopération étroite entre les unités des États du FNC autour de la Bundeswehr. D'autre part, ce plan entend poser les bases de divisions multinationales fortes autour de l'Allemagne comme nation-cadre, en vue des scénarios d'interventions possibles (par exemple sur le flanc est de l'Alliance, mais pas seulement).

L'Allemagne jouerait alors un rôle significatif dans ces structures et formations, que ce soit sur terre, sur l'eau ou dans les airs. D'ici 2032, le pool de forces du FNC devrait être en mesure de déployer trois divisions multinationales comptant chacune jusqu'à cinq brigades lourdes. En l'état actuel des choses, deux de ces trois divisions seraient composées d'états-majors et de structures divisionnaires allemands. L'un des projets du FNC est de mettre en place une force opérationnelle aérienne multinationale (*Multinational Air Group*, MAG). Cadre de planification majeur pour le commandement allemand des forces aériennes, ce dispositif dépendrait à plus de 75% des

Le FNC est conçu, porté et financé par les nations.

capacités de la Bundeswehr. Concrètement, l'armée de l'air allemande a ainsi proposé d'engager tout son éventail de capacités dans la coopération au sein du MAG.

Pour l'essentiel des petits partenaires et pour l'OTAN dans son ensemble, l'Allemagne deviendrait alors indispensable dans la plupart des scénarios de défense collective envisageables. Dans un avenir proche, tous les États conserveront néanmoins leur liberté d'action politique pour équiper et mobiliser leurs forces armées. Si tous les

Lectures recommandées

Rainer L. Glatz / Martin Zapfe: **Ambitionierte Rahmennation: Deutschland in der Nato. Die Fähigkeitsplanung der Bundeswehr und das «Framework Nations Concept»**, dans: *SWP-Aktuell* no 62 (2017).

Diego A. Ruiz Palmer: **The Framework Nations' Concept and NATO: Game-Changer for a New Strategic Era or Missed Opportunity?** dans: *NATO Defense College Research Paper* no 132 (2016).

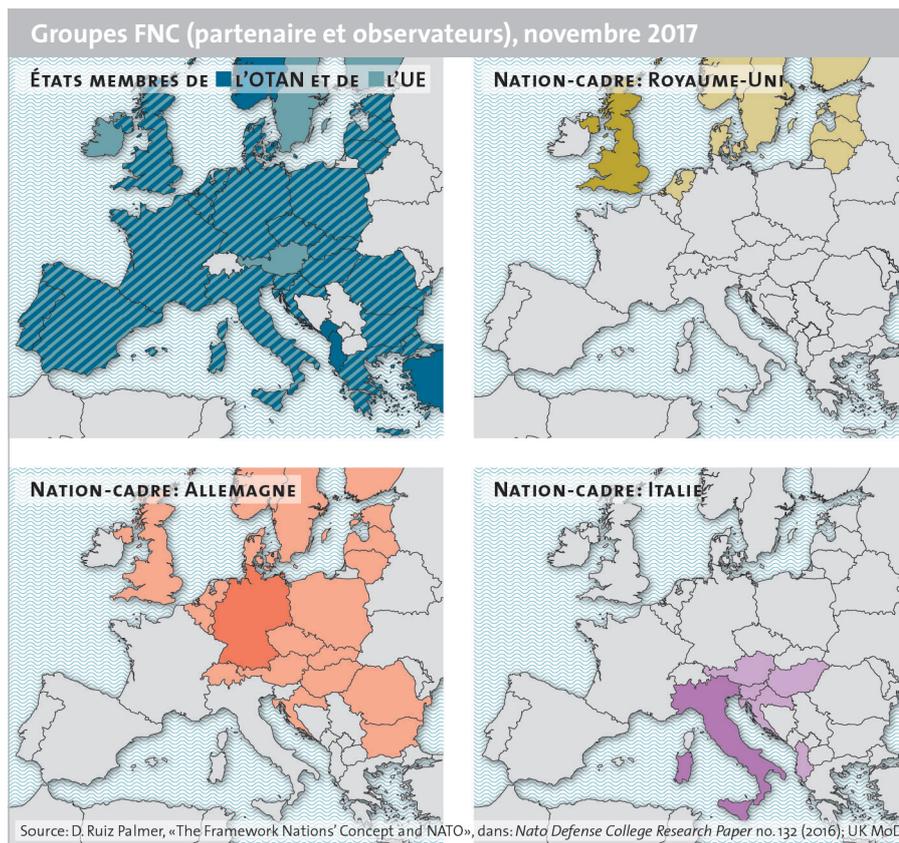
Hakon Lunde Saxi: **British and German initiatives for defence cooperation: the Joint Expeditionary Force and the Framework Nations Concept**, dans: *Defence Studies* 17, no 2 (2017), p. 171–197.

partenaires du FNC ont la possibilité de «se raccorder» aux structures allemandes, ils ont aussi le droit explicite de s'en détacher. Ce fait, à lui seul, montre que les craintes d'une «armée européenne commandée par l'Allemagne» à l'égard du FNC allemand font oublier les aspects essentiels de la coopération de défense. Mais il indique également que, sans coopération contraignante avec garantie de disponibilité, on ne doit pas s'attendre à ce que le FNC génère des gains d'efficacité importants en cas de crise.

Royaume-Uni

Le groupe conduit par le Royaume-Uni a choisi une autre forme de coopération au sein du FNC. Il renonce en grande partie aux éléments intégratifs de la planification et du développement des forces, mais se concentre sur un modèle non moins ambitieux: la création d'un cadre pour la mise en place de forces multinationales d'intervention rapide dans les opérations de forte intensité. La force expéditionnaire commune (*Joint Expeditionary Force*, JEF) de l'armée britannique offre la structure nécessaire.

Créée en 2012 comme une formation purement nationale pour les opérations rapides de l'armée britannique, la JEF devait constituer la principale contribution du Royaume-Uni aux opérations unilatérales ou alliées. Par la suite, le concept de la JEF a été «internationalisé» en vue de fournir aux partenaires traditionnels du Royaume-Uni un point d'ancrage pour leurs forces. Sa vocation première reste, néanmoins, d'intervenir à des fins purement nationales ou dans le cadre de coalitions flexibles. En septembre 2014, les ministres de la Défense britannique, danois, estonien, letton, lituanien, norvégien et néerlandais ont signé un accord visant à faire de la JEF une



coopération semble toutefois beaucoup moins ambitieuse et concrète que dans les deux autres groupes.

Possibilités et limites

Tous les groupes du FNC ont un point commun: une approche pragmatique et décentralisée de la coopération multilatérale. L'approbation du FNC par l'OTAN en 2014 pourrait rattacher les modèles de coopération aux processus d'alliance afin de créer des synergies (*top-down*). Ainsi, les clusters du FNC allemand devraient être en mesure de combler les lacunes de capacités identifiées par l'OTAN. De même, les formations basées sur les «grands corps de troupe» allemands ou la JEF britannique devraient être à la disposition de l'Alliance. Fondamentalement, la coopération relève cependant des États et de leurs instances et processus de coordination (logique ascendante). Le FNC reconnaît que les États souverains resteront les acteurs clés de la coopération européenne en matière de défense au sein de l'OTAN. Si ce pragmatisme stratégique offre une certaine liberté d'action, il impose aussi des limites.

D'abord, le fait que les pays endossent un rôle actif renforce considérablement la flexibilité. Au lieu d'une mise en commun souvent symbolique des capacités, les coopérations dans le cadre du FNC profitent directement aux forces armées des États – et donc, indirectement, à l'Alliance. Même

force multinationale d'intervention rapide. La JEF doit annoncer sa pleine disponibilité opérationnelle à l'été 2018, au terme d'un exercice de certification. Le noyau de la JEF sera la *Joint Forces Command* des forces armées britanniques, qui intégrera des officiers des États membres de la JEF.

Les participants à la JEF montrent l'orientation régionale claire de la coopération, axée sur le nord et l'est de l'Alliance. En juin 2017, la décision de la Finlande et la Suède de rejoindre la structure a confirmé ce centrage. S'ils ne sont pas membres de l'OTAN, ces deux États sont profondément préoccupés par le comportement de la Russie et intéressés par un resserrement des liens avec l'Alliance – mais aussi, en plein cœur des discussions sur le départ de Londres de l'UE, avec le Royaume-Uni.

Malgré les annonces ambitieuses, la JEF n'est pas une formation figée au sein du FNC, mais un cadre de coopération ouvert visant à créer un «pool» de ressources rapidement disponibles. Chaque pays met à disposition (ou non) des contingents au cas par cas. En temps de paix, la JEF a pour objectif d'améliorer l'interopérabilité des armées nationales par des exercices régu-

liers. Par contre, les pays restent responsables de la planification des forces à moyen et long terme. La JEF est une approche de coopération pragmatique qui tente de fonctionner sans trop de «ballast» institutionnel et semble bien moins étroitement liée aux processus d'alliance que le FNC allemand. Il s'agit d'un modèle délibérément exclusif sous leadership britannique, qui évite l'approche inclusive et axée sur les capacités adoptées par l'Allemagne.

Italie

Le troisième groupe s'organise autour de l'Italie comme nation-cadre. Il se concentre sur deux aspects: d'une part, le développement de capacités pour les opérations de stabilisation et l'appui aux forces de sécurité locales; d'autre part, la mise en place de structures de commandement multinationales rapidement opérationnelles. Le groupe conduit par l'Italie est donc, comme Rome elle-même, tourné vers le sud, c'est-à-dire l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient. L'Italie, l'Albanie, la Croatie, la Hongrie, la Slovénie et l'Autriche, pays non membre de l'OTAN, ont signé en 2015 une déclaration d'intention. Dans l'ensemble, la

Le pragmatisme stratégique offre une certaine liberté d'action mais il impose aussi des limites.

si l'OTAN joue un rôle important dans la planification et le développement de leurs armées, les États sont réticents à céder cette responsabilité – et ce, pour de bonnes raisons. En outre, cette approche élude des questions sensibles telles que le financement des capacités de l'Alliance. De même, les parlements n'ont pas à voir leur liberté d'action menacée, comme ce pourrait être le cas, par exemple, avec des soldats détachés dans la structure de commandement intégrée de l'OTAN.

Mais cette flexibilité a aussi des inconvénients. Comme il relève des États, le FNC ne va pas forcément de soi. Sans un leadership fort de la nation-cadre, la flexibilité du FNC devient une faiblesse car il n'y a pas de rôle central de coordination dans l'Alliance. Par ailleurs, les FNC allemands et britanniques, qui se concentrent à juste

titre sur un pool de forces issu des armées nationales, n'offrent pas nécessairement de solution immédiate à la question de savoir comment créer rapidement des formations multinationales en cas de crise – même si la coopération doit également contribuer à accélérer un éventuel processus de création de forces.

Enfin, la tendance sous-jacente à la constitution de groupes d'États coopérant étroitement n'est pas sans conséquences. Chacun des trois FNC s'inscrit, de toute évidence, sur un axe régional. Ce phénomène peut être utile pour opérationnaliser l'«approche à 360 degrés» de l'OTAN, c'est-à-dire la tentative de prendre en compte tous les défis à la périphérie de l'Alliance. Cette «régionalisation» pourrait aussi faciliter la planification des forces. Dans le même temps, toute régionalisation et spécialisation menacent l'interopérabilité et, surtout, la cohésion politique au sein de l'Alliance. On ne peut exclure qu'une «coopération à plusieurs vitesses» ou des «coalitions de volontaires» voient le jour dans l'Alliance. Les États membres et les institutions de l'OTAN à Bruxelles sont appelés à prévenir ou, pour le moins, à atténuer ce risque.

États non membres de l'OTAN

La «philosophie de coopération» du FNC est aussi très attrayante pour les États non membres de l'OTAN. La nature de la coopération avec ces pays peut considérablement varier selon le FNC et le domaine de collaboration. En fin de compte, il semble toutefois que le FNC ait un avantage central: à tout le moins, il leur permet de cerner les processus centraux de planification et de développement des forces de l'OTAN – et facilite donc potentiellement les rapprochements en cas de crise et de déploiement – sans qu'ils aient besoin de devenir membres

de l'Alliance ou de nouer des liens politiquement sensibles avec «Bruxelles».

Dans le FNC britannique, la participation d'unités multinationales à une grande force opérationnelle est également essentielle pour les pays extérieurs à l'OTAN. La Finlande et la Suède ont ainsi rejoint la JEF en juin 2017. Outre les exercices conjoints visant à améliorer l'interopérabilité, l'aspect régional de la préparation aux crises joue ici un rôle évident. En principe, aucun scénario militaire dans la région de la Baltique n'est concevable sans la participation de la

Le concept de nation-cadre est aussi attrayant pour les partenaires de l'OTAN.

Finlande et de la Suède. Ces dernières années, les deux pays se sont montrés de plus en plus préoccupés par le comportement agressif de la Russie et ont cherché à se rapprocher de l'Alliance. Si la JEF devait être activée pour répondre à une crise, ils pourraient décider de placer des contingents sous le commandement de la JEF et participer ainsi à une opération de l'OTAN – voire en dehors de l'Alliance atlantique – sans renoncer à leur non-alignement.

Dans le FNC allemand, la vision des États neutres et non alignés est marquée par la planification et le développement des forces. Pour des raisons *politiques* de neutralité, la Suisse et l'Autriche maintiennent une nette distance vis-à-vis des «grands corps de troupe» du FNC allemand. Sur le plan *juridique*, leur participation ne serait, *a priori*, pas impossible du fait du droit d'*opt-out*. Néanmoins, le développement des capacités dans le cadre des clusters du FNC est moins sensible politiquement et potentiellement plus attrayant. Ainsi, la Suisse a exprimé au ministère allemand de la Dé-

fense son intérêt pour participer aux clusters «réseaux de mission» (*mission networks*) et «appui renforcé des pays hôtes» (*enhanced Host Nation Support*). L'Autriche, quant à elle, participe notamment au travail conceptuel sur les réseaux de mission et au développement de capacités de défense NBC. Le dénominateur commun de ces formats et thèmes de coopération pourrait être l'établissement et le maintien de l'interopérabilité – essentiellement dans l'optique d'interventions conjointes à l'étranger, par exemple au Kosovo, mais pas seulement. En outre, le FNC étant porté par les nations, il offre une certaine latitude pour établir des relations militaires sans trop de lest politique et institutionnel – au vu, par exemple, des efforts déployés par la Turquie pour compliquer la coopération entre l'Autriche et l'Alliance.

Enfin, l'étendue des possibilités de coopération montre que la distinction entre «neutralité» et «non-alignement» n'est pas que sémantique. L'UE, avec sa politique de sécurité et de défense commune (PSDC), est depuis longtemps un acteur militaire. Les récents progrès de la coopération structurée permanente (PESCO) pourraient renforcer ce caractère. Pour les pays partenaires comme la Suède, la Finlande et l'Autriche, une coopération de défense multinationale avec les partenaires de l'UE est donc, en principe, moins problématique que pour la Suisse, par exemple – même si elle se déroule sous l'égide de l'OTAN, comme c'est le cas avec le FNC.

Lieutenant-général à la retraite, Rainer L. Glatz est Senior Associate dans le groupe de recherche de politique sécuritaire de la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) à Berlin.

Dr. Martin Zapfe dirige l'équipe «Sécurité Globale» au Center for Security Studies (CSS) à l'ETH Zurich.

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

La sécurité sanitaire dans le contexte mondial No 217
Les enjeux stratégiques du marché du pétrole No 216
Mali: une paix fragile No 215
Contre-interroger la Cour pénale No 214
OTAN: repousser les limites pour la résilience No 213
L'administration Trump et la grande stratégie américaine No 212