



OBSERVATIONS DEFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA PARTICIPATION DE LA FRANCE A L'OTAN : UNE CONTRIBUTION CROISSANTE

Juillet 2023

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 16 juin 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 LA CONTRIBUTION DIRECTE AU BUDGET DE L'OTAN	8
1.1 Une contribution au budget civil de l'OTAN qui va augmenter après une phase de réduction.....	8
1.1.1 En 2022, une contribution de la France stabilisée à la hausse avec, cependant, une quote-part en diminution	8
1.1.2 Une augmentation attendue des budgets de l'OTAN avec OTAN 2030.....	9
1.1.3 Une vigilance nécessaire, notamment dans le domaine de la masse salariale.	10
1.2 Une contribution aux budgets militaires et d'investissement de l'OTAN dont la composante structurelle va également augmenter.....	12
1.2.1 Le budget militaire couvre les dépenses liées au commandement intégré et celles liées aux opérations.....	12
1.2.2 Des efforts de rationalisation importants conduits dans les années 2010 pour maîtriser les coûts du commandement intégré	13
1.2.3 Des dépenses structurelles qui devraient encore croître sous les effets de l'Agenda OTAN 2030.....	14
1.2.4 Le financement par le ministère des Armées de la contribution française aux budgets militaire et d'investissement de l'OTAN.....	16
2 LES PERSONNELS FRANÇAIS EN POSTE À L'OTAN	19
2.1 Les personnels du ministère des Armées affectés au sein du commandement intégré de l'OTAN et à la représentation permanente.....	19
2.2 Les rémunérations du personnel affecté par le ministère des Armées	21
2.3 Une présence au sein de l'OTAN à renforcer pour assurer l'influence française au sein de l'Alliance	24
2.3.1 Une présence civile française au secrétariat international de l'OTAN importante en nombre, mais insuffisante pour les hauts postes à responsabilité	24
2.3.2 Une présence militaire insuffisante et une influence au sein de la chaîne opérationnelle ACO à renforcer	25
2.3.3 Une situation qui appelle des adaptations dans la politique de gestion des potentiels	26
2.3.4 Un effectif de la direction générale de l'armement insuffisant au regard des enjeux de court et moyen terme	28
2.4 Une représentation permanente de la France à l'OTAN aux effectifs réduits	30
2.4.1 Un renforcement annoncé des postes de diplomates.....	31
2.4.2 La représentation militaire de défense : des missions et des personnels mutualisés entre l'OTAN et l'UE.....	32

3 LES AUTRES CONTRIBUTIONS À L'ALLIANCE	35
3.1 Les dépenses militaires françaises : une contribution importante à l'effort de défense des Alliés	35
3.2 Une participation aux opérations de l'OTAN en croissance, du fait de l'évolution du contexte géostratégique à l'est de l'Europe	37
3.2.1 La participation française aux opérations de l'OTAN a sensiblement évolué ces dernières décennies	37
3.2.2 Une participation croissante au renforcement du dispositif de présence avancée à l'Est dans le contexte de la guerre en Ukraine.....	37
3.2.3 Des normes et des procédures de l'OTAN bien ancrées dans la culture des armées françaises, favorisant l'emploi dans des coalitions interalliés	39
3.3 Une implication notable dans les dispositifs d'alerte de l'OTAN	40
3.4 Vers une plus grande participation aux exercices de l'OTAN.....	41
3.5 Une participation aux programmes d'armement otanien limitée, malgré les perspectives de croissance du budget d'investissement.....	43
3.5.1 Les programmes d'armement conduits par l'OTAN ont été jusqu'ici limités, le développement capacitaire relevant d'abord de la responsabilité des États	43
3.5.2 La France utilise aussi le cadre européen pour les programmes d'armement conduits en coopération avec certains Alliés	44
3.5.3 Les travaux de l'OTAN en matière d'innovation présentent des opportunités pour une participation française accrue.....	45
ANNEXES.....	47

SYNTHÈSE

Dans le contexte international marqué par l'intervention russe en Ukraine, les Alliés ont accepté d'investir davantage dans l'OTAN. Cette volonté politique s'est traduite au sommet de Madrid de 2022 par une trajectoire budgétaire ambitieuse à horizon 2030, prévoyant une croissance annuelle de 10 % des budgets civils et militaires en termes réels et de 25 % du budget d'investissement.

Le ministère des Armées et le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères sont donc confrontés à un double défi : bénéficier du meilleur retour possible sur investissement de l'augmentation des budgets communs de l'Alliance décidée au sommet de Madrid et renforcer le positionnement de la France dans les postes clés des structures militaires et civiles de l'OTAN.

Une augmentation du budget commun de l'Alliance auquel la France contribue et dont elle doit tirer le meilleur parti

En 2022, la contribution française aux budgets militaires et d'investissement de l'OTAN, à la charge du ministère des Armées, s'élève à 176 M€ (202 M€ en 2013), tandis que la contribution au budget civil, à la charge du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, se monte à 27 M€ (comme en 2013). Cette décennie de modération budgétaire résulte de la combinaison de plusieurs facteurs : la réduction de la quote-part de la France, de 11,42 % à 10,49 % en 2022 (chiffre réduit à 10,39 % en 2023 à la suite de l'intégration de la Finlande), l'adoption d'une règle de « *zéro croissance en valeur nominale* » pour le budget civil, la réduction de dix à sept du nombre d'états-majors du commandement intégré et de quatorze à trois du nombre d'agences de l'OTAN.

Cependant, l'adoption en 2021 de l'Agenda OTAN 2030 et la trajectoire budgétaire décidée au sommet de Madrid en 2022 changent cette situation. Pour la France, le financement des budgets militaires et d'investissement par le programme budgétaire 178 pourrait atteindre 770 M€ en 2030 et celui du budget civil par le programme budgétaire 105 un montant de 63 M€ en 2030. Ces chiffres exprimés en euros 2022 ne prennent pas en compte l'inflation à venir.

D'ores et déjà, le ministère des Armées participe avec constance à l'effort de défense de l'Alliance, notamment par son budget militaire en croissance (qui le situe au quatrième rang parmi les 31 Alliés) et par sa contribution aux dispositifs d'alerte comme celui de la force de réaction rapide de l'OTAN (*NATO Response Force -NRF*). Il prend également une part croissante aux opérations conjointes, notamment en 2022 en Estonie et en Roumanie dans le cadre du renforcement de la présence avancée des forces de l'OTAN à l'est de l'Europe, et aux exercices interalliés, très adaptés aux objectifs nationaux d'une meilleure préparation aux engagements de haute intensité.

Dans le domaine des programmes d'armement et de la recherche de défense, l'augmentation des budgets d'investissement de l'OTAN offre à la France des opportunités pour s'impliquer plus activement dans les projets communs, même si d'autres voies de coopération avec certains Alliés existent, notamment au niveau européen. En effet, si la France participe aux travaux préparatoires concernant les moyens destinés à succéder aux avions radars

AWACS et au futur programme d'hélicoptères, elle est encore peu engagée dans le projet DIANA, l'accélérateur d'innovation de l'OTAN déployé par 23 Alliés en 2022 et ne participe pas au pool d'avions de transport stratégique C17 basé en Hongrie.

Renforcer la présence de la France dans les structures dirigeantes de l'Alliance

Forte de 63 personnes en 2022, représentation militaire de défense incluse, avec seulement neuf diplomates, la représentation permanente à Bruxelles comptait bien moins d'effectif que celles des principaux Alliés. Les analyses conduites récemment par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères aboutissent à un besoin de huit postes supplémentaires, qui doit être pris en compte dans la programmation du ministère pour la période 2024-2027.

Après le plan annuel de mutation de 2022, le ministère des Armées a affecté 763 militaires et civils à l'OTAN, incluant la représentation militaire de défense. Cela représente une masse salariale de l'ordre de 121 M€ et un chiffre inférieur aux 932 personnes affectés en 2011, à la suite de la décision de réintégration du commandement intégré prise en 2009. Parmi les 763 personnels du ministère des Armées en poste à l'OTAN, 506 occupent des postes qui font l'objet d'une répartition entre les Alliés. Ces postes ne représentent que 75 % des 678 postes attribués à la France dans le cadre de cette répartition, soit l'un des taux les plus faibles parmi les Alliés. L'objectif fixé par le ministère des Armées en 2019 de viser 84 % n'est donc pas atteint. Quant au secrétariat international de l'Alliance, si les Français occupent 12 % des postes (soit le deuxième rang derrière la Belgique), aucun des postes sommitaux n'était détenu par un Français à la fin de 2022, situation qui s'est améliorée ensuite avec la désignation en mai 2023 d'une Française comme secrétaire générale adjointe chargée de la diplomatie publique.

Cette situation insatisfaisante a de multiples causes : des politiques de ressources humaines spécifiques à chaque armée qui ne valorisent pas le passage à l'OTAN dans les parcours de carrière, une mauvaise connaissance des viviers potentiels pouvant postuler sur les postes civils, des freins administratifs allant d'une durée excessive du processus d'habilitation pour les civils à une politique indemnitaire parfois peu attractive pour les militaires. À un moment où les moyens budgétaires de l'OTAN augmentent et où la participation des armées françaises aux missions otaniennes revêt une importance accrue, il est souhaitable de faire évoluer cette situation.

Pour aider le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et le ministère des Armées à relever les défis qui se présentent à eux au titre de la contribution de la France à l'OTAN, la Cour formule les recommandations énoncées ci-après. Leur mise en œuvre nécessite souvent une action concertée du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du ministère des Armées.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : (direction générale des affaires politiques et de sécurité) Veiller à la maîtrise de la masse salariale du personnel du secrétariat international de l'Alliance, dans un contexte inflationniste, en s'appuyant davantage sur les travaux d'audit externe conduits par l'*International Board of Auditors for NATO* (IBAN), notamment en matière de pensions et d'audits de performance.

Recommandation n°2 : (état-major des armées) Améliorer l'information budgétaire sur la contribution financière du ministère des armées au budget de l'OTAN, en détaillant les éléments constituant la contribution et en présentant son évolution prévisible.

Recommandation n°3 : (direction générale des affaires politiques et de sécurité, direction générale des relations internationales et de la stratégie, direction générale de l'armement, état-major des armées, direction des ressources humaines du ministère des armées) Mieux valoriser les temps de service à l'OTAN dans les politiques des ressources humaines des armées et de la direction générale de l'armement.

Recommandation n°4 : (direction générale des affaires politiques et de sécurité, direction générale de l'armement, état-major des armées) Participer davantage, dès la phase de conception, aux programmes d'armement et de recherche dans le cadre de l'OTAN.

INTRODUCTION

Créée en 1949 pour apporter la garantie militaire américaine aux Européens de l'Ouest face à la menace soviétique, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) constitue la plus importante alliance militaire du monde, dotée dès le temps de paix d'une structure de commandement intégrée et de moyens communs de commandement et de conduite (C2)¹. L'Alliance a poursuivi ses activités après la fin de la guerre froide en s'élargissant à l'Est, pour compter 30 États-membres en 2022 (31 en 2023 après l'adhésion de la Finlande) et en conduisant ses premières opérations militaires, dans les Balkans occidentaux et en Afghanistan notamment. Elle a connu une crise existentielle dans les années 2010 dont les principaux signes étaient l'échec de l'intervention en Afghanistan, le moindre intérêt de l'administration Trump du fait de la priorité donnée au pivot vers l'Asie, initié par l'administration Obama, et des tensions militaires entre certains alliés, la Grèce et la Turquie notamment. Toutefois, la politique agressive de la Russie a favorisé le renouveau de l'Alliance qui s'est dotée d'un ambitieux Agenda OTAN 2030, prévoyant notamment une croissance notable des budgets communs² et a permis l'adhésion de la Finlande, ainsi que le lancement du processus d'adhésion de la Suède.

Membre fondateur de l'OTAN, la France occupe une place particulière au sein de l'Alliance. Puissance dotée, elle a choisi de ne pas rejoindre le groupe des plans nucléaires au côté des États-Unis et du Royaume-Uni. Après avoir quitté le commandement intégré en 1966, elle a décidé de le réintégrer en 2009, sans en faire le cadre exclusif de sa politique militaire et tout en continuant à promouvoir l'Europe de la défense. La revue nationale stratégique de novembre 2022 précise que « *la France souhaite confirmer le rôle clé de l'Alliance pour la défense de l'Europe* » et que « *le lien transatlantique reste essentiel pour la sécurité de l'espace euro-atlantique et par conséquent pour celle de la France* ».

Prenant la suite des précédents travaux de la Cour conduits en 1997 sur la représentation de la France auprès de l'OTAN et en 2012 sur la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, le présent rapport traite successivement :

- (i) La contribution de la France aux budgets communs de l'OTAN,
- (ii) Les personnels affectés au sein des structures de l'Alliance,
- (iii) Les autres contributions de la France à l'Alliance en matière d'effort de défense, de participation aux opérations, aux dispositifs d'alerte, aux exercices et de programmes d'armement.

¹ *Command and control*

² Les budgets communs de l'OTAN comprennent le budget civil, le budget militaire et le budget d'investissement pour un total de 2,6 Md€ en 2022.

1 LA CONTRIBUTION DIRECTE AU BUDGET DE L'OTAN

Financé par les contributions des 30 États-membres, le budget de l'OTAN s'élève en 2022 à 2,6 Md€ (cf. annexe 5). Ce montant comprend un budget civil de 289 M€, pour lequel la contribution française est à la charge du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (1.1), le budget militaire de 1 562 M€ et le budget d'investissement de 790 M€, pour lesquels la contribution française est à la charge du ministère des Armées (1.2).

1.1 Une contribution au budget civil de l'OTAN qui va augmenter après une phase de réduction

1.1.1 En 2022, une contribution de la France stabilisée à la hausse avec, cependant, une quote-part en diminution

Le budget civil de l'OTAN (289 M€ en 2022) finance l'organisation dans sa composante politique. Plus des deux tiers de ce budget concernent les dépenses de personnel, pensions incluses, pour les rémunérations d'environ 1 200 agents qui travaillent au secrétariat international de l'Alliance, principalement au siège à Bruxelles. Le reste est dédié au fonctionnement et aux programmes, notamment une trentaine de partenariats avec d'autres États ou des organisations internationales comme l'Union européenne, ainsi que diverses actions, dans le domaine de la cyberdéfense par exemple.

Le financement est assuré par les contributions des États-membres, fixées par une clé de répartition détaillée en annexe 7, qui est le fruit de la négociation et tient en partie compte de la richesse nationale. La contribution française à ce budget civil est à la charge de la mission budgétaire *Action extérieure de l'État* du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Les crédits proviennent de l'action 4 *Contributions internationales* du programme 105 *Action de la France dans l'Europe et dans le monde*. Le tableau ci-après présente l'évolution de la contribution française au budget civil depuis 2013.

Tableau n° 1 : Contribution de la France au budget civil de l'OTAN

<i>En M€</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Crédits de paiement</i>	26,8	33,9	37,2	29,1	26,4	25,6	25,0	25,7	26,8	27,1	36,7

Source : rapport d'analyse de performance du programme 105 pour les années 2013 à 2021, loi de finances initiale pour 2022, projet annuel de performance pour 2023, données confirmées par le MEAE

La France a cependant bénéficié d'une réduction de sa quote-part. En effet, elle contribue à hauteur de 10,49 % pour la période 2021-2024 à comparer aux 11,42 % de la période 2012-2013. Cette réduction est liée en partie à l'intégration de nouveaux membres, le

Monténégro en 2017 et la Macédoine du Nord en 2020 et aux renégociations subséquentes des clés de financement. Cette quote-part pourrait être de 10,39% en 2023 après l'adhésion de la Finlande, et estimée à 10,19 % quand la Suède aura adhéré à l'OTAN.

La France se situe toujours au quatrième rang des contributeurs derrière les États-Unis et l'Allemagne (16,34 % chacun) et le Royaume-Uni (11,28 %). Une évolution importante de la période concerne la réduction de quote-part obtenue par les États-Unis en novembre 2019 (16,34% contre 21,74 % pour 2012-2013) et la montée en puissance de l'Allemagne (16,34 % contre 14,57 % pour 2012-2013), désormais première contributrice, au même niveau que les États-Unis. En effet, dans la logique de pivot vers l'Asie, l'administration Trump a souhaité fortement réduire la contribution américaine, tandis que l'Allemagne a accepté d'augmenter notablement sa participation. Pour la période 2021-2024, les 21 États-membres qui sont aussi membres de l'Union Européenne représentent 58,72 % du financement du budget de l'OTAN, soit une part majoritaire qui est appelée à s'accroître avec l'intégration de la Suède et de la Finlande. L'influence des Européens dans l'OTAN reste cependant limitée car la puissance militaire de l'Alliance réside principalement dans les moyens mis en place grâce aux budgets de défense nationaux des Alliés, domaine dans lequel les États-Unis assurent à eux-seuls 69 % des dépenses militaires de l'ensemble des pays de l'Alliance (cf.3.1).

1.1.2 Une augmentation attendue du budget civil de l'OTAN avec OTAN 2030

Entrepris au début des années 2010 à la demande de certains États-membres, dont la France, qui souhaitaient la stabilisation de la dotation en valeur réelle, les efforts de rationalisation des dépenses du siège de l'OTAN ont porté leurs fruits jusqu'en 2019. L'OTAN a en effet adopté une règle de « *zéro croissance en valeur nominale* » qui contraint le secrétariat international à faire des gains de productivité pour absorber l'impact de l'inflation qui n'est pas intégré à l'évolution de son budget civil. Ainsi, la contribution française a décliné pour atteindre 25 M€ en 2019, soit un montant inférieur à ce qu'elle était 10 ans plus tôt (27,2 M€ en 2009).

Le pic de contribution observé en 2014 et 2015 s'explique par les flux importants ces années-là à destination du financement du nouveau siège de l'OTAN à Bruxelles, destiné à accueillir le secrétariat international et les représentations permanentes. Ce projet, décidé pour le cinquantenaire de l'Alliance lors du sommet de Washington en 1999, a été mis en œuvre entre 2010 et 2017, sur la base d'un budget de 1,2 Md€, dont 110 M€ à la charge de la France. Il était prévu qu'il s'accompagne d'un plan de restructuration du secrétariat international permettant la suppression d'une centaine de poste sur cette structure. La part française du projet a été financée à hauteur de 57,8 % par le ministère des Armées et de 42,2 % par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Néanmoins, la contribution française au budget civil de l'OTAN augmente à nouveau depuis 2019, tendance qui devrait s'accroître en 2023 (avec une prévision de 36,7 M€). En effet, lors du sommet de l'Alliance à Madrid en juin 2022, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé, à l'unanimité une trajectoire budgétaire qui prévoit à partir de 2023 une augmentation annuelle de 10 % des budgets civil et militaire en termes réels, ainsi qu'une augmentation annuelle de 25 % du plafond du budget d'investissement et une clause revoyure en 2025.

Concernant le budget civil, de nouvelles dépenses sont prévues, principalement dans le domaine de la cybersécurité, thème sur lequel le budget a été augmenté à partir de 2021. À

terme, cela va se traduire notamment par la création probable de plusieurs centaines de postes³ au secrétariat international et l'occupation de nouveaux bâtiments. En outre, des revalorisations salariales pour le personnel du secrétariat international ont été décidées, à hauteur de + 7 % en 2022, compte tenu du contexte inflationniste observé et des discussions tenues sur ce thème⁴. L'inflation a aussi un impact à la hausse sur les charges communes du siège, notamment dans le domaine de l'énergie nécessaire pour chauffer un bâtiment dont le hall monumental est aussi grand que la basilique Saint-Pierre de Rome.

Au-delà des conséquences de l'inflation, cette hausse des budgets de l'OTAN constitue une tendance de fond appelée à se poursuivre au cours des prochaines années dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda OTAN 2030 adoptée à l'unanimité par les États-membres lors du sommet de Bruxelles de 2021. Ce plan vise à renforcer l'Alliance dans un contexte géostratégique marqué par la montée et la diversification des menaces, dont la guerre en Ukraine est une illustration marquante. En particulier, la proposition n°9 de l'Agenda OTAN 2030 prévoit d'investir davantage dans l'Alliance, ce qui passe par l'augmentation des budgets civil, militaire et d'investissement. À ce stade, la programmation budgétaire du programme 105 permet d'absorber cette augmentation du budget civil, sans effet d'éviction au détriment des autres organisations internationales, et la trajectoire d'évolution probable d'ici à 2030 a été partagée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères avec la direction du Budget. En effet, si l'augmentation de 10 % par an du budget civil se poursuit jusqu'en 2030, la contribution française à financer par le programme 105 pourrait passer de 27 M€ en 2022 à 63 M€⁵ en 2030, hors effet de l'inflation d'ici à 2030.

1.1.3 Une vigilance nécessaire, notamment dans le domaine de la masse salariale

Un point de vigilance pour le budget civil concerne la masse salariale qui constitue la principale dépense et qui risque de croître fortement sous les effets conjugués de l'augmentation des effectifs, des ajustements salariaux décidés pour compenser l'inflation et de la hausse des dépenses de pensions. Il s'agit notamment de veiller à ce que les nouveaux postes créés soient bien dédiés aux nouvelles priorités fixées par les Alliés, comme le cyber, que les augmentations de salaires consenties soient strictement limitées à ce qui est nécessaire pour couvrir l'inflation et soient si possible gagées sur les marges budgétaires de gestion de l'OTAN et que l'information relative à l'évolution des dépenses de pensions soit davantage transparente pour les Alliés.

³ Le secrétariat international de l'OTAN a l'intention de créer 115 nouveaux postes en 2023 (dont 98 ont été à ce stade agréés par les Alliés), puis une centaine en 2024 et en 2025, ce qui conjugué à l'arrivée des représentations permanentes de la Suède et de la Finlande risque de nécessiter un agrandissement du siège. Ces postes visent notamment à renforcer les capacités de l'Alliance dans le domaine du cyber, mais aussi à renforcer les capacités de l'Alliance dans d'autres domaines (partenariats stratégiques, « Global NATO », renforcement de l'IBAN, etc.

⁴ Les ajustements de salaires sont discutés au sein du Comité de coordination des rémunérations du système des organisations coordonnées et s'appliquent aux personnels internationaux en poste à l'OTAN, mais aussi à l'Organisation de coopération et de développement économique, l'Agence spatiale européenne et au Conseil de l'Europe.

⁵ Estimation Cour des comptes effectuée en appliquant un taux d'augmentation annuel de 10 % au budget civil de 2022 (289 M€) jusqu'en 2030 et en retenant une estimation de la quote-part française de 10,19 % à cet horizon, avec l'hypothèse de l'intégration de la Suède et de la Finlande.

Les équipes du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ont identifié ce sujet et ont pris en charge les négociations afférentes dans un contexte où la quasi-totalité des Alliés souhaitent une augmentation des effectifs du secrétariat international. En outre, le cadre dans lequel le mécanisme d'ajustement salarial est décidé ne permet pas à la négociation d'être circonscrite aux seuls personnels de l'OTAN, puisqu'il relève du comité de coordination des rémunérations qui couvre plusieurs organisations internationales. Pour la partie française, il est difficile de poursuivre dans ce cadre des objectifs contradictoires : promouvoir la modération salariale à l'OTAN d'une part, être plus souple en la matière pour les autres organisations internationales basées en France d'autre part.

Une attention plus grande doit en outre être apportée à l'autre composante de la masse salariale que constituent les pensions dont l'évolution est particulièrement dynamique. Les dépenses de pensions sont en effet passées de 31,6 M€ en 2012 à 53,1 M€ en 2022, soit une hausse de 68 % en dix ans et représentent désormais à elles seules 18 % du budget civil de l'OTAN. Cette augmentation est liée à la hausse du nombre de pensionnés. Les personnels internationaux de l'OTAN bénéficient du même régime de droits à pensions que ceux du Conseil de l'Europe et de l'Organisation de coopération et de développement économique. En outre, les pensionnés de l'OTAN bénéficient d'un ajustement fiscal qui voit l'OTAN prendre en charge la moitié de leur impôt sur le revenu, lorsqu'ils résident dans un des États-membres, avant de répercuter le coût aux États concernés.

Les risques d'augmentation des dépenses futures concernant les pensions sont de plusieurs natures. D'une part, pour les personnels en poste avant 2005 qui bénéficient de l'ancien régime à prestations définies, la charge pour l'OTAN augmente au fur et à mesure de leur départ en retraite : cela explique l'augmentation des dépenses de ces dernières années et cette tendance devrait se poursuivre jusqu'à un pic attendu en 2024. D'autre part, pour les personnels arrivés après 2005 qui bénéficient d'un nouveau régime de retraite par capitalisation à cotisations définies, le risque juridique pour l'OTAN est théoriquement nul. Cependant, une faiblesse des rendements sur les marchés financiers pourrait conduire à des pensions insuffisantes et à une pression sociale forte conduisant les ayants-droits à réclamer la prise en charge par l'OTAN d'une compensation financière.

Une vigilance particulière est donc nécessaire pour s'assurer que l'augmentation du budget civil, consentie par les Alliés notamment pour couvrir les besoins de cybersécurité, ne soit pas absorbée par les dépenses de pensions. Afin d'exercer cette vigilance, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères peut continuer à s'appuyer sur les rapports d'audit financier du collège international des auditeurs de l'OTAN (IBAN)⁶. La synthèse des rapports d'audit financier pour l'année 2019, publiée sur le site internet de l'OTAN (cf. annexe 6), traite explicitement de la question des pensions. L'IBAN recommande que cet engagement soit comptabilisé au passif du bilan, comme cela se fait dans les organisations internationales qui, comme l'OTAN, ont adopté des principes comptables issus des normes comptables internationales du secteur public (IPSAS). Il s'agit de donner davantage de visibilité au sujet et davantage d'informations aux États-membres sur l'évolution attendue des charges de pensions et sur la capacité financière de l'OTAN à faire face à cet engagement. La mise en œuvre de cette recommandation pourrait être utilement appuyée par les représentants de la France au sein des structures de gouvernance de l'Alliance.

⁶ *International Board of Auditors for NATO (IBAN)*

De manière générale, les rapports de l'IBAN constituent un outil utile pour maintenir le secrétariat international sous tension et s'assurer que les budgets financés par les États-membres soient utilisés de la façon la plus efficace possible. De ce point de vue, la Cour relève que la recommandation qu'elle avait formulée en 2012 visant à favoriser l'élargissement des missions de l'IBAN aux audits de performance a été mise en œuvre avec succès. L'IBAN réalise en moyenne deux rapports audits de performance chaque année, dont douze ont été publiés sur le site internet de l'OTAN. Pour ce qui concerne l'audit financier, l'absence de consolidation conduit à la production chaque année de plusieurs dizaines de rapports, ce qui nuit à leur visibilité pour les Alliés. Cette situation pourrait être améliorée par la mise en place de comptes consolidés pour les dépenses civiles et pour les agences, sur le modèle de ce qui a été effectué pour la consolidation des états financiers des structures militaires relevant des commandements stratégiques pour la transformation (ACT) et pour les opérations (ACO). Enfin, il paraît utile de renforcer l'IBAN, qui est indépendant du Secrétaire général et rapporte directement aux Alliés, plutôt que le bureau de l'audit interne et de la maîtrise des risques⁷, au sein duquel le Contrôle général des armées a récemment affecté des contrôleurs généraux sous le statut de contribution volontaire nationale et qui est à la main du Secrétaire général. C'est particulièrement le cas dans un contexte où les orientations politiques portées par le Secrétaire général peuvent ne pas être totalement alignées avec les priorités nationales françaises.

1.2 Une contribution aux budgets militaires et d'investissement de l'OTAN dont la composante structurelle va également augmenter

1.2.1 Le budget militaire couvre les dépenses liées au commandement intégré et celles liées aux opérations

Le budget militaire de l'Alliance couvre le coût d'exploitation et de maintenance de la structure de commandement de l'OTAN, ce qui représente 35 sous-budgets distincts. La plus grande part de ce budget correspond à des dépenses permanentes qui ont une nature structurelle. Cela concerne le commandement intégré de l'Alliance, avec les deux commandants de niveau stratégique (SACEUR⁸ et SACT⁹), les états-majors qui leur sont subordonnés, leurs systèmes d'information et de contrôle, ainsi que des capacités communes¹⁰ dont certaines ont un poids

⁷ *Office of Internal Audit and Risk Management*

⁸ *Supreme Allied Commander Europe (SACEUR)* : commandant suprême des forces alliées en Europe, basé à Mons en Belgique au sein de *Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE)* : grand quartier général des forces alliées en Europe, et assurant le commandement opérationnel de l'ensemble des forces de l'OTAN, à l'origine en Europe, aujourd'hui quelles que soient les zones géographiques d'intervention de l'OTAN. Il dispose pour cela de l'état-major opérationnel *Allied Command Operations (ACO)*.

⁹ *Supreme Allied Commander Transformation (SACT)* : commandant suprême allié transformation, basé à Norfolk aux États-Unis, et chargé de la préparation de l'avenir (besoins capacitaires, évolution des doctrines, formation et entraînement notamment). Ce commandement dispose d'un centre interarmées d'analyse et de retour d'expérience au Portugal, d'un centre d'entraînement de forces interarmées en Pologne et d'un centre de guerre interarmées en Norvège.

¹⁰ Dans le domaine des acquisitions, du soutien, des systèmes d'information et de communication et de la recherche qui sont gérées par les trois agences de l'OTAN : *NATO Communication and Information Agency (NCIA)* basée

budgétaire important. Il s'agit en particulier de la force aéroportée de détection lointaine et de contrôle (NAEW&CF¹¹) qui met en œuvre les 20 avions radars AWACS (E3F) de l'OTAN basés en Allemagne et au Royaume-Uni. Il s'agit aussi de la force de surveillance terrestre (NAGSF¹²) qui met en œuvre cinq drones Global Hawk basés en Italie.

Le budget militaire de l'OTAN comprend aussi des dépenses qui ont une nature conjoncturelle car liées aux opérations et aux missions conduites par l'Alliance. À ce titre, l'intervention de l'OTAN en Afghanistan, entre 2004 à 2021, a constitué la plus grande opération conduite par l'Alliance depuis sa création, avec l'engagement d'une force significative qui comprenait 130 000 militaires lors du pic de la fin de 2011.

Enfin, le budget d'investissement¹³ couvre les investissements dans des capacités militaires utilisés de façon permanente par l'OTAN et des investissements conjoncturels liés aux besoins des opérations et des missions. Ce budget est volontairement limité car les développements capacitaires relèvent avant tout de la responsabilité des États-membres, via leurs financements nationaux. Les investissements de l'OTAN couvrent principalement les moyens de commandement et de conduite du commandement intégré.

Ces budgets ne couvrent pas la totalité du coût du commandement intégré car la rémunération des militaires mis à disposition par les Alliés reste à la charge des États-membres (cf. 2.1), tandis que les forces fournies par les États contributeurs pour les opérations et les missions demeurent financées par leurs soins (cf.3.2).

1.2.2 Des efforts de rationalisation importants conduits dans les années 2010 pour maîtriser les coûts du commandement intégré

Des réformes visant à la rationalisation des structures de commandement intégré ont été mises en œuvre dans les années 2010. Elles ont bénéficié du soutien de la France à un moment où, depuis la réintégration du commandement intégré actée lors du sommet de Strasbourg-Kehl en 2009, le poste de commandeur suprême SACT, en charge de la préparation de ces réformes, est dévolu à un officier général français.

Ces réformes ont concerné la réduction du nombre d'états-majors du commandement intégré relevant de SACEUR, qui a été actée par le sommet de Lisbonne en 2011. Ces structures avaient déjà été fortement réduites depuis la fin de la guerre froide, passant de 33 états-majors employant 22 000 militaires en 1990 à 10 états-majors employant 13 000 militaires en 2010. Les réformes décidées à Lisbonne en 2010, moyennant quelques adaptations intervenues depuis lors, ont abouti à la structure actuelle constituée de sept états-majors employant 6 800 militaires dont :

- un état-major de niveau stratégique (ACO), basé à Mons en Belgique ;

à Bruxelles, *NATO Support and Purchase Agency (NSPA)* basée au Luxembourg et *Sciences and Technologies Organisation (STO)*, basée à Bruxelles. À titre d'exemple, la NSPA exploite le *Central Europe Pipeline Organisation*, basé à Versailles qui concourt à l'alimentation des forces de l'OTAN en carburants.

¹¹ *NATO Airborne Early Warning and Control Force (NAEW&CF)*

¹² *NATO Allied Ground Surveillance Force (NAGSF)*

¹³ *NATO Security and Investment program (NSIP)* : programme d'investissement de l'OTAN.

- deux états-majors de force de niveau opératifs, aptes à conduire une force interarmées d'envergure, basés à Brunssum aux Pays-Bas et à Naples en Italie ;
- trois états-majors de niveau tactique par milieu : Terre à Izmir en Turquie, Marine à Northwood au Royaume-Uni et Air à Ramstein en Allemagne ;
- un groupe système d'information et de communication à Mons en Belgique pour le déploiement de ces systèmes.

Ces réformes ont aussi concerné les agences de l'OTAN pour lesquelles le sommet de Lisbonne de 2011 a décidé des regroupements permettant de réduire leur nombre de quatorze à trois. Cette mesure a été mise en œuvre en 2012, avec l'installation des trois agences actuelles NCIA, NSPA et STO autour des thématiques des systèmes d'information et de communication, des acquisitions et du soutien, ainsi que de la recherche.

1.2.3 Des dépenses structurelles qui devraient encore croître sous les effets de l'Agenda OTAN 2030

Le tableau n° 2 ci-après présente l'évolution des budgets militaires et d'investissement de l'OTAN entre 2019 et 2022. Il met en évidence une tendance à l'augmentation globale de ces budgets (+ 12 % pour le budget militaire, + 13 % pour le budget d'investissement) qui est appelée à se poursuivre et à s'accroître sous l'effet des décisions prises au titre de l'Agenda OTAN 2030 adopté lors du sommet de Bruxelles en 2021 et au titre de la trajectoire budgétaire adoptée par les États au sommet de Madrid en 2022. Si cette trajectoire est confirmée, le budget militaire pourrait atteindre 3,34 Md€ en 2030 (contre 1,56 Md€ en 2022), tandis que le plafond du budget d'investissement atteindrait 4,71 Md€ (contre 790 M€ en 2022).

La tendance à la hausse du budget militaire concerne surtout les dépenses permanentes de l'Alliance qui ont une nature structurelle : le commandement intégré lui-même et les programmes qu'il conduit. Dans le même temps, les dépenses liées aux opérations et aux missions (AOM) ont diminué de 82 % entre 2019 et 2022, sous l'effet principalement de la fin de l'intervention de l'OTAN en Afghanistan en 2021.

Tableau n° 2 : Évolution des budgets militaires et d'investissements de l'OTAN depuis 2019

<i>En M€</i>	2019	2020	2021	2022	Variation 2019/2022
<i>Opérations et missions AOM¹⁴</i>	274	278	255	48	- 82 %
<i>Commandement intégré NCSEP¹⁵</i>	670	726	775	818	+ 32 %
<i>NAEW&CF opérant les Awacs</i>	262	281	316	317	+ 21 %
<i>NAGSF¹⁶ opérant les drones Phoenix</i>	36	79	87	195	+ 441 %
<i>Programme NCS- Adapt¹⁷</i>	28	49	43	40	+ 42 %
<i>Pensions</i>	125	129	136	144	+ 16 %
<i>Total budget militaire</i>	1 395	1 542	1 612	1 562	+ 12 %
<i>Budget d'investissement NSIP</i>	700	710	710	790	+ 13 %

Source : site de l'Otan

L'existence, dès le temps de paix, de structures intégrées de commandement et de conduite d'opérations capables de mettre en œuvre des forces armées provenant de 30 pays alliés constitue le cœur de la valeur ajoutée de l'OTAN sur le plan militaire. Sans cesse renforcée, en utilisant notamment les possibilités offertes par les progrès technologiques dans le domaine des systèmes d'information et de communication, de l'intelligence artificielle et de l'analyse de données de masse, cette capacité est sans équivalent dans le monde. Compte tenu de ces éléments et de la volonté politique exprimée par les Alliés lors de l'adoption de l'Agenda OTAN 2030, il est hautement probable que les dépenses liées à ces capacités dans le budget militaire et dans le budget d'investissement de l'OTAN poursuivent leur forte croissance dans les années qui viennent. Ainsi, la montée en puissance du budget de la force NAGSF qui opère les drones Global Hawk Phoenix de l'OTAN pour la surveillance terrestre constitue déjà une illustration des nouvelles capacités dont se dote l'Alliance dans cette perspective.

¹⁴ Alliance Operations and Missions (AOM) : opérations et missions de l'OTAN.

¹⁵ NATO Command Structure Entities and Programs (NCSEP), états-majors et programmes du commandement intégré de l'OTAN.

¹⁶ NATO Allied Ground Surveillance Force : capacité alliée de surveillance terrestre qui met en œuvre cinq drones RQ 4D Phoenix et les stations au sol pour les piloter.

¹⁷ NATO Command Structure- Adaptation (NCS Adap) : Adaptation du commandement intégrée aux nouveaux défis (protection des liaisons transatlantiques, cyberopération, adaptation de la logistique européenne).

1.2.4 Le financement par le ministère des Armées de la contribution française aux budgets militaire et d'investissement de l'OTAN

La contribution française au budget militaire et au budget d'investissement de l'OTAN est financée par le programme budgétaire 178 *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense* du ministère des Armées. L'action n° 1 de ce programme « *planification des moyens et conduite des opérations* » comprend, parmi d'autres dépenses, l'ensemble de cette contribution, à l'exception des opérations (AOM) qui sont incluses dans l'action n° 6 « *Surcoûts liés aux opérations extérieures* »¹⁸. Ainsi, la seule analyse des documents budgétaires publiés ne permet pas de comprendre en détail l'évolution de la contribution du ministère des armées aux budgets de l'OTAN, car les dépenses sont présentées au titre de plusieurs actions sans être détaillées. Cette situation contraste avec celle du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères qui regroupe sa contribution au sein d'une seule action du programme 105 et présente un niveau de détail permettant de suivre son évolution.

Néanmoins, les données fournies par l'état-major des armées permettent de retracer l'évolution de la contribution budgétaire globale du ministère des Armées aux budgets militaires et d'investissement de l'OTAN (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 3 : Contribution de la France au budget militaire et d'investissement

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Crédits de paiement	202,4	226,6	131,1	149,6	152,5	169,6	168,8	193	192,6	176,3 ^a	230 ^b

Source : Ministère des armées (a) dont 99,9 M€ au titre du budget militaire dont 13 M€ pour les pensions et 76,4 M€ au titre du programme d'investissement (b) estimation pour 2023 en hausse de 50 M€ environ dont hausse du budget militaire (+17,5 M€) et du plafond du budget d'investissement (+21 M€) décidée au sommet de Madrid dans le cadre de l'Agenda 2030.

Après une période de diminution, la contribution française est répartie nettement à la hausse depuis 2019, sous l'effet de l'Agenda OTAN 2030 (Cf. annexe 9). Ainsi, en 2021, dernier exercice clôturé, les 192,6 M€ de la contribution française comprennent 63,7 M€ pour le budget d'investissement (chiffre qui devrait atteindre 74 M€ en 2022) et 128,9 M€ pour le budget militaire, dont 79,2 M€ pour les structures de commandement intégré, 26,8 M€ pour les opérations (chiffre qui devrait être réduit à 3,1 M€ en 2022), 10,7 M€ pour les agences et 12,2 M€ pour les pensions.

Compte tenu de l'augmentation attendue de la contribution budgétaire du ministère des armées dans les années à venir, l'état-major des armées a d'ores et déjà programmé, dans l'actualisation annuelle de la programmation militaire (A2PM) 2022, une augmentation de l'ordre de 50 M€ des crédits dédiés au financement de sa contribution pour la porter à 300 M€ par an sur les années 2023, 2024 et 2025. La poursuite de cette augmentation probable du budget militaire et du budget d'investissement de l'OTAN devra être pris en compte dans les travaux

¹⁸ La participation de la France à la présence avancée à l'est de l'Europe, principale mission de l'OTAN en 2022 n'est pas une opération extérieure et reste financée par les budgets de chaque armée (cf.3.2).

de programmation de la future loi de programmation militaire 2024-2030. En effet, la contribution financée par le programme 178 pourrait passer de 193 M€ en 2022 à environ 770 M€ en 2030, hors effet de l'inflation, soit une augmentation très significative qui ne pourra pas être gérée en ajustement annuel de la programmation militaire sans risque d'effet d'éviction

Comme l'avait recommandé la Cour dans le rapport de 2012, des contributions en nature sont proposées par la France, ce qui permet de limiter la contribution financière à certaines lignes budgétaires. Ainsi, la France limite sa contribution financière à NAEW&CF en mettant à disposition ses propres avions radars AWACS (E3F), sous réserve des besoins spécifiques liés à sa posture de dissuasion nucléaire. De même, afin de limiter la contribution financière à NAGSF, la France a proposé de mettre à disposition de l'OTAN ses drones REAPER. Cette proposition est en cours d'examen par l'état-major *Allied Command Operations* (ACO). La prise en compte de ces apports en nature explique que la contribution financière du ministère des Armées reste en dessous de ce que donnerait la stricte application de la clé de répartition allouée à la France.

Dans le même ordre d'idée, comme l'avait également recommandé la Cour dans son rapport de 2012, l'homologation de centres d'excellence français par l'OTAN est également une voie poursuivie, ce qui permet de bénéficier en retour de financements de l'Alliance. Ainsi, le centre d'analyse et de simulation pour la préparation aux opérations aériennes (CASPOA) de Lyon Mont Verdun avait été homologué en 2007. Depuis, le comité militaire de l'OTAN a accepté l'offre française d'héberger le centre d'excellence spatial de l'OTAN : il sera installé au sein du commandement de l'espace (CDE) à Toulouse et son homologation devrait aboutir au début du second semestre 2023.

Des efforts sont également déployés pour obtenir des financements de l'OTAN pour des investissements utiles à la défense nationale. En 2022, le comité des investissements de l'Alliance a validé l'octroi de financements otaniens pour deux projets d'infrastructure sur la base aérienne d'Istres. Il s'agit d'une aire de parking avion pour 3 M€ et d'une aérogare destinée à l'accueil des passagers et des marchandises pour 3,1 M€. Ces deux projets qui entrent dans le cadre du programme français d'infrastructure relatif à l'accueil sur cette base aérienne de l'A330 MRTT constituent de bons exemples de ce qui peut être obtenu de l'OTAN, en contrepartie des financements octroyés.

Recommandation n°1 (direction générale des affaires politiques et de sécurité) : Veiller à la maîtrise de la masse salariale du personnel du secrétariat international de l'Alliance, dans un contexte inflationniste, en s'appuyant davantage sur les travaux d'audit externe conduits par l'*International Board of Auditors for NATO* (IBAN), notamment en matière de pensions et d'audits de performance.

Recommandation n°2 (état-major des armées) : Améliorer l'information budgétaire sur la contribution financière du ministère des armées au budget de l'OTAN, en détaillant les éléments constituant la contribution et en présentant son évolution prévisible.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En 2021, la contribution financière directe de la France au budget de l'OTAN s'est élevée à 219,4 M€ (26,8 M€ pour le budget civil à la charge du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 128,9 M€ pour le budget militaire et 63,7 M€ pour le budget d'investissement à la charge du ministère des Armées), soit un montant proche de la contribution versée dix ans plus tôt, en 2011, qui s'élevait à 211,2 M€.

Outre l'effet de la réduction de la quote-part française au financement commun (10,49 % en 2021, contre 11,42 % en 2011), cette maîtrise de la dépense est le fruit de l'action continue des ministères concernés pour fournir une partie de la contribution en nature (heures d'Awacs en particulier) et encourager les réformes de structures de l'Alliance (réduction du nombre d'états-majors et d'agences notamment).

Néanmoins, la contribution française devrait augmenter de façon importante dans les années à venir du fait des décisions prises par les États, dans le cadre de l'agenda OTAN 2030 et de la trajectoire budgétaire approuvée au sommet de Madrid en 2022, dans un contexte stratégique marqué par la guerre en Ukraine. Cette trajectoire prévoit une augmentation annuelle de 10 % des budgets civil et militaire en termes réels, une augmentation annuelle de 25 % du plafond du budget d'investissement et une clause de revoyure en 2025. Malgré l'intégration de la Finlande en 2023, les perspectives d'élargissement à la Suède et les efforts pour augmenter les contributions en nature (heures de drones notamment), la hausse de la contribution budgétaire française paraît inévitable. Le ministère des Armées a d'ores et déjà acté cette tendance haussière en budgétisant sa contribution à 300 M€ pour les années 2023 à 2025 lors de l'Ajustement annuel de la programmation militaire 2022. La future loi de programmation militaire 2024-2030 devra également tenir compte de cette tendance haussière, qui, si elle se confirme, pourrait conduire à une contribution de l'ordre de 770 M€ en 2030 pour le programme budgétaire 178, hors effet de l'inflation.

Dans ce contexte, les ministères concernés doivent poursuivre leur action au sein de l'Alliance pour s'assurer de l'emploi efficient des budgets que les États consentent à financer. Cela passe notamment par une attention renouvelée à l'évolution des dépenses de personnels du secrétariat international de l'OTAN, lesquelles augmentent sous le triple effet d'un important plan de recrutement, du contexte inflationniste actuel et de l'évolution très dynamique de la composante pensions. De manière générale, les travaux d'audit externe de l'International Board of Auditors for NATO (IBAN) peuvent constituer un bon point d'appui à cette démarche. Ils doivent également s'assurer de la soutenabilité de la trajectoire au regard de leur programmation budgétaire et de la bonne information des décideurs publics en la matière. De ce point de vue, l'information donnée sur la contribution budgétaire à l'OTAN et son évolution dans les documents budgétaires du programme 178 pourrait être améliorée.

2 LES PERSONNELS FRANÇAIS EN POSTE À L'OTAN

2.1 Les personnels du ministère des Armées affectés au sein du commandement intégré de l'OTAN et à la représentation permanente

Après le plan annuel de mutation de 2022, le ministère des Armées avait affecté 763 personnes sur des postes liés à l'OTAN, contre 932 en 2011, soit une baisse de 18 %. Ce chiffre englobe : les 506 personnes servant au sein du commandement intégré *stricto sensu* sur des postes attribués à la France (soit un taux de pourvoi des postes de 75 % par rapport aux 678 postes théoriques attribués¹⁹) ; les 218 personnes servant au sein du commandement intégré et des agences de l'OTAN sur des postes ouverts à la compétition internationale entre Alliés ; et les 39 personnes en poste à la représentation militaire de défense à Bruxelles.

Il s'agit quasi-exclusivement de militaires, le personnel civil représentant 1 % du total des effectifs. La diminution constatée entre 2011 et 2022 s'explique par les efforts de rationalisation des effectifs au sein des structures de l'OTAN, notamment la réduction du nombre d'états-majors du commandement intégré et la réforme des agences.

Tableau n° 4 : Répartition par origine et par catégorie des personnels affectés à l'OTAN par le ministère des armées après le plan annuel de mutation de 2022

(en effectifs)	Officier généraux	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang	Civils	TOTAL	Part
<i>Terre</i>	10	201	122	0	0	333	43,6 %
<i>Marine</i>	2	79	79	0	0	160	21,0 %
<i>Air et Espace</i>	2	125	91	0	0	218	28,6 %
<i>SCA</i>	0	19	0	0	0	19	2,5 %
<i>DGA</i>	0	15	0	0	2 ²⁰	17 ²¹	2,2 %
<i>Autres</i>	1	7	2	0	6	16	2,1 %
TOTAL	15	446	294	0	8	763	100 %
<i>Part</i>	2 %	58,2 %	38,8 %	0 %	1 %	100 %	

¹⁹ Selon le *NATO annual Workforce Plan*.

²⁰ Un des 16 postes d'officier généraux dévolus à la France dans la répartition interalliées est actuellement occupé par un personnel civil, ce qui explique qu'il n'y ait que 15 officiers généraux figurant dans le tableau.

²¹ Chiffre n'incluant pas les personnes en poste à la représentation permanente qui partagent leur temps avec l'Union européenne, notamment l'ingénieur général de l'armement, assurant le rôle de conseiller armement du représentant militaire.

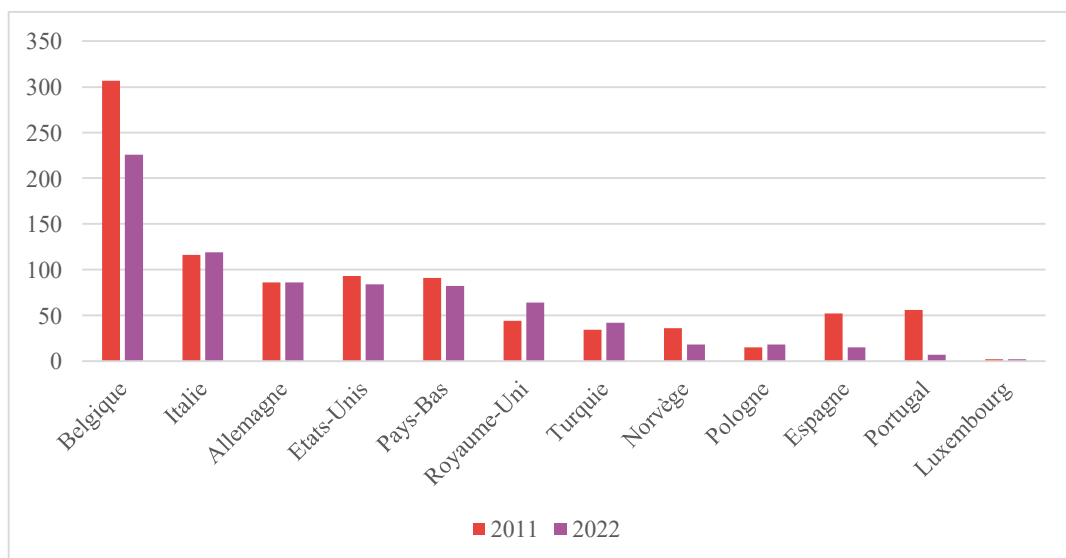
Source : EMA – données du plan annuel de mutations 2022.

Plus de 93 % des effectifs proviennent des trois armées. Ils sont issus pour la majorité de l'armée de Terre, puis de l'armée de l'Air et de l'Espace et de la Marine nationale. Les effectifs de la DGA représentent 2,2 % du personnel français (3,8 % en 2011).

Les officiers et sous-officiers représentent 97 % du personnel français. Les militaires du rang sont totalement absents²². Cela s'explique par la nature des postes proposés à l'OTAN, essentiellement en états-majors. 2 % du personnel français sont des généraux dont les 2/3 sont issus de l'armée de Terre (10 sur 15). La répartition par armée des militaires insérés reproduit la réalité des effectifs des armées françaises, avec une prédominance de l'armée de Terre.

La diminution constatée depuis 2011 ne s'est pas traduite par une modification significative de la répartition géographique ou par structures d'affectation des personnels issus du ministère des Armées.

Graphique n° 1 : Évolution de la répartition géographique du personnel affectés à l'OTAN par le ministère des Armées entre 2011 et 2022



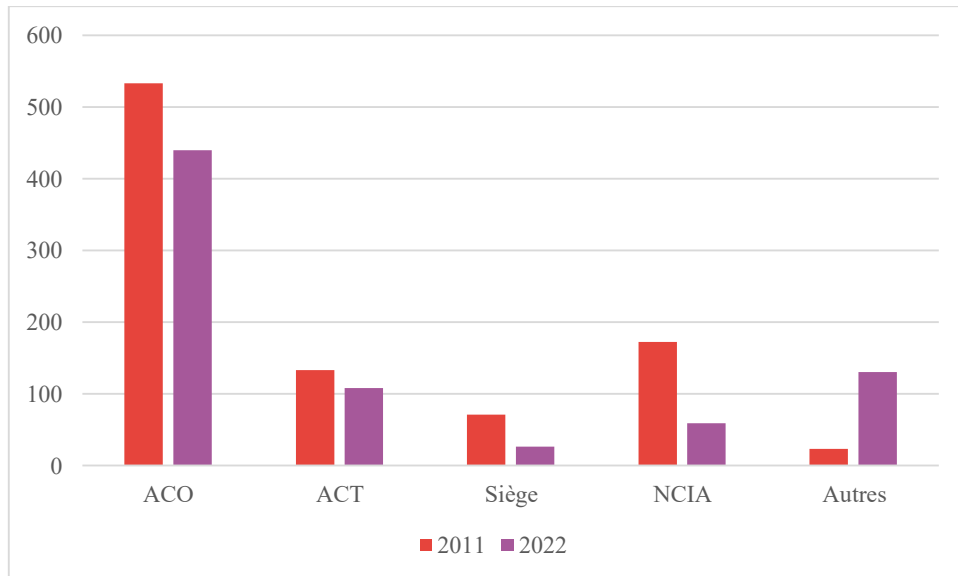
Source : EMA

Plus de 200 militaires français sont en poste en Belgique, au quartier général de l'OTAN à Bruxelles ainsi qu'au quartier général du Commandement allié opérations (ACO) à Mons. Des Français sont aussi présents en Italie, à Naples où se trouve un des deux états-majors alliés de niveau opératif. Depuis 2011, la présence française a sensiblement diminué en Belgique (- 80), en Norvège, en Espagne et au Portugal, l'état-major situé dans ce dernier pays ayant été dissous. Elle s'est maintenue sur les autres sites de l'OTAN et a même légèrement augmenté au Royaume-Uni et en Turquie, où se trouvent les états-majors de niveau tactique pour le naval et le terrestre. L'attractivité des sites OTAN est inégale. Les États-Unis, la Belgique ou l'Italie

²² Même si des postes de chauffeur d'autorité peuvent être proposés parfois à des militaires du rang.

restent très attractifs alors même que les sites allemands ou néerlandais, installés dans des villes de taille moyenne, le sont moins.

Graphique n° 2 : Évolution de la répartition du personnel français au sein des structures de l'OTAN



Source : EMA

Plus de 57 % des militaires français insérés sont affectés au commandement allié opérations (ACO). L'agence OTAN d'information et de communication (NCIA) est, parmi les agences, celle qui compte le plus de Français.

Lorsqu'ils sont affectés à l'OTAN, les personnels restent rattachés au ministère des Armées pour ce qui concerne leurs carrières et leurs rémunérations. Pendant toute la durée de leur affectation, les militaires perçoivent leur solde et bénéficient d'un complément de rémunération.

S'agissant des postes au sein du commandement intégré, la procédure de recrutement se fait par appel à candidatures annuel selon un calendrier précis. Il s'agit, pour l'essentiel, de postes faisant l'objet d'une répartition entre les Alliés et, pour une part moins importante, de postes ouverts à la compétition interalliés. La direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) coordonne le processus de sélection des candidats en collaboration avec les services gestionnaires, notamment les directions des ressources humaines des trois armées.

2.2 Les rémunérations du personnel affecté par le ministère des Armées

Le décret n°97-900 du 1^{er} octobre 1997 fixe les modalités de calcul de la rémunération des militaires affectés à l'étranger selon les mêmes modalités que le décret de 1967 concernant le personnel du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Les émoluments des militaires comprennent la rémunération indiciaire et la rémunération indemnitaire destinée à

accompagner les militaires et leurs familles dans la gestion des contraintes liées aux mobilités (emploi du conjoint, logement, scolarité des enfants), comme suit :

- la rémunération principale composée de la solde de base et de l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE) ;
- les avantages familiaux comprenant le cas échéant le supplément familial (SFT) égal à 10 % de l'indemnité de résidence à l'étranger et les majorations familiales attribuées au titre de chacun des enfants à charge ;
- les indemnités forfaitaires pour rembourser des frais éventuels (de représentation, d'établissement ou de déplacement) et d'autres indemnités dont l'indemnité de mobilité géographique des militaires (IMGM) prévue par le décret n°2020-1654²³.
- Des réductions diverses tenant compte notamment de la fourniture d'un logement, des autres rétributions éventuelles ou de la durée des services continus dans une même localité d'affectation.

Tableau n° 5 : Estimation des dépenses de rémunérations des personnels militaire et civil affectés au commandement intégré et dans les agences de l'OTAN – 2022

<i>(en euros)</i>	Militaires	Civils	TOTAL
<i>Solde de base</i>	26 882 355	213 054	27 095 409
<i>Charges employeurs (hors CAS Pensions)</i>	2 868 475	1 734	2 870 209
<i>Charges employeurs</i>	272 999	13 878	286 877
<i>Contribution CAS Pensions</i>	34 289 569	65 675	34 355 244
<i>IRE</i>	34 552 778	321 413	34 874 191
<i>SFT</i>	2 093 343	10 054	2 103 397
<i>MAJ famille étranger</i>	11 810 972	25 122	11 836 094
<i>Expatriation</i>	1 076 253	0	1 076 253
<i>Autre</i>	6 828 886	31 737	6 860 623
TOTAL	120 675 630	682 667	121 358 297

Source : direction des ressources humaines du ministère des Armées

La direction des ressources humaines du ministère des Armées a fourni dans le tableau ci-avant une estimation pour 2022 des dépenses de rémunération des personnels affectés à l'OTAN *stricto sensu* (hors représentation permanente). L'estimation présentée dans ce tableau

²³ Créée le 1^{er} janvier 2021, l'indemnité de mobilité géographique de militaires (IMGM) concerne les militaires, quelle que soit leur situation familiale. Son montant, indépendant du grade, tient compte du nombre de mobilités géographiques intervenues au cours de la carrière et du nombre de personnes composant le foyer fiscal.

a été calculée sur la base de 732²⁴ militaires (726) et civils (6) correspondant à l'effectif moyen annuel de 2022 dans le système d'information Source Soldes.

Le montant total des dépenses des personnels affectés à l'OTAN (hors représentation militaire) s'élève à 121,4 M€. Les primes et les indemnités des militaires en lien avec leur affectation à l'étranger (50 M€) représentent 41 % des dépenses totales de rémunération, charges de pensions incluses. L'indemnité de résidence à l'étranger (IRE) en constitue la part la plus importante : 60 % du total des primes et indemnités complémentaires, et près de 29 % du total des dépenses de rémunérations.

Conformément à l'article 5 du décret n°97-900, l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE) est destinée à compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales.

Un arrêté²⁵ classe les militaires affectés à l'étranger dans des groupes déterminant les montants de l'IRE et de l'indemnité d'établissement, en fonction de leur affectation et de leur grade. Les militaires sont répartis en deux tableaux²⁶ selon qu'ils sont affectés à des postes diplomatiques (tableau n°1) ou ailleurs (tableau n°2). À ce titre, les militaires en poste à la représentation permanente de l'OTAN appartiennent au tableau n°1 alors que ceux en poste dans les structures intégrées de l'OTAN appartiennent au tableau n°2. Chaque tableau comprend 18 groupes d'IRE en fonction du grade, le niveau 1 correspondant au niveau le plus élevé de l'IRE. Ainsi, un commandant affecté à une structure de l'OTAN, parce qu'il relève du groupe 11 du tableau n°2, bénéficie d'une IRE d'un niveau moins important qu'un commandant en poste à la représentation permanente, relevant du groupe 6 du tableau n°1. À grade équivalent, les montants de l'IRE sont de fait plus favorables pour les militaires en poste diplomatique.

Le déséquilibre constaté entre les montants de l'IRE peut entraîner un déficit d'attractivité des postes proposés au commandement intégré et dans les agences de l'OTAN. Afin de valoriser ces postes à l'international, en 2011, le ministère des armées avait proposé la création d'un tableau spécifique de cotation des postes à l'OTAN et à l'Union européenne, dit « tableau n°4 » qui aurait ouvert droit à un montant d'IRE réévalué par rapport au tableau n°2 tout en restant inférieur à celui du tableau n°1. Faute d'un agrément interministériel, le projet a été abandonné. La Cour²⁷ n'était pas favorable à la création de ce tableau et recommandait d'envisager la mise en place des dispositifs plus adaptés aux situations familiales en fonction des conditions locales. Il est regrettable que cette piste n'ait pas été étudiée à ce stade par le ministère des Armées.

²⁴ L'écart entre ce chiffre de 732 personnes ayant servi au calcul pour estimer la masse salariale et celui de 763 personnes affectés après le plan annuel de mutation de 2022 mentionnés dans le 2.1 s'explique à hauteur de 39 personnes par l'effectif servant à la représentation militaire de défense et de 8 personnes au titre de l'écart entre l'effectif annuel moyen et l'effectif en poste à l'issue du plan annuel de mutation intervenu à l'été 2022.

²⁵ Arrêté du 1^{er} octobre 1997 pris pour l'application des dispositions du décret n°97-100 du 1^{er} octobre 1997 fixant les modalités de calcul de la rémunération des militaires affectés à l'étranger.

²⁶ Cf annexe n° 8.

²⁷ Cour des comptes, [La réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN](#), novembre 2012.

2.3 Une présence au sein de l'OTAN à renforcer pour assurer l'influence française au sein de l'Alliance

2.3.1 Une présence civile française au secrétariat international de l'OTAN importante en nombre, mais insuffisante pour les hauts postes à responsabilité

Les Français²⁸ occupent au sein du secrétariat international une place importante sur le plan quantitatif, avec 12 % des postes au total, soit le deuxième rang derrière la Belgique, et 9 % des postes à forte responsabilité (de niveau A5 et plus), soit le quatrième rang derrière les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Italie. Néanmoins, la place des Français est faible pour les plus hauts postes à responsabilité, car, à la fin de 2022, aucun Français n'occupait un des postes sommitaux de la structure civile de l'Alliance. Ainsi, le poste d'adjoint au secrétaire général en charge de l'investissement de défense, occupé par un Français depuis 2016, a ensuite été attribué à une Canadienne. Cette perte résulte en grande partie du fait que la France n'a pas su susciter rapidement une candidature de haut niveau, après le retrait pour raisons personnelles du candidat pressenti. En réponse aux observations provisoires de la Cour, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a fait valoir que la situation s'était améliorée en 2023 avec la nomination d'une Française au poste de secrétaire générale adjointe chargée de la diplomatie publique.

Il est donc nécessaire de maintenir une vigilance constante quant à l'évolution de ce positionnement des Français dans la structure civile. En effet, les postes sont attribués via un processus de candidatures ouvertes qui font l'objet d'une sélection par le secrétariat international. Certes, les interférences politiques, notamment celles des principaux Alliés, jouent, en particulier pour les postes les plus en vue (comme le poste de Secrétaire général attribué à un Européen) ou les plus sensibles (les États-Unis disposent actuellement des postes de secrétaire général adjoint pour les opérations et de secrétaire général adjoint pour le renseignement et la sécurité). Néanmoins, l'influence des États dans la structure dépend aussi beaucoup de leur capacité à générer des candidatures combinant très haut potentiel et grande expérience au sein des structures de l'OTAN²⁹, car il est difficile pour le secrétariat général de refuser de telles candidatures.

Il est nécessaire de réorienter la politique de gestion des talents des ministères concernés dans une logique d'influence, en levant autant que possible les freins administratifs. Cela passe par une meilleure connaissance du vivier des candidats potentiels, civils ou militaires venant de quitter le service actif³⁰, une réduction des délais d'obtention des habilitations, quitte à mettre en place des procédures accélérées³¹, la diffusion systématique aux directions des ressources

²⁸ Il s'agit de civils, le cas échéant anciens militaires, recrutés par le secrétariat international de l'OTAN selon des procédures qui lui sont propres, sans qu'il n'y ait formellement de règle de répartition par nationalité.

²⁹ Un candidat de très haut potentiel ne suffit plus dans une structure qui a tendance à valoriser les candidats ayant une expérience significative au sein des structures de l'Alliance, comme le montre le récent échec de la candidature d'un officier général en deuxième section.

³⁰ Les officiers généraux en deuxième section peuvent constituer un vivier de candidatures potentielles pour les postes civils de haut niveau : à ce titre, l'officier en charge de l'influence à la DGRIS est en liaison avec la mission de retour à la vie civile des officiers généraux, qui est directement rattachée au ministre des armées.

³¹ De même, si une évolution législative devait intervenir pour limiter l'emploi des anciens militaires par des entités étrangères, il conviendrait de prévoir une exception OTAN pour ne pas freiner les candidatures.

humaines des trois armées et de la DGA de listes des postes du secrétariat international devant se libérer à horizon de six mois et une meilleure valorisation des affectations à l'OTAN dans les carrières.

2.3.2 Une présence militaire insuffisante et une influence au sein de la chaîne opérationnelle ACO à renforcer

Lors de son audition à l'Assemblée nationale le 13 juillet 2022, le chef d'état-major des armées a mentionné « *le développement de la solidarité stratégique* » comme faisant partie de ses axes prioritaires. Il a également précisé : « *Il s'agit d'investir davantage les structures de l'Alliance qui demeurent la clé de voûte de notre défense collective, il faut rechercher une plus grande influence dans les structures de commandement en tirant un meilleur parti des exercices et de tous les travaux conduits par l'OTAN et des développements capacitaires.* »

De fait, le retour dans les structures de commandement intégré (à l'exception du groupe des plans nucléaires) en 2009 a permis, comme on l'a vu, d'augmenter significativement le nombre de militaires français en postes à l'OTAN. Ils sont 763 en 2022 (dont 440 dans la chaîne opérations ACO et 108 dans la chaîne ACT), contre 242 en 2009. La plus grande partie de ces postes fait l'objet d'une répartition par pays au sein des structures de commandement intégré et des agences de l'OTAN, tandis que d'autres font l'objet d'un recrutement militaire en compétition interalliés. Sur les 10 018 postes concernés par la répartition par pays, 678 ont été attribués à la France, ce qui la place au cinquième rang derrière les États-Unis (1 778 postes), l'Allemagne (1 440 postes), l'Italie (886 postes) et le Royaume-Uni (859 postes). Toutefois, le ministère des armées n'a pourvu que 75 % de ces postes militaires en 2022, un taux de réalisation trop faible par rapport aux autres Alliés européens (93 % pour le Royaume-Uni, 91 % pour l'Italie et 86 % pour l'Allemagne), les États-Unis honorant 82 % de leurs postes. Cette situation pourrait être utilisée au détriment de la France dans la négociation qui pourrait s'engager pour revoir la répartition des postes, afin d'intégrer la Suède et la Finlande et tenir compte des évolutions de la structure de commandement intégré.

L'usage en vigueur au sein de l'Alliance veut qu'un poste d'officier général « une étoile³² » soit attribué tous les 40,6 postes armés par les États-membres³³. Ceci a permis à la France de disposer au sein de l'OTAN de postes à responsabilités occupés par des officiers généraux qui sont au nombre de 16 en 2022, en comptant ceux en poste à la représentation permanente. En 2022, la France dispose ainsi d'officiers généraux aux postes de représentant militaire (celui-ci siège au comité militaire de l'Alliance et est le conseiller militaire de la représentation permanente), de représentant militaire adjoint et de représentant militaire au grand quartier général de l'Alliance à Mons. Elle dispose également de deux postes d'officiers généraux au sein du secrétariat international : le chef de la branche stratégie et politique de la division en charge du renseignement et de la sécurité³⁴ et le chef du bureau de l'audit interne et

³² C'est ici le référentiel de grade d'officiers généraux américains qui est utilisé qui va d'une à quatre étoiles, le référentiel français allant lui de deux à cinq étoiles.

³³ Cette règle s'applique au sein du commandement intégré, mais pas pour les postes du secrétariat international et du collège de défense de l'OTAN où la compétition est ouverte.

³⁴ *Branch Head Strategy and Policy (Joint Intelligence and Security division).*

de la gestion des risques, ainsi que d'un poste jugé utile en termes d'influence, à la tête du collège de défense de l'OTAN à Rome.

La France est également particulièrement bien représentée au sein du commandement en charge de la transformation et du capacitaire (ACT) avec le poste de commandant suprême (SACT), occupé par des officiers généraux de l'armée de l'Air et de l'Espace depuis 2009, le poste du sous-chef d'état-major plan et le poste d'adjoint au sous-chef d'état-major planification de défense au sein de l'état-major ACT. La France occupe ainsi un des deux postes de commandeur suprême, l'autre, SACEUR, à la tête de la chaîne opérationnelle ACO étant occupé systématiquement par un officier général des États-Unis, qui disposent, de loin, de la première armée de l'Alliance. À un moment où les budgets d'investissement de l'Alliance sont en forte croissance et que les travaux capacitaires et doctrinaires s'intensifient, ce positionnement au sein d'ACT est particulièrement intéressant.

En revanche, les officiers généraux français n'occupent pas des postes de premier plan au sein de la chaîne opérationnelle ACO, notamment par rapport aux généraux américains, mais aussi britanniques, allemands et italiens. Les sept postes occupés par des généraux français sont :

- au sein de l'état-major de niveau stratégique (SHAPE à Mons) les postes de vice-chef d'état-major et d'adjoint au chef d'état-major en charge de la génération de forces ;
- au sein de l'état-major de niveau opératif de Naples, le poste d'adjoint au-chef d'état-major et d'assistant au chef d'état-major (*Joint Engineer Division*) ;
- au sein de l'état-major de niveau opératif de Brunsum, le poste de sous-chef d'état-major J3 opérations ;
- au sein de l'état-major tactique Air à Ramstein, le poste d'adjoint au chef d'état-major ;
- au sein de l'état-major tactique marine à Northwood, le poste d'adjoint du commandeur ;
- aucun poste d'officier général au sein de l'état-major tactique terre à Izmir.

Compte tenu de l'engagement croissant, en 2022, de la France dans le dispositif de présence avancée de l'OTAN en Europe de l'Est et des orientations énoncées par le chef d'état-major des armées en matière d'influence dans les structures de commandement intégré de l'Alliance, il paraît nécessaire d'œuvrer au renforcement du positionnement des militaires français au sein de la chaîne ACO. De ce point de vue, les réflexions en cours au sein de l'OTAN pour adapter l'organisation de la chaîne ACO aux défis posés par les conséquences de la guerre en Ukraine et les négociations en cours pour intégrer la Suède donnent la possibilité de faire évoluer la répartition des postes au sein d'ACO. Encore, faut-il disposer des personnels militaires susceptibles d'occuper les postes convoités.

2.3.3 Une situation qui appelle des adaptations dans la politique de gestion des potentiels

À la suite du comité « exécutif » Europe du 7 février 2019, le ministère des Armées s'est doté d'un groupe travail, copiloté par la direction générale des relations internationales et de la stratégie et l'EMA, qui associe la direction des ressources humaines du ministère, la direction générale de l'armement et les principaux gestionnaires du ministère, pour mettre en place une

stratégie d'influence en Europe. Concernant l'OTAN plus spécifiquement, la note de cadrage de 2019, actualisée chaque année, fixe les ambitions avec l'objectif d'augmenter la présence française à l'OTAN de 100 postes d'ici à 2024 et d'atteindre un taux d'occupation des postes de 85 %, soit 10 points de plus qu'en 2022. Une cartographie des postes est réalisée et mise à jour par la direction générale des relations internationales et de la stratégie, en liaison avec les représentations civiles et militaires bruxelloises et des échanges sont organisés avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères pour coordonner la stratégie française. Cette cartographie est également partagée avec le bureau du haut encadrement militaire de l'état-major des armées pour suivre le dépôt des candidatures sur les postes militaires ouverts à la compétition interalliés.

Toutefois, l'état-major des armées constate que « *les DRH d'armées rencontrent des difficultés pour satisfaire cette ambition.* », ce qui laisse craindre que l'objectif ne puisse être atteint. Ainsi en 2022, les armées sont parvenues à honorer 84 % des postes qui leur étaient dévolus au sein de la chaîne ACT, mais seulement 72 % au sein d'ACO, avec une difficulté particulière pour la population des officiers supérieurs. Le fait de ne pas honorer tous les postes n'est pas nécessairement un problème, les États-Unis ne réalisent que 78 % de leurs postes au sein de la chaîne d'ACO, car cela permet, le cas échéant de postuler sur des postes intéressants, laissés vacants par d'autres Alliés. Il n'en reste pas moins que le taux d'occupation des postes dévolus aux français au sein d'ACO est beaucoup trop faible par rapport aux Alliés les plus performants en la matière.

Compte tenu de cette situation, une adaptation de la politique de gestion des potentiels au sein des directions des ressources humaines des trois armées est nécessaire. Cette adaptation passe par une meilleure valorisation des affectations à l'OTAN dans une carrière militaire, la mobilisation de certains hauts potentiels vers ce type de postes et une meilleure préparation des candidats.

Les directions des ressources humaines des trois armées doivent aussi être davantage aidées par les autres directions du ministère. Ainsi, la direction générale des relations internationales et de la stratégie peut favoriser une meilleure connaissance des postes à pourvoir à l'OTAN par une diffusion systématique et précoce aux gestionnaires de la cartographie des postes de haut niveau à pourvoir et de la liste des postes civils devant se libérer à horizon six mois dans le secrétariat international, liste que reçoit la représentation permanente.

La direction des ressources humaines du ministère des armées peut, quant à elle, étudier les mesures indemnitaires envisageables pour éviter que le coût de l'expatriation ne constitue un frein au volontariat pour les officiers subalternes et les sous-officiers. Cette question est particulièrement d'actualité dans un contexte où certaines destinations ont connu en 2022 un niveau d'inflation élevé (Belgique, Italie et Royaume-Uni notamment). Par ailleurs, des développements dans les systèmes d'information des ressources humaines peuvent être envisagés pour identifier plus facilement et plus rapidement les profils ayant une expérience otanienne et disposant du niveau de langue requis. Le secrétariat général pour l'administration du ministère des Armées a précisé à ce propos que le futur système d'information des ressources humaines ministériel (SIRH-M) disposera de spécifications fonctionnelles permettant un requêtage plus aisé des données relatives aux compétences acquises et facilitera l'identification et l'animation des viviers.

Le cas de la direction des ressources humaines de l'armée de Terre (DRHAT)

La prise en compte de l'international (et au sein de cette thématique de l'OTAN) est une des priorités de la DRHAT qui a été récemment renforcée. Aujourd'hui, cela se traduit par :

- l'apprentissage obligatoire de l'anglais en formation initiale pour les officiers (mais pas pour les sous-officiers) et l'intégration d'un trimestre international à la scolarité à Saint-Cyr (mais pas orienté OTAN) dont l'épreuve de restitution se fait désormais partiellement en anglais ;
- l'intégration d'un poste international au parcours de carrière des très haut potentiels détectés après l'École de guerre (mais pas nécessairement à l'OTAN, les postes à l'Union européenne et dans les ambassades auprès des grands Alliés entrant aussi dans ce cadre) ;
- des parcours de carrières davantage orientés relations internationales, pour les officiers dont cette spécialité est la mineure, avec plusieurs passages à l'OTAN, pour pouvoir conquérir des postes ;
- des parcours d'experts de l'OTAN destinés à remplir les besoins pour les postes affectés à la France au sein du commandement intégré ;
- une capacité de préparation des candidats aux postes en compétition interarmées et internationale à l'OTAN ;
- un vivier d'anciens insuffisamment exploité, faute de connaissance suffisante des postes civils pouvant se libérer au sein du secrétariat international.

Le cas de la direction du personnel militaire de la Marine (DPMM)

La prise en compte de l'international (et au sein de cette thématique de l'OTAN) est facilitée par une maîtrise de l'anglais qui est attendue des marins pour tenir leurs postes, tant pour les officiers que pour les officiers marinières. Néanmoins, la faiblesse des effectifs de certaines populations (capitaine de vaisseau, spécialités techniques rares, notamment pour les officiers marinières supérieurs), conjuguée aux autres priorités, complique la tâche de la DPMM qui priorise les besoins nationaux. Ainsi, l'armement des postes à l'OTAN se fait sur la base d'un appel à volontariat, ne constitue pas un passage obligé dans une carrière et a même pu être perçu comme un frein dans la carrière jusqu'à une période récente. Malgré ces contraintes, un vice-amiral d'escadre sert aujourd'hui à l'OTAN et la DPMM parvient à armer les 12 postes de capitaines de vaisseau qui lui sont demandés. Toutefois, parmi les 37 capitaines de vaisseau affectés à l'EMA, seuls deux ont servi à l'OTAN au cours de leur carrière antérieure.

Le cas de la direction des ressources humaines de l'armée de l'Air et de l'Espace (DRHAAE)

La prise en compte de l'OTAN est facilitée par une maîtrise de l'anglais qui est entretenue par une pratique régulière dans le cadre du service, en particulier par les pilotes, et surtout par de nombreuses opérations conduites dans le cadre de l'OTAN, ou utilisant les procédures de l'OTAN. Par ailleurs, de nombreux exemples montrent que de très hauts potentiels sont passés par l'OTAN au cours de leur carrière (tous les SACT depuis 2009 sont des anciens chefs d'état-major de l'armée de l'Air, l'actuel major général des armées a servi au sein d'ACT, etc.), ce qui fait qu'une telle affectation n'est pas perçue comme un frein à la carrière.

Malgré des contraintes qui lui sont propres (nécessité de rentabiliser le temps long de la formation des pilotes en les laissant longtemps en escadrons, nécessité de ménager du temps pour que les hauts potentiels passent par l'enseignement militaire supérieur et occupe un poste de commandant de base, difficultés de trouver des postes à l'OTAN adaptés à certaines spécialités), la DRHAAE a depuis longtemps adopté une politique volontariste vis-à-vis de l'OTAN, sans en faire un passage obligé pour les hauts potentiels. Ainsi, dans la mesure du possible, certains officiers sont affectés à l'OTAN au niveau lieutenant-colonel, après l'École de guerre, afin que ce premier passage puisse être mis en valeur par la suite, pour présenter des candidats sur les postes d'influence d'officiers généraux en compétition internationale. Cette pratique témoigne d'une bonne acculturation aux critères de l'OTAN en matière de sélection. Enfin, la DRHAAE encourage autant que possible les candidatures de sous-officiers et de militaires du rang, en s'attachant à les faire revenir en France au bout de deux ou trois ans.

2.3.4 Un effectif de la direction générale de l'armement insuffisant au regard des enjeux de court et moyen terme

En 2022, il y a 14 personnes venant de la direction générale de l'armement en poste dans les structures de l'OTAN, principalement dans le commandement stratégique *Allied*

command transformation (ACT) qui prépare la programmation otanienne en matière d'armement et dans les agences *NATO communication and information Agency* (NCIA), dans le domaine des systèmes d'information et de communication et *NATO support and purchase agency* (NSPA) dans le domaine du soutien et des achats. Ce chiffre atteint 19 personnes en comptant également les cinq postes ouverts à la représentation permanente de la France auprès de l'OTAN. Le seul ingénieur général venant de la direction générale de l'armement est le conseiller armement du représentant militaire, à hauteur d'un demi-poste, puisqu'il partage son temps entre l'OTAN et l'Union européenne. Ces spécialistes de l'armement sont la plupart du temps des officiers expérimentés, de niveau ingénieur en chef ou équivalent. Ils sont placés à des postes stratégiques, comme, par exemple, celui de conseiller armement de SACT ou celui positionné à la direction du programme *Alliance Future Surveillance and Control* (AFSC) préparant la succession des avions radars AWACS E3F à l'horizon 2035.

Toutefois, cet effectif d'officiers spécialistes de l'armement en poste à l'OTAN et à la représentation permanente paraît faible au regard des enjeux. Il est en retrait par rapport à la situation de 2011, après la réintégration de la France dans le commandement intégré, année où la direction générale de l'armement avait fourni 35 personnes. Il contraste avec les efforts déployés par nos partenaires, en particulier les Britanniques, qui ont mis à profit le BREXIT pour redéployer au sein de l'OTAN les ressources qu'ils avaient jusque-là mobilisées pour l'Union européenne. Surtout, il paraît insuffisant pour correctement suivre à terme les développements de l'OTAN en matière d'armement, surtout si le budget d'investissement de l'OTAN devait fortement augmenter comme le prévoit l'Agenda OTAN 2030 (cf.2.2).

Dans le contexte d'une telle augmentation des budgets d'investissement de l'OTAN les enjeux sont en effet nombreux. Il s'agit d'abord de s'assurer que les orientations prises soient en mesure de permettre à certains investissements d'être réalisés par des entreprises françaises ou d'être utiles à la défense française. Il s'agit ensuite de s'assurer que les entreprises françaises puissent participer à la compétition pour remporter certains appels d'offres. Sur ce plan, le défi pour la direction générale de l'armement est important car certains projets d'investissement envisagés (infrastructures, extension de l'oléoduc) peuvent concerner des groupes français qui ne font pas partie de la base industrielle et technologique de défense, dans le génie civil et le secteur pétrolier notamment et, qui lui sont dès lors moins connus.

Or, l'organisation actuelle des ressources humaines de la direction générale de l'armement ne permet pas d'augmenter facilement le nombre de spécialistes de l'armement en poste à l'OTAN car le vivier concerné est celui qui s'occupe également des questions d'armement au niveau de l'Union européenne et au niveau interétatique, deux domaines où les besoins ont également tendance à croître. Une action spécifique pourrait donc être nécessaire pour accroître ce vivier.

Compte tenu de la multiplicité des acteurs concernés (DGRIS, DRH du ministère des Armées, DRH des trois armées et de la DGA, représentation permanente auprès de l'OTAN), une étroite coordination est nécessaire pour permettre une évolution des politiques des ressources humaines et ainsi atteindre les objectifs fixés en matière de réalisation des postes au sein des structures otaniennes, et notamment de conquête de postes de haut niveau pour amplifier l'influence française.

2.4 Une représentation permanente de la France à l'OTAN aux effectifs réduits

La représentation permanente de la France à l'OTAN (RP OTAN) est un service extérieur du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, dirigé par un diplomate ayant rang d'ambassadeur. Conformément au décret n°79-433 du 1^{er} juin 1979³⁵, la Représentante permanente est chargée de la mise en œuvre de la politique extérieure de la France. À ce titre, elle siège au Conseil de l'Atlantique Nord qui se réunit au moins une fois par semaine. L'article 12 de ce même décret attribue aux chefs des représentations permanentes auprès d'une organisation internationale les mêmes compétences que les autres ambassadeurs, notamment concernant la coordination et l'animation des services civils et de la mission militaire.

La représentation militaire et de défense auprès de l'OTAN (RMD OTAN) est une unité administrative de la RP OTAN. Ainsi le ministère des Armées place auprès du représentant permanent des personnels appartenant aux armées, à la DGA ou au Service du commissariat des armées (SCA). Conformément à l'instruction ministérielle du 27 mai 2015, la RMD OTAN est placée sous la tutelle de la direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère des armées. Néanmoins le représentant militaire auprès de l'OTAN est également le conseiller militaire de la Représentante permanente et le représentant personnel du chef d'état-major des armées au comité militaire de l'Alliance.

En 2022, les effectifs totaux de la représentation permanente (y compris ceux de la représentation militaire de défense) s'élèvent à 63 personnes. La hausse temporaire d'effectifs à 67 postes consentie en 2021 au titre des renforts temporaires pour la présidence française de l'Union européenne (PFUE) n'a pas été pérennisée, à l'exception d'un poste. Ces effectifs totaux sont largement inférieurs à ceux de l'Allemagne (120) et des États-Unis (200).

La RP OTAN comprend des personnels issus du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du ministère des Armées. Les agents issus du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et les agents de droit local ne représentent qu'une part minoritaire du personnel de la RP OTAN (35,5 % en 2022), tandis que les militaires de la représentation militaire de défense sont majoritaires. Cette situation contraste avec celle des délégations allemande (58,3 % de civils) et britannique (71,4 % de civils). L'organisation des représentations permanentes varie en fonction des contraintes institutionnelles propres à chaque pays. Ainsi, les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada disposent d'une délégation unique regroupant les civils et les militaires, tandis que l'Allemagne dispose de deux délégations séparées. Le modèle de la France est hybride avec une représentation militaire de défense intégrée et colocalisée à la représentation permanente, mais un représentant militaire qui assure également les fonctions de représentant militaire auprès de l'Union européenne.

³⁵ Décret n° 79-433 du 1er juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger.

2.4.1 Un renforcement annoncé des postes de diplomates

En 2022, la représentation permanente de la France à l'OTAN comptait 24 agents issus du Quai d'Orsay dont neuf contractuels de droit local. Ces effectifs n'avaient pas évolué depuis 1997³⁶, époque où il y avait 23 agents (dont six contractuels de droit local). Or le contexte, l'organisation et le fonctionnement de l'OTAN ont depuis connu d'importantes évolutions. Le nombre des Alliés a doublé depuis 1997, passant de 16 à 31 et la France a réintégré le commandement intégré en 2009. Depuis le milieu des années 2010, la montée des tensions à l'Est accroît fortement l'activité de l'Alliance. Ainsi, alors que les chefs d'État, les ministres chargés de la Défense et des Affaires étrangères se réunissaient habituellement une fois par an, le nouveau contexte de la guerre en Ukraine a nécessité, en 2022, la tenue de dix réunions ministérielles et de trois sommets des chefs d'État. Enfin, dans le cadre de l'Agenda OTAN 2030, le secrétariat international accroît ses moyens, ce qui crée une charge de travail importante pour la représentation permanente, laquelle, compte tenu des positions de la France, doit être présente sur tous les sujets. Cette augmentation forte de l'activité de l'OTAN et de la charge de travail qui en résulte sont durables, alors que l'effectif de diplomates est resté stable par rapport à ce qu'il était en 1997.

En 2022, les diplomates français n'étaient qu'au nombre de neuf (en comptant l'ambassadrice et la pérennisation du poste ouvert en renfort dans le contexte de la présidence française de l'Union européenne). Ainsi, la France comptait trois fois moins de diplomates que les délégations des principaux Alliés³⁷. D'autres États ont un nombre de diplomates réduits comme les Pays-Bas par exemple qui en ont 16, ce qui reste néanmoins très supérieur au nombre de diplomates français, mais certains postes de conseillers, notamment dans le domaine du cyber, ont donné lieu à une mutualisation avec la représentation permanente auprès de l'Union européenne³⁸. Pour faire face à la charge de travail, la RP OTAN se trouve dans l'obligation de recruter des stagiaires, ce qui ne saurait être regardé comme une solution satisfaisante à long terme.

Compte tenu de l'intensification des enjeux auxquels l'OTAN est confrontée, du fait de l'évolution du contexte géopolitique, de l'augmentation des effectifs et des budgets de l'organisation et de l'élargissement à de nouveaux Alliés, la charge de travail ne peut que croître. C'est ce qui a conduit le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères à engager un travail de recensement des besoins qui a abouti à une demande de création de huit postes de diplomates supplémentaires. Ce nécessaire renforcement de l'effectif de diplomates va être pris en compte dans le cadre des programmations annuelles du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères pour les années 2024 à 2027.

³⁶ Rapport à fin de décision sur les RP OTAN, UE et UEO, 1997. Ce rapport notait déjà « *la situation relativement défavorable* » de la RP française concernant les effectifs civils : « *La France se classerait au 14^{ème} rang des effectifs sur les 16 pays membres, devançant seulement le Luxembourg et l'Islande* ».

³⁷ L'Allemagne compte 30 diplomates, les États-Unis 27, le Royaume-Uni 26.

³⁸ Dans la réponse à la contradiction, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères indique ne pas être favorable à une telle mutualisation pour les diplomates français, compte tenu de la nécessité de siéger régulièrement dans des comités et de l'éloignement des deux sites.

2.4.2 La représentation militaire de défense : des missions et des personnels mutualisés entre l'OTAN et l'UE

Le représentant militaire est un officier général (4 ou 5 étoiles) nommé par décret du Président de la République. Il est à la fois chef de la représentation militaire française auprès du comité militaire³⁹ de l'OTAN, représentant direct du Chef d'état-major des armées et chef de la mission militaire de la RP OTAN. Il exerce ces fonctions pour l'OTAN et l'Union européenne. Il n'est pas placé sous l'autorité de la représentante permanente auprès de laquelle il exerce les fonctions de conseiller. Il est secondé par un représentant militaire adjoint. La représentation militaire de défense est placée sous la tutelle de la direction générale des relations internationales et de la stratégie⁴⁰.

Tableau n° 6 : Répartition des effectifs par rang et par armée des effectifs militaires de la RP OTAN

	Armée de terre	Armée de l'air et de l'espace	Marine nationale	DGA	SCA	TOTAL
<i>Officiers généraux</i>	2	0	0	1	0	3
<i>Officiers supérieurs</i>	5	5	4	4	3	21
<i>Autres</i>	6	2	6	0	1	15
<i>TOTAL</i>	13	7	10	5	4	39

Cour des comptes : à partir des données de l'organigramme de la RP OTAN 2022

En 2022, la RMD compte 39 militaires dont plus 60 % sont des officiers généraux et des officiers supérieurs. Une moitié des effectifs militaires est répartie dans les différents départements de la RP OTAN (Finances, partenariat, Opérations...) et travaille de concert avec les conseillers politiques. L'autre moitié (19) est affectée au cabinet du représentant militaire et pour la majorité (13) à l'élément de soutien national (ESN).

L'élément de soutien national de Bruxelles⁴¹ (ESN BXL) est le service de soutien local à la présence française des représentations militaires de la défense auprès de l'OTAN (RMD OTAN) et de l'Union européenne (RMD UE) ainsi que des militaires insérés dans les institutions et agences de l'OTAN et de l'Union européenne. À ce titre, il est le garant de la

³⁹ Le comité militaire est la plus haute instance militaire de l'OTAN. Il est la principale source d'avis consensuels sur les grandes orientations et la stratégie militaires et donne des directives aux deux commandements stratégiques.

⁴⁰ La direction générale des relations internationales et de la stratégie assure la tutelle du réseau bilatéral diplomatique de défense qui comprend les missions militaires près les ambassades de France à l'étranger ainsi que les représentations militaires de défense auprès de l'OTAN, de l'UE, de l'ONU, de l'OSCE, de la Conférence du désarmement et de l'Organisation du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE).

⁴¹ Note sur l'organisation de l'élément de soutien national de Bruxelles du 29 juillet 2022.

cohérence globale des opérations de soutien, de gestion, d'administration et d'achats sur l'ensemble des sites de Bruxelles sous la tutelle de la direction générale des relations internationales et de la stratégie.

Recommandation n°3 (direction générale des affaires politiques et de sécurité, direction générale des relations internationales et de la stratégie, direction générale de l'armement, état-major des armées, direction des ressources humaines du ministère des armées) : Mieux valoriser les temps de service à l'OTAN dans les politiques des ressources humaines des armées et de la DGA.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Après le plan annuel de mutation 2022, 763 militaires et civils du ministère des armées, dont 15 officiers généraux sont en poste à l'OTAN, en comptant les postes de la représentation militaire de défense. La masse salariale correspondant aux militaires affectés au sein des structures de l'OTAN, hors représentation militaire de défense (soit un effectif moyen de 732 personnes en 2022) est estimée à 121,4 M€ (dont 34,3 M€ pour le CAS pensions et 50 M€ pour les indemnités liées à l'affectation à l'étranger). Cet effectif est en retrait par rapport aux 932 postes occupés en 2011 après la réintégration de la France dans le commandement intégré, ce qui illustre le travail de rationalisation des états-majors de l'Alliance effectué depuis lors. Par ailleurs, 12 % des postes civils du secrétariat international sont occupés par des Français, soit le deuxième rang derrière la Belgique.

Cette situation n'est cependant pas satisfaisante pour atteindre l'objectif d'amplifier l'influence française dans un contexte d'intensification des défis stratégiques et de forte augmentation des budgets de l'OTAN. Ainsi, fin 2022, il n'y avait plus de Français sur les postes sommitaux de la structure civile et le taux d'armement des postes dévolues à la France au sein du commandement intégré est, avec 75 %, un des plus faible parmi les Alliés, surtout dans la chaîne opérationnelle ACO. Le ministère des Armées peine à remonter ce taux, tandis que plusieurs échecs ont été essuyés sur des candidatures faisant l'objet d'une compétition internationale.

En 2022, les effectifs de la représentation permanente française (9 diplomates y compris l'ambassadrice ; 62 personnes au total y compris les 39 militaires) étaient notablement inférieurs à ceux des principaux Alliés. Ils se situaient à un niveau comparable à ce qu'ils étaient en 1997 lors du précédent contrôle de la Cour, c'est-à-dire à une époque où il y avait deux fois moins d'Alliés et où la France n'avait pas encore réintégré le commandement intégré. Dans le contexte actuel, il semble important de disposer d'un nombre suffisant de diplomates. Conscient de ces enjeux, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a effectué une analyse qui a abouti à identifier un besoin de huit postes de diplomates supplémentaires qui va être pris en compte dans la programmation du ministère pour la période 2024 à 2027.

L'amélioration de cette situation passe aussi par une réorientation des priorités dans les politiques de gestion des ressources humaines du ministère des Armées, le déblocage de quelques freins administratifs, une meilleure valorisation des affectations à l'OTAN dans la

carrière et une amélioration de la politique des viviers pour alimenter les candidatures aux postes en compétition internationale.

3 LES AUTRES CONTRIBUTIONS À L'ALLIANCE

En application de l'article 3 du traité de Washington, l'essentiel de l'effort de défense relève de la responsabilité des Alliés et est financé par leurs budgets nationaux. Le budget commun de l'OTAN (civil, militaire et d'investissement), mentionné dans la partie 1 du rapport a vocation à couvrir les domaines où l'OTAN a une forte valeur ajoutée : il s'agit essentiellement des structures de commandement intégré et des capacités communes de commandement et de conduite (C2), indispensables à l'interopérabilité. Pour le reste, chaque Allié contribue volontairement, en participant ou non à certains dispositifs de l'OTAN. Ainsi, la France contribue en permanence à l'effort de défense, via ses dépenses militaires (3.1), participe davantage que dans le passé aux opérations (3.2), est partie prenante des dispositifs d'alerte (3.3), prend une part croissante aux exercices otaniens (3.4), mais limite son engagement dans les programmes d'armement et de recherche de l'Alliance (3.5).

3.1 Les dépenses militaires françaises : une contribution importante à l'effort de défense des Alliés

Tableau n° 7 : Principaux contributeurs en matière de dépenses militaires et d'effectifs en 2022

En MUSD courant	Dépenses militaires	% PIB	Dont équipements		Pays	Effectifs
États-Unis	822	3,47 %	224		États-Unis	1 346 400
Royaume-Uni	72	2,12 %	20		Turquie	446 900
Allemagne	63	1,44 %	13		France	207 100
France	56	1,90 %	16		Allemagne	188 500
Italie	32	1,54 %	7		Italie	174 800
Canada	28	1,27 %	5		Royaume-Uni	156 200
24 autres pays	117	-	-		24 autres	787 100
TOTAL	1 190	2,57 %	-		TOTAL	3 307 000

Source OTAN : détail par pays lorsque les dépenses militaires sont supérieures à 20 Md€ et les effectifs supérieurs à 150 000 militaires.

Les États-membres de l'OTAN financent leurs forces armées et contribuent ainsi à l'effort de défense de l'Alliance conformément à l'article 3 du traité de Washington. Les principales contributions sont détaillées dans le tableau ci-dessus. Afin de limiter la tendance à la réduction des dépenses militaires observée depuis la fin de la guerre froide, notamment en Europe, et pour tenir compte de l'émergence de nouvelles menaces, les Alliés se sont donné des objectifs quantitatifs en matière de budget de défense. Ainsi, lors du sommet de l'OTAN au Pays de Galles en 2014, l'objectif d'atteindre 2 % du PIB pour les dépenses militaires d'ici à 2024 a été affiché, 20 % de ces dépenses devant être consacrées à l'équipement des forces.

Chaque année, l'OTAN publie des données relatives aux dépenses militaires des États-membres (cf. annexe 2) et à la part du PIB que cela représente (cf. annexe 3). Si la France n'a atteint que 1,9 % du PIB en 2022, elle figure au quatrième rang parmi les 30 États-membres pour les dépenses militaires et au troisième rang pour les effectifs et les dépenses d'équipement, ce qui constitue une contribution importante à l'effort de défense des Alliés.

Le périmètre des dépenses militaires retenu par l'OTAN (56 Md\$, soit 49,6 Md€ en 2022 pour la France) correspond aux crédits de paiement de la loi de finance initiale de la mission budgétaire défense, soit un montant supérieur à l'annuité de la loi de programmation militaire 2019-2025 (LPM) (40,9 Md€) qui ne comprend pas les pensions. Dans son référé au Premier ministre du 19 juillet 2017 portant sur la mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2014-2019 et les perspectives de la mission défense, la Cour des comptes avait relevé que les dépenses militaires communiquées à l'OTAN par la France étaient minorées. En particulier, la Cour relevait que les montants déclarés étaient ceux des lois de finances initiales et non les crédits de paiement exécutés, dans un contexte où, avant 2017, le surcoût des opérations extérieures constaté était nettement supérieur au montant budgété. En outre, l'OTAN recommande d'inclure dans les dépenses militaires les budgets de la gendarmerie, pour la part de cette force capable de conduire des missions militaires, ainsi que les budgets de recherche duale, dès lors qu'ils concourent au développement de matériels de guerre, ce qui n'est pas fait par la France.

Compte tenu de ces éléments, la Cour estimait qu'un calcul plus exhaustif aurait abouti à la conclusion que la France avait atteint l'objectif de 2 % du PIB dès 2016, année où les données de l'OTAN faisaient apparaître un taux de 1,79 %. En 2022, il apparaît que, même en retenant les chiffres présentés par l'OTAN, la France devrait finir par atteindre l'objectif des 2 % du PIB. La LPM 2019-2025, en cours d'exécution, a en effet réaffirmé cet objectif à l'horizon 2025 et a fixé une trajectoire budgétaire permettant de l'atteindre. Conformément à cette trajectoire, le budget correspondant au périmètre de la LPM s'élève à 43,9 Md€ dans la loi de finances pour 2023, en hausse de 3 Md€ par rapport à 2022.

Malgré les aléas liés à la définition des périmètres retenus et au traitement des taux de change, les données publiées par l'OTAN permettent des comparaisons internationales relativement fiables. Mise en regard de celles rassemblées par le *Stockholm International Peace Research Institute* (Cf. annexe 4), il apparaît que les États-membres de l'OTAN réalisaient à eux seuls 55 % des dépenses militaires mondiales en 2021, devant la Chine (24 %) et loin devant la Russie (3 %). Au sein de l'Alliance, les États-Unis ont une place prépondérante avec, à eux seuls, 69 % des dépenses militaires et 41 % des effectifs. La tendance générale est à l'augmentation des dépenses militaires au sein de l'OTAN et un nombre croissant d'États-membres atteignent l'objectif des 2 % du PIB : ils sont neuf⁴² dans ce cas en 2022, contre quatre en 2016 au moment où l'objectif a été fixé.

Au-delà des dépenses militaires et des effectifs, l'importance de la contribution française à la défense commune tient aussi à sa situation de puissance dotée qu'elle partage avec les États-Unis et le Royaume-Uni.

⁴² Par ordre de pourcentage de PIB décroissant, il s'agit de la Grèce, des États-Unis, de la Pologne, de la Lituanie, de l'Estonie, du Royaume-Uni, de la Lettonie, de la République tchèque et de la Slovaquie.

3.2 Une participation aux opérations de l'OTAN en croissance, du fait de l'évolution du contexte géostratégique à l'est de l'Europe

3.2.1 La participation française aux opérations de l'OTAN a sensiblement évolué ces dernières décennies

Lorsque l'OTAN conduit une opération, elle le fait en appliquant ses procédures et en s'appuyant sur les structures permanentes du commandement intégré. En revanche, le processus de génération des forces qui participent à la mission fait appel aux contributions volontaires des États-membres, charge à eux d'assurer l'essentiel du financement, de l'équipement et du soutien des forces engagées. Dans ce contexte, la contribution de la France aux opérations de l'OTAN varie en fonction des circonstances. Lorsque la question se pose, la France peut décider d'intervenir militairement ou non et, en cas d'intervention, il lui revient d'apprécier le volume et le cadre les plus adaptés à l'opération concernée.

À certaines époques, la participation de la France aux opérations de l'OTAN a occupé une part majoritaire au sein des opérations extérieures françaises. Ce fut notamment le cas à la fin des années 1990 avec les interventions en Bosnie (SFOR) et au Kosovo (KFOR), puis dans la deuxième partie des années 2000 avec l'opération en Afghanistan (ISAF). L'importance de ces opérations avait d'ailleurs à l'époque figuré parmi les raisons qui ont conduit la France à réintégrer le commandement intégré de l'OTAN en 2009.

Cette participation a baissé à compter du début des années 2010. La présentation du PLF 2023 indiquait que, sur environ 30 000 militaires français engagés en opérations, la contribution aux opérations de l'OTAN ne représentait alors qu'environ 1 200 militaires.

3.2.2 Une participation croissante au renforcement du dispositif de présence avancée à l'Est dans le contexte de la guerre en Ukraine

Tableau n° 8 : Présence avancée de l'OTAN à l'est de l'Europe (juin 2022)

<i>En effectifs</i>	Estonie	Lettonie	Lituanie	Pologne	Slovaquie	Hongrie	Roumanie	Bulgarie	Total
<i>Allemagne</i>			1 031*		284				1 315
<i>États-Unis</i>				780*		130	120	135	1 165
<i>Royaume-Uni</i>	993*			129					1 122
<i>Bulgarie</i>								803*	803
<i>France</i>	219						550*		769
<i>Hongrie</i>						710*			710
<i>Canada</i>		639*							639
<i>Espagne</i>		504							504
<i>Pologne</i>		177		(a)			230		407

<i>En effectifs</i>	Estonie	Lettonie	Lituanie	Pologne	Slovaquie	Hongrie	Roumanie	Bulgarie	Total
<i>Pays-Bas</i>			270		125				395
<i>Rép. Tchèque</i>		81	135		133*				349
<i>Italie</i>		250							250
<i>Belgique</i>			1				248		249
<i>Danemark</i>	217								217
<i>Autres (b)</i>	1	236	195	124	101	60		30	747
Total	1 430	1 887	1 632	1 033	643	900	1 148	968	9 641

*Source OTAN : données en effectif détaillées par pays lorsque la contribution dépasse 200 militaires ; * indique le pays qui assure le commandement du groupement tactique ; (a) indique les cas où les forces armées nationales opèrent avec le groupement tactique (choix également fait par l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie) ; (b) tous les Etats-membres participent sauf la Grèce, le Portugal, la Turquie et l'Islande.*

La France participe de façon significative à ce qui est devenu la principale mission de l'OTAN et envisage de renforcer sa contribution dans la durée. Le tableau ci-avant présente les forces déployées par les Alliés dans ce cadre en juin 2022. Cela concerne huit groupements tactiques multinationaux en Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Hongrie, Roumanie et Bulgarie, soit un total de 9 641 militaires. La participation française comprenait, à cette date, 769 militaires déployés en Roumanie et en Estonie⁴³, soit 8 % du total, ce qui place la France au cinquième rang des contributeurs. Elle incluait aussi le commandement du groupement tactique multinational en Roumanie. La France participait enfin, en Estonie, à la mission de police du ciel dans cette zone mise en place par l'OTAN.

Depuis, la France a décidé de renforcer sa présence avec l'objectif de disposer au premier trimestre 2023 en Roumanie d'un groupement tactique interarmes multinational du segment « décision »⁴⁴ (équipé de chars Leclerc et de blindés VBCI) d'environ 1 000 hommes, dont la France serait la nation-cadre pour une période significative et qui s'insérerait dans la brigade multinationale Sud-Est de l'OTAN et dans le plan de défense nationale roumain. Les armées ont ainsi déployé au profit de l'Alliance des capacités blindés, navales et augmenté leur contribution à la défense aérienne.

En revanche, la France ne participe plus à l'opération au Kosovo (KFOR) qui constitue, sous commandement hongrois, la deuxième opération en volume conduite par l'OTAN en 2022, avec 3 735 militaires déployés en provenance de 27 pays. Les autres opérations de l'OTAN engagent moins de forces et comprennent une mission de formation de l'armée irakienne sous commandement italien⁴⁵, des missions d'assistance à l'Union africaine et une mission de surveillance en Méditerranée (SEA GUARDIAN), à laquelle la France participe avec des bâtiments de la marine nationale.

⁴³ L'opération LYNX qui couvre le déploiement en Estonie a fait l'objet d'un contrôle de la Cour en 2022. L'opération AIGLE concerne le déploiement en Roumanie.

⁴⁴ C'est-à-dire un bataillon international équipé d'armements lourds (chars, artillerie) apte à mener les combats terrestres les plus exigeants.

⁴⁵ La France y contribue à hauteur de quatre postes en 2022.

3.2.3 Des normes et des procédures de l'OTAN bien ancrées dans la culture des armées françaises, favorisant l'emploi dans des coalitions interalliés

Même lorsque la contribution de la France aux opérations de l'OTAN était quantitativement moins forte, le savoir-faire otanien continuait d'irriguer la culture des armées françaises. Lorsqu'elles interviennent dans un autre cadre, elles continuent à utiliser une doctrine compatible avec celle de l'OTAN et des structures d'état-major comparables. Cela favorise l'interopérabilité avec les Alliés, lorsque l'intervention se fait dans le cadre d'une coalition *ad hoc* ou de l'Union européenne. Ceci est d'autant plus important que, même si les armées doivent garantir une capacité d'action autonome, leur cadre normal d'emploi est l'intégration au sein d'une coalition, notamment l'opération de coercition majeure que le rapport annexé à la loi de programmation militaire 2014-2019 présente comme devant être conduite en interalliés.

Ainsi, les dispositifs d'alerte de l'OTAN, comme celui de la force de réaction rapide dont la France assume le commandement en 2022, ont conduit à un niveau d'exigence plus important, en termes de délais de réactivité, que ce qui est demandé au titre de l'échelon national d'urgence de la LPM et des groupements tactiques 1 500 de l'Union européenne. Dans le cas de l'armée de Terre, le système d'alerte GUEPARD a été mis en place pour y répondre. C'est ce dispositif qui a permis le déploiement rapide de l'opération AIGLE en Roumanie en 2022, à la suite de l'intervention militaire russe en Ukraine, dans le cadre de la présence avancée de l'OTAN à l'est de l'Europe évoquée plus haut.

Financement budgétaire des contributions françaises aux opérations de l'OTAN

Au cours des deux dernières décennies, le financement budgétaire des contributions françaises aux opérations de l'OTAN a connu différentes modalités. Certaines opérations ont été considérées comme des opérations extérieures (interventions dans les Balkans et en Afghanistan) et ont donc bénéficié du financement du BOP opérations extérieures, avec une programmation en loi de finances initiale et un abondement en gestion par décret d'avance avec un recours possible à la solidarité interministérielle. D'autres ont été considérées comme des missions relevant du financement des BOP de chacune des trois armées au titre de leur activité récurrente (présence avancée à l'est de l'Europe, participations aux missions navales et aux missions de police du ciel). Ce dernier mode de financement pose des difficultés en gestion au ministère des armées en 2022 car l'augmentation du volume de ces opérations dans le contexte de la guerre en Ukraine est difficilement absorbable en gestion, sans effet d'éviction. Au mois d'octobre 2022, le « surcoût Ukraine » au sens large était déjà estimé par l'EMA à plus de 400 M€, chiffre qui inclut les opérations de l'OTAN (Lynx et Aigle), mais aussi le coût de la fourniture et du remplacement des matériels militaires fournis, pour la part qui n'est pas financée par d'autres dispositifs comme celui de la Facilité européenne pour la paix⁴⁶.

Ce problème de financement dépasse donc largement le cadre *stricto sensu* des opérations conduites dans le cadre de l'OTAN. Pour ce faire, la loi de finance rectificative de novembre 2022 prévoit une ouverture de crédits complémentaire de 1,1 Md€ pour la mission défense. En revanche, les modalités de financement pour 2023 ne sont pas clairement établies. La Cour confirme la nécessité de réexaminer le portage budgétaire des missions opérationnelles de type Lynx et Aigle, au vu des perspectives de déploiement plus pérenne de ces missions.

⁴⁶ *European Peace Facility* : dispositif de l'Union Européenne qui a pris le relais en 2021 d'Athéna pour financer les opérations et les missions de la politique européenne de sécurité et de défense et qui est notamment utilisé pour le financement des livraisons d'armes à l'Ukraine.

3.3 Une implication notable dans les dispositifs d'alerte de l'OTAN

Les corps de déploiement rapide de l'OTAN sont des états-majors de forces aptes à commander un corps d'armée au format OTAN (jusqu'à 60 000 hommes). Les Nations-cadres fournissent l'essentiel du personnel et du financement de ces états-majors qui ont vocation à être multinationaux. C'est le cas de la France pour le corps de réaction rapide basé à Lille, employé en 2022 dans le cadre de la NRF et pour l'Eurocorps basé à Strasbourg. Les autres Nations cadres sont les principaux Alliés européens : l'Allemagne, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, la Pologne, le Royaume-Uni et la Turquie.

Créée lors du sommet de Prague en 2002 et renforcée en 2014, la force de réaction rapide de l'OTAN (NATO Response Force - NRF) est alimentée par une rotation, tous les douze mois, des États-membres qui mettent à disposition de l'Alliance des unités équipés et entraînés pouvant être engagés rapidement en cas de crise. Ainsi, en 2022, en réponse à l'intervention russe en Ukraine, des éléments de la NRF ont été utilisés pour le renforcement de la présence avancée à l'est de l'Europe, tandis que d'autres participaient à l'exercice BRILLANT JUMP-COLD RESPONSE en Norvège.

La NRF est constituée :

- d'un élément de commandement et de conduite, assuré à tour de rôle par les états-majors de l'OTAN de niveau opératif, basés à Brunssum et à Naples ;
- d'une force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation⁴⁷ de 20 000 hommes, dont une brigade interarmes de 5 000 hommes, des composantes aériennes et maritimes, des éléments de forces spéciales, avec pour objectif de pouvoir commencer l'engagement en deux ou trois jours ;
- d'un groupe initial de forces terrestres de deuxième échelon, fort de deux brigades interarmées ;
- des composantes aériennes, maritimes, forces spéciales et forces spécialisées dans la menace NRBC⁴⁸.

Figurant parmi les États-membres qui ont poussé à la mise en place de la NRF, la France y contribue régulièrement. Ainsi, en 2022, elle a assuré le commandement de la composante terrestre avec l'état-major du corps de réaction rapide basé à Lille et le commandement de la composante aérienne avec l'état-major JFAC⁴⁹ de Lyon-Mont Verdun activé pour l'occasion. Les armées françaises intègrent la participation à la NRF dans leur programme d'activité, notamment via les dispositifs d'alerte mis en place pour répondre aux besoins de l'échelon national d'urgence, comme le dispositif GUEPARD dans l'armée de Terre.

Sur le plan qualitatif, la contribution française, qui comme celle des autres États fait l'objet de procédures de certification de l'OTAN, peut s'appuyer sur des unités aguerries, qui ont l'expérience des opérations extérieures, y compris de l'entrée en premier (comme cela a été le cas lors des opérations en Lybie en 2011 et au Mali en 2013) et de l'intervention au côté des

⁴⁷ La *Very high readiness Joint Task Force* (VJTF) créée par le sommet de Varsovie en 2016 et employée pour la première fois en 2022 pour renforcer la présence avancée de l'OTAN à l'est de l'Europe.

⁴⁸ NRBC : nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique.

⁴⁹ JFAC : *Joint Force Air Command*, état-major au format OTAN apte à commander une opération aérienne interalliées.

armées alliés les plus performantes dans un environnement hostile (comme cela a été le cas pour les opérations de frappe en Syrie en 2018 avec les forces américaines et britanniques).

Enfin, les prises d'alerte dans le cadre de la NRF offrent toujours l'occasion d'un retour d'expérience permettant encore de progresser, ce qui permet de tirer les armées françaises vers le haut, en favorisant l'interopérabilité avec les Alliés et la préparation à un contexte d'intervention de haute intensité.

Le processus de certification de l'OTAN permet de reconnaître que les organisations, les personnels qui les servent et les matériels qui les arment satisfont aux normes de l'Alliance et sont aptes à remplir des missions pour une durée limitée sous commandement de l'OTAN. Si les matériels font l'objet de standards de normalisation (STANAG), l'enjeu porte surtout sur les organisations et les personnels.

Dans ce contexte, les armées françaises bénéficient de la certification OTAN pour :

- les forces qui constituent le dispositif d'alerte de la NRF, soit les structures de commandement (le JFAC de Lyon Mont Verdun pour les opérations aériennes, le corps de réaction rapide de Lille et l'Eurocorps de Strasbourg pour les opérations terrestres et le FRMARFOR⁵⁰ de Toulon pour les opérations navales) et les forces proprement dites (en 2022, le 1^{er} régiment d'infanterie et le 3^e régiment de hussards de la brigade franco-allemande, le 2^e régiment de dragon et les 3^e et 33^e escadres de chasse de l'armée de l'air) ;
- les forces qui contribuent à la défense antiaérienne et anti-missiles intégrée sur le territoire national, soit le centre national des opérations aériennes, les centres de détection et de contrôle et les plots d'alertes chasse ;
- les forces déployables, hors territoire national, au titre de la défense antiaérienne et anti-missiles intégrée, soit les unités de défense sol-air Mamba et les avions de la 2^e Escadre de chasse.

3.4 Vers une plus grande participation aux exercices de l'OTAN

Le tableau ci-après, qui détaille l'évolution des dépenses effectuées par l'EMA au titre des exercices interarmées organisés par l'OTAN, montre une très nette augmentation des ressources consacrées à ce type d'exercice en 2022.

Tableau n° 9 : Crédits de paiement (EMA) exécutés au titre des exercices interarmées de l'OTAN

<i>En M€</i>	2019	2020	2021	2022
<i>Crédits de paiement</i>	0,1	0,4	0,2	2,3

⁵⁰ Commandement de la force maritime française au format de l'OTAN au sein de l'état-major de l'Amiral commandant en chef pour la Méditerranée (CECMED).

Source : EMA (données correspondant uniquement aux crédits de paiement exécutés au titre de l'acheminement stratégique et du fonctionnement du centre de préparation des opérations interarmées)

Au-delà des effets de la crise sanitaire du covid-19 qui a contribué à réduire la participation aux exercices interarmées à l'étranger en 2020 et 2021, la forte reprise observée en 2022 est liée à la volonté du chef d'état-major des armées d'utiliser davantage les opportunités offertes par les exercices de l'OTAN pour préparer les forces au combat de haute intensité. Cette volonté s'est traduite en 2022 par une participation conséquente de la France à l'exercice BRILLANT JUMP -COLD RESPONSE, organisé en Norvège en mars 2022 dans le cadre de la prise d'alerte dans le cadre de la NRF. Cet exercice a impliqué l'engagement de 2 800 militaires français et de 400 véhicules⁵¹. Une participation importante à cet exercice a ainsi pu être réalisée à un moment où les armées françaises étaient fortement engagées par ailleurs, le mois de mars 2022 étant le moment où le dispositif d'alerte GUEPARD a été activé pour déclencher l'opération AIGLE en Roumanie, dans le cadre de la mission de présence avancée de l'OTAN à l'est de l'Europe.

D'autres exercices importants ont concerné les trois armées au cours des deux dernières années. Ainsi, avant l'exercice BRILLANT JUMP, l'armée de Terre avait participé avec 500 militaires à l'exercice STEADFAST JUPITER 21 en octobre 2021 en Norvège pour entraîner les états-majors d'alerte NRF en 2022. La Marine nationale a, quant à elle, engagé une quinzaine de bâtiments de premier rang dans une dizaine d'exercices de l'OTAN en 2021 et 2022 comme par exemple l'exercice COLD RESPONSE en avril 2022 dans l'Atlantique, avec l'engagement d'une frégate et d'un porte-hélicoptère amphibie et l'exercice DYNAMIC MATA 21 en février 2021 en Méditerranée, avec l'engagement du porte-avions et de deux frégates. Enfin, l'armée de l'Air et de l'Espace a participé en 2021 aux exercices destinés à valider les capacités de commandement et de contrôle et de systèmes d'information et de communication destinés à prendre l'alerte dans le cadre de la NRF. Elle a également participé à plusieurs exercices impliquant l'aviation de combat comme l'exercice NATO TIGER MEET en 2022 en Grèce, avec l'engagement de sept Rafale, au côté de chasseurs belges, espagnols, grecs, suisse et tchèques et d'un avion radar Awacs E3F italien et les exercices TLP 2021 et TLP 2022 en Espagne qui permettent de qualifier jusqu'à 14 équipages d'avions de combat par an.

Le programme d'entraînement des forces est établi en fonction des objectifs nationaux de préparation opérationnelle et des capacités disponibles, dans un contexte où les opérations restent prioritaires. Du point de vue de l'entraînement, le maintien au meilleur niveau des forces peut conduire à privilégier, dans certains cas, des exercices au niveau national (c'est le cas de l'exercice interarmées ORION programmé en 2023 dans le cadre de la préparation à un engagement majeur et des exercices POKER organisés chaque année par les forces aériennes stratégiques pour les besoins de la dissuasion nucléaire). Dans d'autres cas, des exercices bilatéraux ou tripartites, associant les États-Unis, la France et le Royaume-Uni sont préférés, notamment pour les exercices les plus exigeants pour l'aviation de combat.

⁵¹ Ont participé notamment l'état-major du corps de réaction rapide de Lille, l'état-major de la brigade franco-allemande, le 3^e régiment de hussards, le 519^e régiment du train et le 2^e régiment de dragons.

3.5 Une participation aux programmes d'armement otanien limitée, malgré les perspectives de croissance du budget d'investissement

3.5.1 Les programmes d'armement conduits par l'OTAN ont été jusqu'ici limités, le développement capacitaire relevant d'abord de la responsabilité des États

L'OTAN ne conduit qu'un nombre assez limité de programmes d'armement pour le compte des États-membres qui souhaitent utiliser ses structures pour faire converger leurs besoins et assurer une maîtrise d'ouvrage commune des programmes d'armement en coopération. Ces programmes d'armement sont conduits sur la base du volontariat et sont financés par les budgets nationaux des Alliés qui y participent. L'article 3 du traité de Washington fait en effet du développement capacitaire une responsabilité des États-membres qui doivent eux-mêmes équiper leurs forces. Les programmes d'armement financés par le budget commun de l'Alliance ont davantage vocation à traiter des domaines sur lesquels l'Alliance a une valeur ajoutée et où des approches nationales non coordonnées seraient contreproductives (comme pour les systèmes de commandement et de conduite des états-majors relevant de SACEUR par exemple).

Pour les programmes financés sur budgets nationaux que certains Alliés veulent conduire en coopération, l'OTAN dispose de bureaux de programmes (regroupés dans la nouvelle organisation dans le périmètre de l'agence NSPA) qui peuvent offrir leurs services aux États-membres, notamment pour assurer la maîtrise d'ouvrage commune. C'est ce cadre qui a été utilisé pour le programme d'hélicoptère NH90 auquel la France participe. Le principal programme, en masse budgétaire, qui a été conduit à ce titre concerne les avions de combat Eurofighters et Tornado dont le développement, l'acquisition et la maintenance ont été confiés à la NETMA⁵² par l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni. Ce programme représente un flux annuel de l'ordre de 6 Md€ et a été caractérisé par des dérapages de coûts et de délais.

Enfin, les agences de l'OTAN peuvent également effectuer des achats « sur étagère » de matériels existants, en particulier américain, pour constituer des capacités multinationales ou communes opérées par l'OTAN. Cela concerne en particulier :

- La flotte des 20 avions radars AWACS E3A acquis en multinational par 16 Alliés et basés en Allemagne et au Royaume-Uni dont l'exploitation est gérée depuis par la NAEW&CF pour le compte de 17 États-membres dont les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Turquie et la Pologne. La France a un statut d'observateur, mais a souhaité conserver en propre la maîtrise de sa flotte d'AWACS E3F qui est intégrée aux forces aériennes stratégiques, en raison du rôle qu'elle joue pour la composante aéroportée de la dissuasion nucléaire. Toutefois, elle contribue aux missions de l'OTAN avec sa flotte d'AWACS E3F, sous réserve de la priorité donnée à la posture de dissuasion nucléaire, ce qui permet de limiter sa contribution financière à NAEW&CF ;

⁵² *NATO Eurofighter and Tornado Management Agency*, basée au Royaume-Uni et également fusionnée dans la NSPA en 2019.

- Les trois avions C17, basés en Hongrie dont l'exploitation est gérée par la NAMA⁵³ pour le compte de douze États dont les États-Unis. La France, bien qu'ayant connu un déficit capacitaire important pour le transport aérien stratégique, ne s'est pas associé à cette initiative ;
- Les cinq systèmes de drones Global Hawk (RQ 4G Phoenix) acquis en multinational au profit de l'OTAN pour la surveillance terrestre et basés en Italie sont gérés par la NAGSF. La France a proposé de contribuer avec des drones Reaper à cette mission de l'OTAN, proposition actuellement en cours d'étude par la chaîne ACO du commandement intégré.

3.5.2 La France utilise aussi le cadre européen pour les programmes d'armement conduits en coopération avec certains Alliés

Les principaux programmes d'armement français sont conduits en national ou en coopération, mais sans nécessairement utiliser les structures de l'Alliance atlantique. Ainsi, la voie nationale est retenue lorsque priment les considérants de souveraineté (cas de la dissuasion nucléaire) ou lorsqu'aucun partenaire n'a été identifié (cas du porte-avions de nouvelle génération (PANG)). La plupart des coopérations sont conduites au niveau européen en utilisant l'Organisation conjointe de conduite des programmes d'armement (OCCAR)⁵⁴ comme cela a été le cas pour les programmes de l'avion A400M, de la frégate multi-missions (FREMM), de l'hélicoptère TIGRE et de l'EURODRONE MALE, ou en adoptant des modalités spécifiques avec les partenaires concernés sans recourir à des organisations internationales (cas du système de combat aérien du futur (SCAF) par exemple). La création du Fonds européen de défense par l'Union européenne en 2021 aux fins de subventionner des coopérations entre États-membres vient en outre en renforcer l'intérêt.

Il en est résulté que les programmes en coopération conduits par la France dans le cadre de l'OTAN ont été jusqu'ici moins nombreux. Le principal d'entre eux est celui de l'hélicoptère de manœuvre NH90. Il représente un flux de crédits de paiement annuels de 187 M€ en 2021 et de 281 M€ en 2022 sur le programme budgétaire 146 d'équipement des forces⁵⁵, ce qui constitue une part réduite des budgets français destinés aux programmes d'armement.

Pour autant, la France participe aux phases initiales de certains programmes de l'OTAN. Ainsi, dans le domaine des hélicoptères, les discussions et les études du programme *Next Generation Rotorcraft Capabilities (NGRC)*⁵⁶ ont été lancées en 2022 par six États-membres, l'Allemagne, la France, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. De même, dans le domaine des moyens destinés à succéder aux AWACS à l'horizon 2035, le lancement d'un programme concernant tous les Alliés a été décidé lors du sommet de Varsovie en 2016. Dans ce cadre, la France participe activement aux travaux du programme *Alliance Future*

⁵³ NATO Airlift Management Agency, basée en Hongrie et également fusionnée dans la NSPA en 2019.

⁵⁴ Organisation internationale regroupant l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni qui joue le rôle d'agence de programmes pour assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée par les États-membres lorsque des programmes d'armement sont conduits en coopération.

⁵⁵ À ces chiffres, s'ajoutent les flux de crédits de paiement du programme 178, notamment pour la maintenance, qui s'élèvent à 196 M€ en 2021 et à 235,7 M€ en 2022.

⁵⁶ Capacités à voilure tournante (hélicoptères) de nouvelle génération.

*Surveillance and Control (AFSC)*⁵⁷, dans un contexte où les États-Unis ont d'ores et déjà lancé le développement du successeur de l'AWACS auprès de Boeing.

3.5.3 Les travaux de l'OTAN en matière d'innovation présentent des opportunités pour une participation française accrue

La réforme des agences de l'OTAN a conduit à regrouper en 2012 les activités de recherche de défense au sein de la *Sciences and Technology Organization (STO)*, agence au sein de laquelle la France a fait participer ponctuellement 250 experts au sein de 138 groupes de travail. Cette structure, qui anime, en 2021, un réseau de 5 000 scientifiques, ingénieurs et analystes et conduit environ 300 projets, notamment dans les domaines de l'intelligence artificielle et de l'analyse de données de masse, connaît une croissance de son activité dans le cadre de l'Agenda OTAN 2030. Certains travaux peuvent présenter un intérêt pour la France. Ainsi, les activités lancées en 2022 sur la guerre cognitive et l'hypersonique sont en cours de finalisation et des travaux sur le quantique et le changement climatique vont se poursuivre jusqu'en 2024.

Agréé lors du sommet de Bruxelles en juin 2021 et officiellement lancé au sommet de Bruxelles de juin 2022, l'accélérateur d'innovation, dénommé *Defense Innovation Accelerator for the North Atlantic (DIANA)*, vise à mieux fédérer les acteurs du secteur privé et de la recherche académique au profit de l'innovation de défense. Cette structure animée par deux bureaux régionaux basés au Royaume-Uni et au Canada couvre 91 centres d'essais et 11 accélérateurs d'innovation, basés dans 23 États-membres. À ce stade, la France a proposé l'utilisation de centre d'essais pour tester des projets présentés, sous réserve de l'intérêt qu'ils pourraient présenter.

Même si la France dispose de moyens propres lui permettant de mener l'effort de recherche de défense en national et si la charge importante d'activité ne laisse guère d'opportunités aux centres d'essais de la direction générale de l'armement pour participer à DIANA, ce projet comporte des opportunités de coopération pour la recherche française de défense. Il appartient à l'agence de l'innovation de défense de coordonner les participations françaises aux travaux de l'OTAN en matière d'innovation.

Recommandation n°4 (direction générale des affaires politiques et de sécurité, direction générale de l'armement, état-major des armées) : Participer davantage, dès la phase de conception, aux programmes d'armement et de recherche dans le cadre de l'OTAN.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le ministère des Armées apporte depuis l'origine une contribution importante à l'effort de défense des Alliés : à travers l'effort de défense national, la France, une des trois puissances dotées de l'Alliance, se situe en 2022, au quatrième rang pour le budget militaire et au troisième

⁵⁷ Future capacité de surveillance et de contrôle de l'Alliance

rang pour les effectifs. Les armées ont également toujours pris leur part dans les dispositifs d'alerte de l'OTAN, incitant même au renforcement des dispositifs de réaction rapide.

En revanche, jusqu'en 2022, les autres contributions aux activités de l'OTAN faisaient l'objet d'arbitrages en opportunité. Ainsi, le fort engagement au Sahel et au Levant, effectué dans le cadre national, européen, ou via des coalitions ad hoc avait conduit à réduire la participation aux opérations de l'OTAN, avec un retrait de la contribution à la KFOR au Kosovo et une participation plus mesurée que d'autres Alliés européens en Afghanistan. De même, la participation française au programme d'armement et de recherche dans le cadre de l'OTAN était limitée, dans un contexte où les mécanismes de coopérations dans le cadre de l'Europe de la défense étaient souvent utilisés pour les programmes conduits en coopération avec certains Alliés européens.

La guerre en Ukraine en 2022 modifie en profondeur cette situation. En réaction, l'OTAN a décidé, en conformité avec l'Agenda OTAN 2030, de se doter d'une trajectoire budgétaire ambitieuse dès 2022, y compris pour les investissements, et de déployer une opération de présence avancée à l'est de l'Europe, à laquelle la France participe de façon significative en Roumanie et en Estonie notamment. Dans ce nouveau contexte, les exercices de l'OTAN, comme BRILLANT JUMP -COLD RESPONSE en Norvège en mars 2022 suscitent une forte participation française.

Le développement des programmes de recherche et d'armement conduits au sein de l'Alliance offre également des opportunités pour une plus grande participation française à ces projets.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	48
Annexe n° 2. Dépenses de défense des pays de l'OTAN (en M\$).....	51
Annexe n° 3. Dépenses de défense des pays de l'OTAN en part du PIB.....	52
Annexe n° 4. Répartition des dépenses de défense dans le monde en 2021	53
Annexe n° 5. Évolution du budget de l'OTAN depuis 2016 (en M€).....	54
Annexe n° 6. Extrait du rapport de synthèse 2019 d'audit financier de l'OTAN	55
Annexe n° 7. Évolution possible de la clé de répartition du budget de l'OTAN	56
Annexe n° 8. Tableau de répartition des militaires affectés à l'étranger dans les groupes d'indemnités de résidence à l'étranger (IRE).....	57
Annexe n° 9. Contribution du ministère des armées au budget de l'OTAN	58
Annexe n° 10. Les dépenses de fonctionnement de la représentation permanente de la France à l'OTAN.....	59

Annexe n° 1. Glossaire

A2PM : Actualisation annuelle de la programmation militaire

ACO : *Allied Command Operations* : État-major opérationnel de l'OTAN

ACT : *Allied Command transformation* : Commandement allié Transformation

AFSC : *Alliance Future surveillance and control* : programme de l'OTAN visant à succéder aux avions radars AWACS E3F à l'horizon 2035

ALTBMD : *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defense* : Défense active multicouches contre les missiles balistiques de théâtre

AOM : *Alliance Operations and Missions* : opérations et missions de l'OTAN

AWACS : *Airborne Warning and Control System* : système de détection et de commandement aéroporté

CASPOA : Centre d'analyse et de simulation pour la préparation aux opérations

C2 : *Command and Control*, commandement et conduite

DAMB : Défense anti-missiles balistiques

DIANA : *Defense Innovation Accelerator for North Atlantic* : Accélérateur d'innovation de l'OTAN

DGA : direction générale de l'armement

DGAPS : direction des affaires politiques et de sécurité

DGRIS : Direction générale des relations internationales et de la stratégie

DPMM : direction du personnel militaire de la marine

DRHAAE : Direction des ressources humaines de l'armée de l'air et de l'espace

DRHAT : Direction des ressources humaines de l'armée de terre

DRHMD : Direction des ressources humaines du ministère des armées

EMA : État-major des armées

EPAA : *European Phased Adaptive Approach*: Approche adaptative phasée pour la défense anti-missiles de l'Europe, contribution américaine à la défense anti-missiles de l'Europe

ESSI : *European Sky Shield Initiative*, Initiative de bouclier spatial européen lancée par l'Allemagne

FREMM : Frégate multi-missions

FRMARFOR : Force aéromaritime française de réaction rapide

IBAN : *International Board of Auditors for NATO*, college international d'audit externe de l'Alliance

IMGM : Indemnité de mobilité géographique des militaires

IRE : Indemnité de résidence à l'étranger

JFAC : Joint Force Air Component

LPM : Loi de programmation militaire

MALE : Moyenne Altitude Longue Endurance (ou Eurodrone)

NAEW&CF : *NATO Airborne Early Warning and Control Force* : force aéroportée de détection lointaine et de contrôle opérant les avions Awacs de l'OTAN

NAGSF : *NATO Alliance Ground Surveillance Force* : force alliée de surveillance terrestre, opérant les drones Phoenix de l'OTAN

NAHEMA : *NATO Helicopters Acquisition Management Agency* : Agence de programme de l'hélicoptère NH90

NAMA : *NATO Airlift Management Agency*, agence fusionnée dans la NSPA en 2019

NCIA : *NATO Communication and Information Agency* : Agence de l'OTAN qui regroupe les activités dans le domaine des systèmes d'information et de communication

NCS-Adap : *NATO Command Structure – Adaptation* : programme d'adaptation du commandement intégré aux nouveaux défis

NCSEP : *NATO Command Structure Entities and Programs* : états-majors et programmes du commandement intégré de l'OTAN

NETMA : *NATO Eurofighter and Tornado Management Agency* : agence de l'OTAN en charge des programmes d'avions de combat Eurofighter et Tornado

NGRC : *Next Generation Rotorcraft Capabilities*, Capacités à voilure tournante (hélicoptères) de nouvelle génération

NRBC : nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique

NRF : *NATO response force*, force de réaction rapide de l'OTAN

NSIP : *NATO Security and Investment Program*, programme d'investissement de l'OTAN

NSPA : *NATO Support and Procurement Agency* : Agence qui regroupe les activités d'acquisition et de soutien de l'OTAN

OCCAR : Organisation conjointe de conduite des programmes d'armement

OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique Nord

PAAMS : *Principal Anti Air Missile System* : Programme de missiles anti-missiles conduit en coopération européenne dans le cadre de l'OCCAR

PANG : Porte-avions de nouvelle génération

PEDID : Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense

PFUE : Présidence française de l'Union européenne

RMD : Représentation militaire de défense

SACEUR : *Supreme Allied Commander Europe* : commandement stratégique opérationnel

SACT : *Supreme allied Commander Transformation* : commandement stratégique chargé de la préparation de l'avenir

SFT : Supplément familial de traitement

SCAF : Système de combat aérien du futur

SHAPE : *Supreme Allied Headquarters Powers Europe* : grand quartier général des puissances alliées en Europe

STO : *Sciences and Technologies Organisation*, agence regroupant les activités de recherche de l'OTAN

VBCI : Véhicule blindé de combat d'infanterie

VJTF : *Very high readiness Joint Task Force*, premier module de la force de réaction rapide de l'OTAN

Annexe n° 2. Dépenses de défense des pays de l'OTAN (en M\$)**Tableau n° 10 : Effort de défense des Alliés depuis 2020**

	2020	2021e	2022e
Prix et taux de change courants			
Albanie	197	224	293
Belgique	5 324	6 245	7 361
Bulgarie	1 121	1 276	1 430
Canada	23 330	26 153	28 106
Croatie	981	1 363	1 403
République tchèque	3 199	3 915	4 040
Danemark	4 886	5 274	5 716
Estonie	719	749	869
France	52 520	56 561	55 939
Allemagne	58 652	62 766	62 725
Grèce	5 492	8 006	8 393
Hongrie	2 767	3 112	3 045
Italie	30 084	33 157	32 423
Lettonie*	743	824	909
Lituanie*	1 176	1 308	1 690
Luxembourg	426	403	523
Monténégro	83	91	107
Pays-Bas	12 838	13 953	16 696
Macédoine du Nord	154	204	247
Norvège	7 228	8 438	9 104
Pologne*	13 363	15 099	17 806
Portugal	3 273	3 899	3 753
Roumanie*	5 050	5 294	6 013
Slovaquie	2 049	1 985	2 416
Slovénie	568	763	788
Espagne	12 828	14 849	14 810
Türkiye	13 396	13 443	9 272
Royaume-Uni	63 500	71 938	72 171
États-Unis	770 650	793 990	821 830
Europe OTAN et Canada	325 944	361 290	368 045
Total OTAN	1 096 594	1 155 280	1 189 875

Source OTAN.org

Notes

Les chiffres pour 2021 et 2022 sont des estimations.

La Macédoine du Nord est devenue un allié le 27 mars 2020.

*Ces pays ont soit une législation soit des accords politiques en vertu desquels ils sont tenus de consacrer chaque année 2% du PIB à la défense.

Annexe n° 3. Dépenses de défense des pays de l'OTAN en part du PIB**Tableau n° 11 : Effort de défense des Alliés en pourcentage du PIB**

	2019	2020	2021e	2022e
Albanie	1,28	1,30	1,22	1,62
Belgique	0,89	1,02	1,04	1,18
Bulgarie	3,13	1,60	1,59	1,67
Canada	1,30	1,42	1,32	1,27
Croatie	1,61	1,71	2,01	2,03
République tchèque	1,18	1,30	1,39	1,33
Danemark	1,29	1,37	1,33	1,39
Estonie	2,05	2,35	2,07	2,34
France	1,81	2,00	1,91	1,90
Allemagne	1,35	1,53	1,49	1,44
Grèce	2,45	2,91	3,70	3,76
Hongrie	1,34	1,77	1,68	1,55
Italie	1,17	1,59	1,58	1,54
Lettonie*	2,02	2,21	2,11	2,10
Lituanie*	2,00	2,08	2,00	2,36
Luxembourg	0,54	0,58	0,47	0,58
Monténégro	1,33	1,73	1,57	1,75
Pays-Bas	1,32	1,41	1,38	1,65
Macédoine du Nord	1,16	1,27	1,47	1,78
Norvège	1,86	2,00	1,75	1,55
Pologne*	1,98	2,23	2,22	2,42
Portugal	1,37	1,43	1,56	1,44
Roumanie*	1,84	2,02	1,86	1,99
Slovaquie	1,71	1,95	1,73	2,00
Slovénie	1,06	1,06	1,24	1,22
Espagne	0,91	1,00	1,04	1,01
Türkiye	1,85	1,86	1,62	1,22
Royaume-Uni	2,06	2,30	2,26	2,12
États-Unis	3,51	3,66	3,51	3,47
Europe OTAN et Canada	1,54	1,72	1,68	1,64
Total OTAN	2,53	2,72	2,62	2,57

Source OTAN.org

Notes

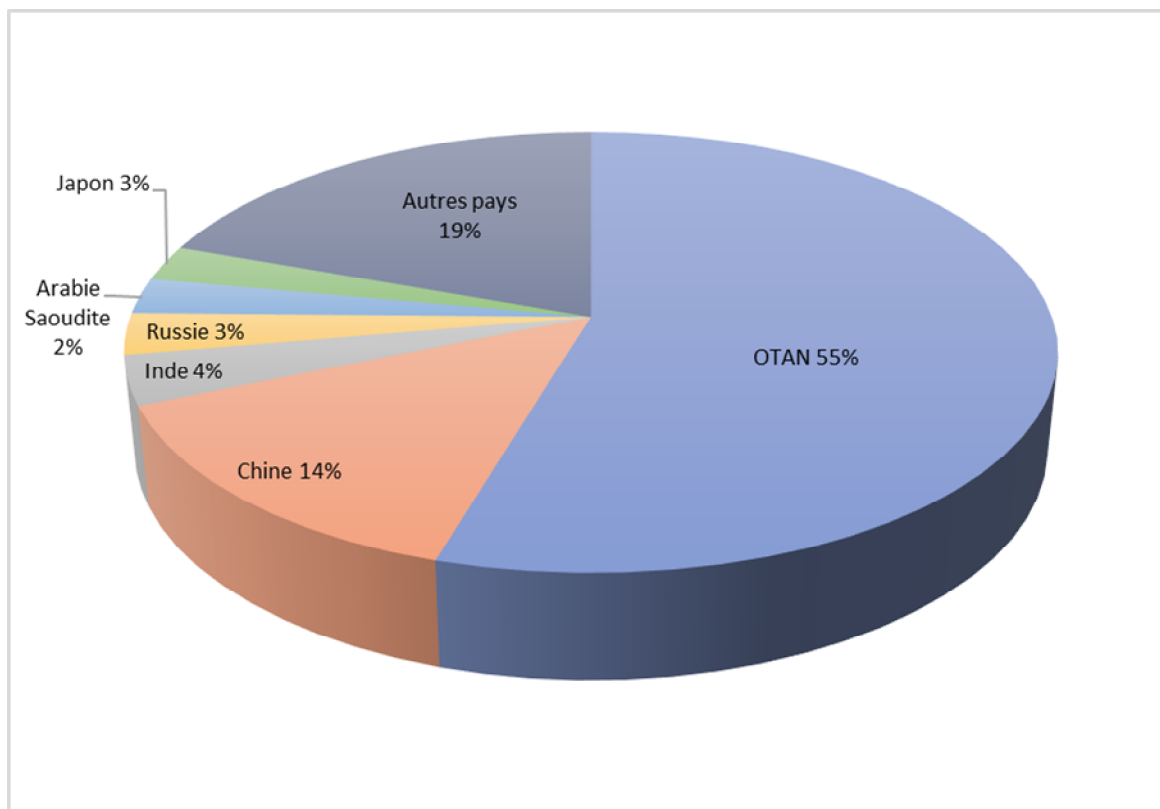
Les chiffres pour 2021 et 2022 sont des estimations.

La Macédoine du Nord est devenue un allié le 27 mars 2020.

*Ces pays ont soit une législation soit des accords politiques en vertu desquels ils sont tenus de consacrer chaque année 2% du PIB à la défense.

Annexe n° 4. Répartition des dépenses de défense dans le monde en 2021

Schéma n° 1 : Répartition des dépenses militaires mondiales



Source : Cour des comptes, d'après les données SIPRI

Annexe n° 5. Évolution du budget de l'OTAN depuis 2016 (en M€)**Tableau n° 12 : Évolution des budgets communs de l'OTAN depuis 2016**

<i>Année</i>	Budget civil	Budget militaire	NSIP	TOTAL
<i>2016</i>	222,6	1164	690	2 076,6
<i>2017</i>	234,38	1 291	655	2 180,38
<i>2018</i>	245,8	1 300	700	2 245,8
<i>2019</i>	250,5	1 395	700	2 345,5
<i>2020</i>	256,5	1 542	710	2 508,5
<i>2021</i>	258,9	1 612	710	2 580,9
<i>2022</i>	289,1	1 562	790	2 641,1

Source : site de l'OTAN

Annexe n° 6. Extrait du rapport de synthèse 2019 d'audit financier de l'OTAN

Le collège des auditeurs externes de l'OTAN (*International Board of Auditors for NATO (IBAN)*) réalise chaque année des audits financiers visant à certifier les états-financiers des structures de l'OTAN, des audits de performance visant à vérifier sur certaines thématiques le respect des principes d'efficacité, d'efficience et de conformité et des audits de certains projets d'investissements.

Dans le rapport de synthèse des audits financiers conduits en 2019 publié sur le site de l'OTAN les observations suivantes sont consacrées à la comptabilisation des pensions au sein de l'OTAN :

« 2.4.11 L'OTAN ne comptabilise nulle part les passifs correspondant aux avantages postérieurs à l'emploi. Ces passifs sont seulement mentionnés dans les notes jointes aux états financiers du régime de pensions coordonné et du fonds de couverture médicale des agents à la retraite (FCMR). Au 31 décembre 2019, ils s'élevaient à 8,4 milliards d'euros pour le régime de pensions coordonné et à 3,4 milliards d'euros pour le FCMR. En application du cadre comptable OTAN, les entités OTAN présentant des états financiers dont certains agents contribuent au régime de pensions coordonné et/ou au FCMR doivent comptabiliser dans leurs états financiers un passif correspondant aux avantages postérieurs à l'emploi. Par conséquent, toutes les entités OTAN en question sont en principe tenues de comptabiliser la quote-part qui leur revient dans le passif de 11,8 milliards d'euros accumulé au titre des avantages postérieurs à l'emploi. Pour qu'elles soient dispensées de cette obligation, il faudrait normalement modifier le cadre comptable OTAN.

2.4.12 En 1997, le Conseil avait noté que le passif correspondant aux avantages postérieurs à l'emploi ne serait pas constaté dans les états financiers des régimes à prestations définies (voir C-M(97)85). Comme, par la suite, il a décidé d'adopter les IPSAS et approuvé le cadre comptable OTAN, il n'est pas certain que sa décision de ne pas faire constater ce passif soit toujours d'application. C'est d'autant moins le cas que le cadre comptable OTAN n'adapte pas l'IPSAS 39 ni ne se réfère à la décision prise par le Conseil en 1997. Il est nécessaire de clarifier la réglementation et le cadre comptable OTAN à cet égard. »

Annexe n° 7. Évolution possible de la clé de répartition du budget de l'OTAN**Tableau n° 13 : Clés de répartition des budgets entre les Alliés en 2022 et évolution possible après l'adhésion de la Suède et de la Finlande**

Pays	QP à 30 (%)	QP à 32 (%)
Albania	0,0908	0,0882
Belgium	2,1043	2,0447
Bulgaria	0,3656	0,3552
Canada	6,8789	6,6840
Croatia	0,2995	0,2910
Czech Rep.	1,0558	1,0259
Denmark	1,3116	1,2744
Estonia	0,1248	0,1213
Finland	n/a	0,9057
France	10,4913	10,1940
Germany	16,3444	15,8813
Greece	1,0573	1,0273
Hungary	0,7595	0,7380
Iceland	0,0642	0,0624
Italy	8,7812	8,5324
Latvia	0,1595	0,1550
Lithuania	0,2566	0,2493
Luxembourg	0,1693	0,1645
Montenegro	0,0291	0,0283
Netherlands	3,4506	3,3528
North Macedonia	0,0778	0,0756
Norway	1,7771	1,7267
Poland	2,9861	2,9015
Portugal	1,0491	1,0194
Romania	1,2279	1,1931
Slovakia	0,516	0,5014
Slovenia	0,2276	0,2212
Spain	5,9908	5,8211
Sweden	n/a	1,9277
Turkey	4,7266	4,5927
UK	11,2823	10,9626
US	16,3444	15,8813
TOTAL NATO	100	100

Source : RP OTAN

Annexe n° 8. Tableau de répartition des militaires affectés à l'étranger dans les groupes d'indemnités de résidence à l'étranger (IRE)

Tableau n° 14 : Tableau des droits des militaires à l'IRE

GROUPE IRE	TABLEAU n°1 Militaires affectés au sein des missions de défense, des représentations permanentes, à la présidence et au cabinet de la présidence des comités militaires de l'OTAN et de l'UE, le commandant suprême allié « transformation, le DG de l'EMUE...	TABLEAU n°2 Les autres personnels militaires
1		
2		
3	Officier général, colonel et personnel militaire de rang correspondant	
4		
5	Lieutenant-colonel et personnel militaire de rang correspondant	
6	Commandant et personnel militaire de rang correspondant	Officier général et personnel militaire de rang correspondant
7		Colonel et personnel militaire de rang correspondant
8	Capitaine et personnel militaire de rang correspondant	
9		Lieutenant-colonel et personnel militaire de rang correspondant
10	Lieutenant, sous-lieutenant et personnel militaire de rang correspondant	
11	Aspirant et major	Commandant et personnel militaire de rang correspondant
12	Adjudant-chef, adjudant, sergent-chef, sergent et personnel militaire de rang correspondant	
13		Capitaine et personnel militaire de rang correspondant
14	Caporal-chef, caporal, soldat et personnel militaire de rang correspondant	Lieutenant, sous-lieutenant et personnel militaire de rang correspondant
15		Aspirant et major
16		Adjudant-chef, adjudant et personnel militaire de rang correspondant
17		Autres sous-officiers, caporal-chef et personnel militaire de rang correspondant
18		Caporal, soldat et personnel militaire de rang correspondant

Source : Légifrance

Annexe n° 9. Contribution du ministère des armées au budget de l'OTAN**Tableau n° 15 : Contribution du ministère des armées aux budgets militaires et d'investissement de l'OTAN depuis 2019**

<i>En M€</i>	2019	2020	2021	2022
<i>Structure de commandement intégré (NCS)</i>	73,1	80,3	79,2	82,9
<i>Opérations (AOM)</i>	26,4	25,5	26,8	3,1
<i>Investissements (NSIP)</i>	47,8	52,3	63,7	74,0
<i>Agences</i>	8,1	8,9	10,7	10,9
<i>Pensions</i>	13,3	25,9	12,2	ND
Total contribution P178	168,8	193,0	192,6	170,9

Source : état-major des armées, données 2022 sans les pensions

Annexe n° 10. Les dépenses de fonctionnement de la représentation permanente de la France à l'OTAN

Les budgets de fonctionnement : une hausse importante prévue en 2023

Le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » sous la responsabilité de la direction générale des affaires politiques et de sécurité (DGAPS) porte la majorité des dépenses de fonctionnement de la représentation permanente de la France à l'OTAN (RP OTAN)⁵⁸. Le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », sous la responsabilité de la DGRIS, porte celles de la représentation militaire de défense (RMD).

Tableau n° 16 : Dépenses de fonctionnement de la RP OTAN et de la RMD OTAN

En euros (CP consommés)	2019	2020	2021	2022	2023 Prévisionnel
<i>Fonctionnement RP OTAN P. 105</i>	347 888	461 895	470 692	479 450	654 977
<i>Fonctionnement RMD OTAN P. 144</i>	236 700	256 900	262 000	264 600	384 000
<i>Total</i>	584 588	718 795	732 692	744 050	1 038 977

Source : RP OTAN et RMD OTAN

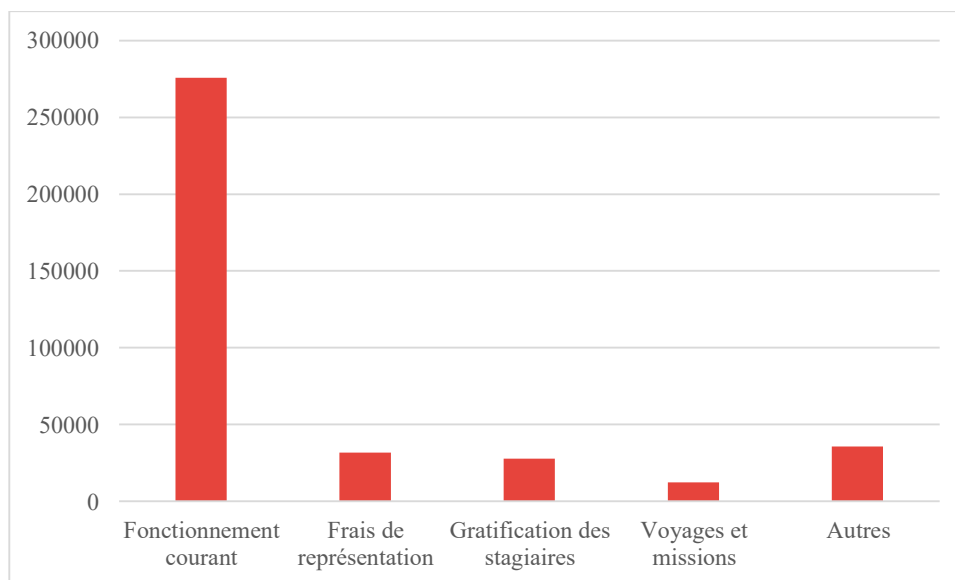
La prévision des dépenses de fonctionnement pour 2023 rompt avec la relative stabilité observée depuis 2020. En effet la RP OTAN prévoit une augmentation de 88 % de ses dépenses et la RMD OTAN de 62 %. Cette hausse significative s'explique par une augmentation des charges de copropriété de la RP OTAN au siège de l'OTAN (+136 %), principalement sous l'effet des tendances inflationnistes observées en Belgique, en particulier dans le domaine de l'énergie. Il s'agit d'une dépense subie puisque la RP OTAN est installée au sein du siège de l'OTAN. S'agissant de la RMD, l'accroissement des frais liés à la résidence du représentant militaire (+33 000 €) justifie en partie l'augmentation du prévisionnel de 120 000€.

Les dépenses de fonctionnement de la RP OTAN se répartissent entre le BOP Moyens des postes à l'étranger (MPE) et les BOP Direction de la sécurité information (DSD), Direction

⁵⁸ En 2022, le programme 178 a participé à hauteur de 13 823 € en AE et CP au budget de fonctionnement de la RP Otan. Ces dépenses ont concerné des déplacements des personnels.

des immeubles et de la logistique (DIL) et Direction du numérique (DNUM). Le BOP MPE porte l'essentiel des dépenses.

Graphique n° 3 : Composition des dépenses de fonctionnement de la RP OTAN du BOP MPE en 2021



Source : RP OTAN

Le fonctionnement courant constitue l'essentiel des dépenses de fonctionnement de la RP OTAN : frais en lien avec l'entretien de la résidence de la représentante permanente (nettoyage, jardinage, sécurité), entretien des matériels techniques de la RP, charges de copropriété notamment.

Les dépenses de fonctionnement de la RMD OTAN se répartissent entre les frais induits par la location et l'entretien de la résidence du représentant militaire (cf. infra) et les frais de représentation du REPMIL et de son adjointe, à hauteur des 2/3 du total.