

LA PRÉSENCE AVANCÉE RENFORCÉE DE L'OTAN (eFP) DANS LES PAYS BALTES ET EN POLOGNE

APPORTS ET LIMITES DE LA DISSUASION CONVENTIONNELLE MULTILATÉRALE

Dr Amélie ZIMA

IRSEM/Centre Thucydide (Université Paris-Panthéon-Assas)

RÉSUMÉ

Cette note analyse les limites et les apports de la dissuasion conventionnelle en prenant comme étude de cas la présence avancée renforcée de l'OTAN (eFP), stationnée dans les pays Baltes et en Pologne. Cette recherche, fondée sur une enquête qualitative menée au siège de l'OTAN, s'attache à plusieurs aspects de l'eFP : 1) le choix du multinationalisme comme format de cette activité, ce qui soulève l'enjeu de l'interopérabilité ; 2) les différents rôles des bataillons qui ne se limitent pas à la dissuasion ; 3) l'évolution depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022. La note montre que malgré les réserves liées à l'hétérogénéité de la mise en œuvre de l'eFP, l'activité de dissuasion de l'OTAN est plébiscitée par de nombreux acteurs : les pays membres d'Europe centrale et orientale qui perdent ainsi un statut de membre de second rang et voient leurs préoccupations sécuritaires prises en compte mais aussi les partenaires qui, comme le démontre le processus d'adhésion de la Suède et de la Finlande, recherchent la protection de l'OTAN.

SOMMAIRE

Introduction	2
L'eFP : dissuader en temps de paix	3
Le caractère multinational et hétérogène de l'eFP : un atout ou une limite pour la dissuasion ? ...	7
Quelles évolutions pour l'eFP ?	15
Conclusion	19

INTRODUCTION

L'annexion illégale de la Crimée par la Russie en 2014 conduit l'OTAN, à l'occasion du sommet de Varsovie en 2016, à positionner des troupes sur son flanc oriental : la présence avancée renforcée (*enhanced Forward Presence*, ci-après eFP). Constituée de quatre bataillons, elle est alors positionnée dans les trois États baltes et en Pologne.

Cette activité correspond à la fonction première d'une alliance : garantir la sécurité de ses États membres face à une menace extérieure et assurer la coordination de leurs politiques de défense¹. Elle est fondée sur le concept de dissuasion, ce qui signifie qu'elle constitue un moyen visant à « détourner un adversaire d'une initiative en lui faisant prendre conscience que l'entreprise qu'il projette est irrationnelle² ». En l'occurrence, il s'agit de dissuader la Russie de toute invasion envers un pays du flanc Est après qu'elle a remis en cause la souveraineté de l'Ukraine.

Cependant, pour être crédible et efficace, la dissuasion pose plusieurs défis à l'État qui l'emploie. D'une part, elle implique que l'adversaire sera effectivement sanctionné, c'est-à-dire qu'il subira des représailles, même si une sorte de flou entre la certitude et la nature même de cette réponse militaire peut subsister. D'autre part, elle doit mettre en œuvre des moyens correspondant à un objectif donné. De plus, pour être crédible, la dissuasion doit être flexible et évoluer en fonction du contexte dans lequel elle est employée. Ainsi le contexte sécuritaire sur le flanc Est n'est pas le même en 2014, après l'annexion illégale de la Crimée, et en 2022, après l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Enfin, l'efficacité de la dissuasion dépend de sa non-utilisation : elle est considérée comme effective quand les moyens mis en œuvre ne sont pas employés³. En cela, les dissuasions conventionnelle et nucléaire se rejoignent.

Par ailleurs, le caractère multinational de cette activité de dissuasion de l'OTAN, tout en présentant de nombreux aspects positifs, la rend plus complexe à mettre en œuvre. D'un côté, des États peuvent décider de recourir à une organisation multilatérale afin d'accroître la légitimité juridique et politique de leurs actions, car la prise de décision y est collective⁴. Le multilatéralisme permet également aux États d'assurer une plus grande sécurité internationale et, *in fine*, nationale – la coopération réduisant les tensions sécuritaires et améliorant l'interopérabilité des forces armées grâce aux interactions fréquentes dans les états-majors et sur le terrain. D'un autre côté, le recours au multilatéralisme soulève des difficultés, parmi lesquelles la lenteur institutionnelle induite par le nombre d'États membres, l'hétérogénéité de leurs préférences et l'inégal partage des tâches entre ces derniers qui ralentissent indéniablement leur capacité de réponse à des crises et peuvent engendrer des tensions⁵.

1. Olivier Schmitt, « Alliances (coalitions) », dans Benoît Durieux, Jean-Baptiste Jeangène Vilmer et Frédéric Ramel (dir.), *Dictionnaire de la guerre et de la paix*, Paris, PUF, 2017, p. 56-64.

2. Général Lucien Poirier cité par Joseph Henrotin, « Dissuasion », dans Benoît Durieux, Jean-Baptiste Jeangène Vilmer et Frédéric Ramel (dir.), *Dictionnaire de la guerre et de la paix*, *op. cit.*, p. 382.

3. Joseph Henrotin, « Dissuasion », *op. cit.*, p. 382-388.

4. Jan Art Scholte, « Towards Greater Legitimacy in Global Governance », *Review of International Political Economy*, 18:1, 2011, p. 110-120.

5. John Gerard Ruggie, « Multilateralism: the Anatomy of an Institution », *International Organization*, 46:3, 1992, p. 561-598 et Ira William Zartman et Saadia Touval (dir.), *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

De fait, la pertinence et l'efficacité de cette forme d'arrangement collectif pour mener une activité de dissuasion conventionnelle peuvent être questionnées.

Cette note interroge ainsi les apports et les limites du multilatéralisme à une activité de dissuasion conventionnelle. Si le cadre multilatéral présente au premier abord de nombreux défis, il permet cependant de démontrer la solidarité et l'unité de l'OTAN en agrégeant la majeure partie des États membres au sein d'une même activité opérationnelle. Interroger le choix de l'eFP par l'OTAN révèle donc une tension entre la réalisation d'un objectif politique et l'efficacité purement opérationnelle et militaire.

Afin de tester ces hypothèses, cette analyse se fonde sur un travail de terrain effectué entre novembre 2021 et janvier 2022 au siège de l'OTAN à Bruxelles, durant lequel des entretiens semi-directifs ont été menés avec des représentants d'États membres participant à l'eFP⁶. L'objectif était d'apprécier toutes les dimensions de l'activité en recueillant et croisant les perceptions des acteurs représentant les trois types de statut mis en place au sein de l'eFP : nations hôtes (pays accueillant les troupes de l'eFP, soit Pologne et États baltes), nations-cadres (pays dirigeant les troupes de chaque bataillon) et nations contributrices (pays participant aux bataillons).

Cette note est articulée en trois parties. Elle s'attache dans un premier temps à expliquer la fabrique de l'eFP comme activité de dissuasion conventionnelle en temps de paix. L'analyse porte ensuite sur une étude du caractère multinational et hétérogène de cette activité. Enfin, l'évolution de l'eFP, ou sa conclusion éventuelle, sera considérée au prisme de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022.

L'eFP : DISSUADER EN TEMPS DE PAIX

Les limites de la posture de l'OTAN avant l'annexion illégale de la Crimée (2014)

La posture de l'OTAN sur son flanc Est, jusqu'à l'annexion illégale de la Crimée par la Russie, découlait de l'Acte fondateur OTAN-Russie signé en 1997⁷. Les négociations précédant la signature de ce document avaient conduit l'OTAN à plusieurs engagements vis-à-vis de la Russie. D'une part, la politique d'élargissement ne devait pas entraîner un changement du dispositif nucléaire de l'Alliance : aucun missile ni aucun dépôt d'armes nucléaires ne seraient installés sur le territoire de nouveaux membres à l'est de l'Allemagne. D'autre part, l'Acte spécifiait clairement que l'OTAN s'engageait à remplir « sa mission de défense collective et ses autres missions en veillant à assurer l'interopérabilité, l'intégration et la capacité de renforcement nécessaires plutôt qu'en recourant à un stationnement permanent

6. Les entretiens ont été réalisés en anglais et en français (traduction de l'auteure). Ils sont anonymisés à la demande des interviewés.

7. Pour une analyse approfondie de la signature de l'Acte fondateur, voir Amélie Zima, « L'Acte fondateur OTAN-Russie : négociations et influences sur la politique d'élargissement de l'OTAN à l'Europe centrale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 44:3, 2013, p. 9-34.

supplémentaire d'importantes forces de combat⁸ ». De fait, de nouvelles bases de l'OTAN ne pouvaient être construites sur le territoire des nouveaux membres et il n'était pas non plus envisagé de déplacer des commandements de l'OTAN dans cette région. Cependant les nouveaux membres bénéficient depuis leur adhésion des garanties fondamentales de l'Alliance. Ces derniers sont, en effet, couverts par l'article 5 portant sur la défense collective en cas d'attaque et par la dissuasion nucléaire.

Formulées avant le premier élargissement post-guerre froide de 1999 à trois pays d'Europe centrale – la Hongrie, la Pologne et la République tchèque – ces clauses avaient suscité des réactions mitigées⁹. Ainsi, elles rencontraient les attentes du gouvernement tchèque :

L'OTAN ne voulait pas, très clairement, de troupes sur notre territoire. Et nous avons dit : « Nous sommes membres, ça nous suffit. » Et aussi pas d'armes stratégiques. Nous avons très facilement dit : « Ça n'est pas un problème pour nous, nous ne voulons pas d'armes stratégiques »¹⁰.

Cette posture tchèque, qui est aussi partagée par la Slovaquie, est liée à la mémoire de l'invasion de la Tchécoslovaquie en 1968 par les troupes du pacte de Varsovie. Cet argument, qui peut sembler paradoxal, est une constante dans la politique étrangère de ces deux pays. La sensibilité sur cette question était si forte que la modification de la Constitution tchèque pour permettre le passage des troupes de l'OTAN sur son territoire n'est intervenue qu'en 2001 alors que l'adhésion s'est faite en 1999¹¹.

Pour d'autres nouveaux États membres, comme la Pologne, cette solution n'était pas satisfaisante. Varsovie souhaitait le stationnement de troupes sur son territoire et a eu beaucoup de mal à accepter ce refus de l'OTAN, interprété comme une limite imposée à sa marge de manœuvre et sa souveraineté :

Je peux dire que cette proposition était très inquiétante. Dans ce communiqué de l'OTAN, il était dit que dans les conditions actuelles de sécurité, l'OTAN réaliserait ses missions principalement grâce à l'interopérabilité et la compatibilité et pas en stationnant des *combat forces* significatives sur le territoire des nouveaux membres. Cela signifiait qu'il n'était pas prévu, si tout se passait bien, que des forces importantes de l'OTAN stationnent sur le territoire des nouveaux membres. Tel était l'état à l'époque. Et nous avons bien sûr essayé de minimiser la teneur de ce communiqué parce que ce n'était pas dans notre intérêt qu'on limite notre marge de manœuvre mais à la fin, nous avons accepté quelque chose comme ça. Cela aurait été difficile de ne pas accepter... Il n'y avait pas d'autre issue et nous ne voulions pas une autre catégorie d'adhésion. Et là c'était assez tendu la conversation entre Madeleine Albright et Dariusz Rosati. Bon mais pour le compte rendu officiel, elle a dit que nous ne ferions « rien à propos de vous sans vous ». [...] Et en somme, il semble qu'on soit parvenu à obtenir tout ce qu'il était rationnellement possible d'obtenir à cette étape et cela inquiétait déjà la Pologne et les pays Baltes¹².

8. Acte fondateur OTAN-Russie, mai 1997, disponible sur https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_25468.htm.

9. Amélie Zima, « L'Acte fondateur OTAN-Russie », *op. cit.*

10. Entretien avec Jaroslav Šedivý, ambassadeur de la République tchèque en Belgique, accrédité auprès de l'OTAN et de l'UEO (1995-1997), ministre tchèque des Affaires étrangères de 1997 à 1998.

11. Entretien avec Jan Kavan, ministre tchèque des Affaires étrangères de 1998 à 2002, et Jaroslav Šedivý, ambassadeur de la République tchèque en Belgique, accrédité auprès de l'OTAN et de l'UEO (1995-1997), ministre tchèque des Affaires étrangères de 1997 à 1998.

12. Entretien avec Jerzy Kozmiński, ambassadeur de Pologne aux États-Unis de 1994 à 2000.

La demande de stationnement de forces des pays membres de l'OTAN sur le territoire des pays du flanc Est a gagné en acuité après l'annexion illégale de la Crimée par la Russie en 2014. Plusieurs gouvernements d'Europe centrale et orientale, au premier rang desquels la Pologne et les États baltes, ont alors évoqué la nécessité de mettre en place des projets qui contribueraient à la sécurité du flanc Est, et donc à celle de l'Alliance. Ceux-ci s'étaleraient sur plusieurs années et ne se limiteraient pas au seul déploiement de troupes, mais consisteraient aussi en l'installation d'infrastructures et la mise en place d'activités sur des décennies¹³.

De fait, la mise en place de l'eFP trois ans plus tard a pu être considérée par ces gouvernements comme un moyen de rompre avec les limitations imposées lors de leur adhésion, à savoir de bénéficier pleinement des avantages militaires de l'appartenance à l'OTAN au-delà de l'assurance de la dissuasion nucléaire.

La fabrique de l'eFP : une activité multinationale de dissuasion conventionnelle

L'eFP découle du Readiness Action Plan (RAP), adopté lors du sommet du Pays de Galles qui s'est tenu à Newport en 2014¹⁴. Celui-ci a engendré la mise en place d'une série de mesures de réassurance sur le flanc Est de l'OTAN à la suite de l'annexion illégale de la Crimée par la Russie et du déclenchement de la guerre dans la région ukrainienne du Donbass, deux actions remettant en cause la souveraineté de l'Ukraine et l'inviolabilité des frontières.

Parmi les mesures adoptées figurent notamment :

- le triplement des effectifs de la Force de réaction de l'OTAN (NRF), qui compte désormais 40 000 soldats ;
- la création d'une force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation (VJTF) qui est composée de 20 000 soldats, apte à intervenir en quelques jours ;
- l'établissement de deux quartiers généraux multinationaux à Szczecin en Pologne et à Bucarest en Roumanie, ainsi que huit unités d'intégration des forces (NFIU) dans les pays d'Europe centrale et orientale qui doivent aider au déploiement des forces de l'OTAN et participer à la coordination des entraînements et des exercices communs ;
- le renforcement de la police du ciel dans l'espace aérien des États baltes.

Le sommet de Varsovie en 2016 a renforcé ce dispositif avec la décision de lancer une présence avancée renforcée (eFP)¹⁵. Basée dans les États baltes et en Pologne depuis 2017, cette force est composée de quatre bataillons multinationaux de 1 000 personnels militaires et a un but essentiellement dissuasif. Cependant cette forme de dissuasion conventionnelle

13. Cette vision était notamment celle de Tomasz Siemoniak, ministre polonais de la Défense, « Liczba żołnierzy NATO na Wschodzie nie jest miarą bezpieczeństwa », *Wprost*, 16 avril 2014, <https://www.wprost.pl/kraj/444447/liczba-zolnierzy-nato-na-wschodzie-nie-jest-miara-bezpieczenstwa.html>.

14. Présentation du Readiness Action Plan sur le site web de l'OTAN : https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_119353.htm.

15. Présentation de l'eFP sur le site web de l'OTAN : https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_136388.htm.

a pu susciter des inquiétudes parmi certains alliés. Par exemple, la France ne considérait pas la Russie comme une menace conventionnelle directe et percevait les évolutions post-Crimée avec circonspection au milieu des années 2010. Par ailleurs, Paris ne souhaitait pas que la mise en œuvre d'une force de dissuasion conventionnelle remette en question la pertinence et la place de la dissuasion nucléaire au sein de l'OTAN¹⁶. Ainsi, l'eFP comme activité de dissuasion conventionnelle est le fruit d'une volonté politique, mais aussi d'arbitrages et de tensions au sein de l'Alliance qui ont limité son ampleur.

Les bataillons sont composés de troupes issues des pays membres de l'OTAN dont la contribution est volontaire. Ils sont dirigés par des nations-cadres : l'Allemagne en Lituanie, le Canada en Lettonie, les États-Unis en Pologne et le Royaume-Uni en Estonie. De fait, le contrôle opérationnel du commandement suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) est limité¹⁷. En effet, les négociations sur l'eFP ont conduit à l'écarter de ce rôle, sous pression française, car ce déploiement se déroule en temps de paix¹⁸. De fait, l'eFP n'est ni une mission, ni une opération puisque les bataillons n'exécutent pas de plans militaires mais visent à améliorer l'interopérabilité et augmenter le niveau de préparation¹⁹. Son statut au sein du RAP est celui d'une « activité », catégorie *ad hoc* créée spécifiquement pour l'eFP. Cette dénomination témoigne d'un rapport ambigu à la violence²⁰ puisque cette dénomination l'invisibilise et efface le caractère de défense armée. Un changement serait néanmoins possible à condition de modifier le statut de l'eFP pour que les troupes engagées passent à l'exécution de plans militaires.

Le choix des nations-cadres ne résulte pas uniquement de leur perception comme puissance militaire mais de leur capacité à diriger une opération militaire à l'extérieur, bien qu'une hypothèse initiale eût été de mettre à la tête de l'eFP toutes les nations nucléaires de l'Alliance afin d'en renforcer le caractère dissuasif²¹. Ainsi, plus que de la force militaire, il s'agit de la volonté d'un gouvernement d'accepter de remplir ce rôle²². Par ailleurs, être nation-cadre permet d'obtenir un rôle de premier plan dans les activités de l'OTAN. Cela démontre un engagement et une contribution au partage du fardeau entre alliés dans un contexte où l'Alliance est engagée dans peu de missions. Enfin, pour certains pays, participer à l'eFP en tant que nation-cadre permet de compenser la faiblesse d'un budget de défense qui serait en dessous du seuil des 2 % requis par l'OTAN²³.

16. Christelle Calmels, « Influence in a Military Alliance. The Case of France at NATO (2009-2019) », thèse de doctorat soutenue le 4 novembre 2021, Institut d'études politiques de Paris.

17. « *Following the Warsaw summit, the Alliance began the implementation phase for the eFP. French representatives insisted here on maintaining a light NATO chain of command, including placing limits on SACEUR's operational control and mandating NAC agreements before transitioning from peace to crisis activities. The country was also eager to avoid escalating tensions with Russia and warned against exercises with all four battlegroups on Russia's border. When SACEUR wrote a strategic directive for the eFP in cooperation with participating nations, France thus took steps to maintain political control over eFP activities and to circumscribe SACEUR's freedom of action. He eventually obtained operational control for situational awareness, strategic communication, and posture management only* » (ibid.).

18. Ibid., p. 415.

19. Entretien avec un officier supérieur belge, Bruxelles, 10 novembre 2021.

20. Nous remercions Julien Pomarède pour avoir attiré notre attention sur ce point.

21. Christelle Calmels, « Influence in a Military Alliance », thèse soutenue le 4 novembre 2021, Institut d'études politiques de Paris.

22. Entretien avec des diplomates polonais, Paris, 14 décembre 2021.

23. Entretien avec des membres canadiens de la *task-force* Latvia, 14 janvier 2022, par visioconférence.

Les troupes sont renouvelées par rotation de six mois, à l'exception des nations-cadres qui ne changent pas depuis leur désignation au sommet de Varsovie. Cette rotation vise à respecter les termes des accords OTAN-Russie, et notamment de l'Acte fondateur, selon lesquels l'Alliance s'engage à ne pas stationner de façon permanente des troupes sur le territoire des nouveaux membres. Cette mise en pratique de l'eFP correspond également à la position française qui souhaitait une présence légère et rotationnelle²⁴.

En complément, et depuis le sommet de Varsovie en 2016, l'OTAN a établi sur son flanc Sud-Est une présence avancée adaptée (*tailored Forward Presence*, tFP). Elle consiste en une brigade multinationale établie à Craiova en Roumanie. Les deux missions, eFP et tFP, n'ont pas été conçues pour travailler en coopération et n'ont pas le même objectif. Alors que l'eFP a un but de dissuasion, la tFP est une mission avec des composantes air, terre et mer dont le but est l'entraînement et les exercices²⁵. Plusieurs facteurs expliquent cette différenciation. D'une part, la Roumanie et la Bulgarie voulaient principalement une coopération dans les domaines aérien et maritime avec la réalisation d'exercices²⁶. D'autre part, la Turquie ne souhaitait pas une forte présence OTAN en mer Noire pour ne pas brusquer la Russie²⁷.

Cependant des liens existent entre les nations composant l'eFP et la tFP. Ainsi la Roumanie participe à l'eFP au sein du bataillon polonais tandis que le Portugal et la Pologne contribuent à la tFP, cette dernière assurant la composante terre de la mission²⁸. De fait, les formes prises par l'eFP et la tFP ainsi que leur fonctionnement résultent de compromis entre alliés visant à montrer la solidarité de l'OTAN et le respect des accords pris avec la Russie concernant le statut d'activité en temps de paix par le caractère volontaire et rotatif des forces engagées.

LE CARACTÈRE MULTINATIONAL ET HÉTÉROGÈNE DE L'eFP : UN ATOUT OU UNE LIMITE POUR LA DISSUASION ?

La multinationalité pour assurer la crédibilité politique et militaire de l'Alliance

L'eFP a une portée symbolique politique et militaire car elle démontre la solidarité et l'unité de l'OTAN par la participation d'une majorité de ses États membres. Ainsi, lors de la mise en place de l'activité en 2017, 4 762 soldats issus de vingt-deux États membres de l'OTAN y participaient²⁹. À la veille du déclenchement de la guerre en Ukraine, en février 2022, vingt-quatre pays prenaient part à l'eFP pour un nombre total de 4 957 soldats³⁰.

24. Christelle Calmels, « Influence in a Military Alliance », *op. cit.*

25. Entretien avec un diplomate roumain, Bruxelles, 11 novembre 2021.

26. Entretien avec un officier supérieur belge, Bruxelles, 10 novembre 2021.

27. Entretiens avec un officier supérieur belge, Bruxelles, 10 novembre 2021, et avec des diplomates français, Bruxelles, 12 novembre 2021.

28. Entretien avec un diplomate roumain, Bruxelles, 11 novembre 2021.

29. Présentation de l'eFP sur le site de l'OTAN, novembre 2017 : https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_11/1711-factsheet-efp.pdf.

30. Présentation de l'eFP sur le site de l'OTAN, février 2022 : https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/2/pdf/2202-factsheet_efp_en.pdf.

Ce caractère multinational vise à la fois à prouver la cohésion de l'Alliance et la validité de la clause de défense collective de l'article 5. Il s'agit d'une part de renvoyer l'image d'une Alliance unie et solidaire face à un éventuel agresseur. D'autre part, la prise de décision et l'action partagée par un grand nombre d'États ancrent la légitimité internationale de l'activité. Cette multiplicité des participants permet également de renforcer le soutien des populations locales dans les secteurs où sont stationnées les troupes. Cette dimension est importante car la confiance dans les garanties de sécurité données par les organisations régionales faiblit. Il est donc nécessaire de renforcer les relations avec certains alliés, considérés comme puissants politiquement et historiquement, à travers des accords bilatéraux³¹.

Enfin, le multilatéralisme vise aussi à renforcer la dissuasion en compliquant les calculs d'un ennemi éventuel qui aurait des soldats de la majorité des pays membres de l'OTAN face à lui. Cela permet ainsi d'assurer la crédibilité de la clause de défense commune, l'article 5 mais aussi son déclenchement. La composition multinationale signifie qu'en cas d'incident, des soldats venus de nations différentes seraient touchés et que la prise de décision serait facilitée puisqu'un grand nombre d'alliés seraient concernés³² : « La présence doit faire réfléchir, car en face, ce ne sont pas que des Estoniens³³. »

Toutefois, si le choix de bataillons multinationaux permet d'affirmer la cohésion et l'unité politique de l'Alliance, ce format pose plusieurs défis, notamment la capacité à faire travailler efficacement l'ensemble de ces troupes.

Le multilatéralisme : un frein à l'efficacité militaire de l'Alliance ?

Selon certains acteurs ayant participé à l'eFP, le choix multilatéral n'est pas le plus optimal en cas d'attaque et de combat mais bien plus adapté aux missions de maintien de la paix. De fait, l'implication d'un maximum de nations a des conséquences sur la valeur tactique et défensive de l'activité³⁴.

Cependant cette opinion semble être minoritaire dans le corpus des acteurs interrogés parmi les nations hôtes, cadres et participantes qui estiment majoritairement que l'eFP est une expérience positive. Cette évaluation positive repose sur deux facteurs. D'une part, l'eFP est une activité qui permet de tester l'interopérabilité des troupes³⁵. D'autre part, le multilatéralisme est encadré afin d'éviter de potentiels effets négatifs dont la perte d'efficacité³⁶.

31. Entretien avec un diplomate polonais, Paris, novembre 2019.

32. Entretien avec un officier supérieur belge, Bruxelles, 10 novembre 2021.

33. Entretien avec des diplomates français, Bruxelles, 12 novembre 2021.

34. Entretien avec un officier supérieur belge, Bruxelles, 10 novembre 2021.

35. L'importance de l'interopérabilité dans le discours des acteurs se retrouve pour d'autres missions de l'OTAN comme Sea Guardian ou Active Endeavour où l'objectif de lutte contre le terrorisme est relégué au second plan (Julien Pomarède, *La Fabrique de l'OTAN. Contre-terrorisme et organisation transnationale de la violence*, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 2020).

36. Risa A. Brooks et Elizabeth A. Stanley, *Creating Military Power: the Sources of Military Effectiveness*, Stanford University Press, 2007.

Ce multilatéralisme permet aussi de tester en conditions réelles l'efficacité des procédures d'interopérabilité de l'OTAN et de savoir si les troupes des États membres sont réellement aptes à fonctionner ensemble.

L'eFP permet de tester l'évolution de l'interopérabilité et c'est la meilleure façon de tester l'interopérabilité des armées, car c'est le seul exemple de bataillons multinationaux³⁷.

L'interopérabilité, tout le monde est conscient que c'est un défi mais ce n'est pas un obstacle. Cela fait partie du travail. Il y a dix nations en Lettonie, ce qui est énorme. Théoriquement, c'est compliqué mais cela fait partie de l'OTAN³⁸.

Ce point est majeur car la force de dissuasion de l'OTAN, son efficacité opérationnelle et sa capacité à défendre les États membres dépendent principalement de ce système de standardisation et de partage des normes entre États membres. Ces normes vont de la capacité à maîtriser les langues officielles de l'Alliance aux systèmes d'information et aux couleurs définies pour camoufler les équipements³⁹.

L'eFP est une expérience précieuse pour les troupes de l'OTAN. Elles acquièrent une expérience régionale, avec la géographie, la topographie et le climat. Elles partagent des langues, elles améliorent leur niveau en anglais, elles acquièrent une plus grande conscience culturelle et tout cela augmente l'interopérabilité⁴⁰.

L'interopérabilité est un processus sans fin en raison du renouvellement générationnel des troupes, de leur apprentissage des standards, mais aussi de la diversification des missions de l'Alliance. Dans le cadre plus précis de l'eFP, le *work-in-progress* continu que constitue l'atteinte de l'interopérabilité tient aussi au renouvellement semestriel des troupes.

Mais l'interopérabilité ne sera jamais complètement prête parce qu'il y a une rotation. Donc c'est un processus continu⁴¹.

D'un point de vue pratique, certaines mesures ont été prises afin d'atténuer les effets potentiellement négatifs du multilatéralisme. D'une part, le choix du bataillon comme unité de base de l'activité s'explique par le fait qu'il s'agit de la plus petite unité permettant de faire fonctionner un groupe multinational. Une unité inférieure, comme le peloton, rendrait l'activité trop complexe, voire impossible. D'autre part, la multinationalité peut être maîtrisée par le nombre restreint de nations participantes – c'est le cas du bataillon dirigé par les Britanniques en Estonie – ou bien par la composition stable des bataillons, comme en Lituanie. À ce jour, trois nations participent ainsi à l'eFP en Estonie, quatre en Pologne, six en Lituanie et dix en Lettonie⁴².

37. Entretien avec des diplomates français, Bruxelles, 12 novembre 2021.

38. Entretien avec un diplomate letton, Bruxelles, 9 novembre 2021.

39. Site du bureau de normalisation de l'OTAN : <https://nso.nato.int/nso/home/main/home>, et exemples de standards OTAN : <https://nso.nato.int/nso/nsdd/main/list-promulg> (les détails des normes OTAN sont classifiés).

40. Entretien avec un diplomate américain, Bruxelles, 10 novembre 2021.

41. Entretien avec un diplomate estonien, Bruxelles, 11 novembre 2021.

42. État des forces de l'eFP en février 2022 : https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/2/pdf/2202-factsheet_efp_en.pdf.

Pour la Grande-Bretagne, il est plus facile de diriger un bataillon de deux ou trois nations comme nous avons. C'était un choix du gouvernement estonien d'avoir peu de nations. Et cela fonctionne très bien⁴³.

Ce qui contribue au succès, c'est qu'on a beaucoup de pays dans le bataillon letton, mais ce sont toujours les mêmes pays depuis cinq ans, donc on a tous appris ensemble. Les pays effectuent leur rotation en même temps en Lettonie, ce qui n'est pas le cas en Lituanie où chaque pays réalise sa rotation quand il le souhaite, donc ils ne travaillent pas tous ensemble six mois, mais deux ou trois mois parfois. En Lettonie, les rotations ont lieu de la mi-décembre à la mi-juin⁴⁴.

Par ailleurs, les bataillons n'ont pas vocation à travailler les uns avec les autres, ni en situation d'entraînement, ni en situation d'exercice. Il n'y a que de rares cas de coopération entre bataillons notamment entre ceux des États baltes, pour la réalisation d'exercices.

Il y a une coopération au niveau des exercices. Un bataillon lituanien peut venir jouer le rôle de l'ennemi en Lettonie⁴⁵.

Ils ne sont pas destinés à faire front commun en cas d'agression, ils ne doivent pas « créer un mur à la frontière Est » mais retenir une agression le temps que la machine OTAN, notamment la VJTF, s'active⁴⁶. Leur cadre de travail et de combat est donc celui de l'armée du pays hôte puisque le bataillon est intégré dans les troupes nationales et son action prise en compte dans l'élaboration des plans de défense du pays hôte⁴⁷. Chaque bataillon est placé sur un terrain géographique différent, avec une spécialisation régionale. De fait, les vingt-quatre nations participantes ne sont pas véritablement en interaction au-delà du strict cadre de leur bataillon.

Enfin le multilatéralisme est maîtrisé par la stabilité des nations-cadres. Leur changement aurait pu être envisagé pour accentuer le caractère réellement multinational de l'activité, d'autant plus que la volonté d'un pays de devenir nation-cadre, ou son refus, est un véritable marqueur politique⁴⁸. Cependant cette hypothèse se heurte à la nécessité de créer de la stabilité. Alors que les troupes sont remplacées tous les six mois, la nation-cadre est l'élément de permanence qui permet d'assurer la continuité entre nation hôte, nation-cadre et nations participantes :

Oui, on pourrait changer, mais il y a des avantages à la stabilité. Il s'agit du développement de l'interopérabilité et de la confiance, soyons honnêtes, entre nation hôte et nation-cadre. La nation-cadre enlève aussi de l'incertitude pour les nations participantes : elles savent qui va chapeauter le bataillon pour les années à venir. La permanence permet aussi de faire des investissements – le Canada a investi 15 millions d'euros pour construire le bâtiment qui abrite la *task-force* Latvia – mais aussi de connaître l'environnement dans lequel on évolue et de comprendre la menace mieux qu'un soldat qui n'est là que six mois⁴⁹.

43. Entretien avec un diplomate estonien, Bruxelles, 11 novembre 2021.

44. Entretien avec des membres canadiens de la *task-force* Latvia, 14 janvier 2022, par visioconférence.

45. *Ibid.*

46. Entretien avec des diplomates polonais, Paris, 14 décembre 2021.

47. Entretien avec des diplomates français, Bruxelles, 12 novembre 2021.

48. Entretien avec un diplomate belge, Bruxelles, 10 novembre 2021.

49. Entretien avec des membres canadiens de la *task-force* Latvia, 14 janvier 2022, par visioconférence.

Les nations hôtes veulent une approche à long terme, elles ont institutionnalisé l'idée que ce serait à long terme. Il y a des liens entre les deux, entre la nation hôte et la nation-cadre dans chaque État et une coopération à de nombreux niveaux institutionnels. Il ne servirait à rien de changer la nation-cadre car toutes les coopérations institutionnelles devraient être reconstruites. De plus, aucune nation-cadre n'a déclaré vouloir mettre fin à sa mission⁵⁰.

Ils se sont engagés à être nation-cadre. Il existe des liens institutionnels forts entre chaque nation-cadre et les pays hôtes, donc ça ne serait pas efficace de les changer⁵¹.

Par ailleurs, le lien entre nation hôte et nation-cadre est jugé bénéfique dans les deux sens. Loin de l'image de consommateurs de sécurité souvent attribuée aux pays d'Europe centrale, les échanges sont bénéfiques pour l'ensemble des parties :

Avec les Lettons, il s'agit d'une très bonne relation à tous les niveaux, tactique, opérationnel, politique, diplomatique et commercial. Avant on n'avait presque rien, pas de relations bilatérales de défense ou politique. Mais avec l'eFP, on a développé des relations diplomatiques, militaires, politiques et commerciales. Par exemple, des Lettons viennent au Canada pour des cours de formation, il y a une coopération entre les armées canadienne et lettone... Des membres du gouvernement canadien, dont le Premier ministre Trudeau, sont venus en Lettonie. La Lettonie est un petit pays, mais sans l'eFP, le Canada ne serait pas aussi bien reçu⁵².

De fait, le choix du multilatéralisme semble le plus pertinent pour l'activité eFP en raison des garde-fous mis en place pour contrôler les effets négatifs tels que la lenteur ou la perte d'efficacité. Enfin, le caractère multilatéral de l'eFP correspond à l'esprit de l'OTAN et se situe dans la droite ligne des missions entreprises par l'organisation :

C'est la principale tâche de l'OTAN. C'est le travail de l'OTAN de faire travailler ensemble toutes ces nations. L'eFP n'est pas à l'opposé de la pensée générale de l'OTAN. Une unité permanente à un endroit donné ne ferait pas grand-chose, la routine s'installerait. Et c'est aussi une valeur symbolique d'avoir cette rotation⁵³.

Alliance intergouvernementale composée de trente pays, sans armée propre, ses activités ne s'opèrent jamais sur une base unilatérale ou bilatérale. Le multilatéralisme est l'essence même de l'action de l'OTAN.

Dissuader, socialiser ou s'entraîner ? Les rôles des bataillons de l'eFP

Si l'eFP a été initialement conçue comme une activité de dissuasion, ce caractère varie d'un bataillon à l'autre en raison de leur fragmentation et du rôle prépondérant des nations-cadres dans leur orientation. Ainsi, avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le bataillon en Estonie avait développé une dimension défensive indéniable en se concentrant sur la préparation au combat (*combat readiness*), alors que le bataillon en Lituanie demeurait

50. Entretien avec un diplomate letton, Bruxelles, 9 novembre 2021.

51. Entretien avec un diplomate américain, Bruxelles, 10 novembre 2021.

52. Entretien avec des membres canadiens de la *task-force* Latvia, 14 janvier 2022, par visioconférence.

53. Entretien avec un diplomate letton, Bruxelles, 9 novembre 2021.

focalisé sur les entraînements et la communication stratégique. Cela avait un effet juridique sur la solde et les assurances mais également sur le degré de préparation du matériel et *in fine*, sur la coopération éventuelle entre unités car elles n'avaient pas le même matériel, ni le même objectif⁵⁴.

L'idée générale n'est pas de s'entraîner, n'est pas seulement d'améliorer l'interopérabilité, mais d'être prêt au combat tout en étant multinational. En Estonie, nous nous concentrons sur la préparation au combat. Nous n'avons donc pas de problème de nations qui viennent ici pour s'entraîner et d'autres pour être prêtes au combat. La Grande-Bretagne est très concentrée sur l'essentiel, la préparation. Ce doit être un *tripwire* prêt au combat⁵⁵.

Au-delà de ces différences entre bataillons, une interrogation subsiste donc sur la plus-value défensive de l'activité.

De fait, il serait réducteur de penser que l'eFP possède un rôle uniquement dissuasif. Ses modalités pratiques font qu'elle dépasse largement cet objectif pour remplir d'autres rôles. En effet, même si l'activité est conçue pour avoir un caractère dissuasif, l'opportunité de réaliser des entraînements est une plus-value tactique. L'entraînement est une composante majeure de l'activité des armées car il permet de tester la réactivité et le niveau des troupes et du commandement, les règlements d'emploi et le nouveau matériel. Par ailleurs, l'eFP permet la concentration pendant plusieurs mois de personnel et de matériel, ce qui augmente la capacité opérationnelle d'une unité⁵⁶. Celle-ci permet aussi, par la communication, de démontrer la puissance de la force militaire organisatrice aux autres États⁵⁷.

En effet, pour de nombreux États membres de l'OTAN, faire évoluer les troupes dans des environnements géographiques et climatiques qui ne leur sont pas familiers ou renforcer les capacités d'unités spécialisées constituent une opportunité. L'eFP permet aussi de tester des scénarios qui diffèrent de leurs autres engagements opérationnels, comme pour la France, engagée à la fois au Sahel et en Estonie.

La coopération peut être utile entre des bataillons qui n'ont pas une grande expérience de l'environnement géographique et climatique. C'est un environnement nouveau pour eux, pour les Britanniques, les Français, donc il est profitable d'avoir des échanges entre troupes non familières du terrain *forest and wild*⁵⁸.

La Grande-Bretagne et la France sont satisfaites de ce qu'elles obtiennent. C'est un nouveau type de missions pour elles. Elles sont satisfaites de l'expérience des forêts humides, du climat⁵⁹...

Les armées, après un moment d'interrogation, ont vu la valeur de l'eFP sous l'angle militaire, ce qu'elle permet en termes d'entraînement, de *readiness*, des terrains où l'on peut déployer des chars Leclerc alors que l'armée est plus tournée vers la haute intensité dans les scénarios sud⁶⁰.

54. Entretien avec un officier supérieur belge, Bruxelles, 10 novembre 2021.

55. Entretien avec un diplomate estonien, Bruxelles, 11 novembre 2021.

56. Entretien avec un officier supérieur belge, Bruxelles, 10 novembre 2021.

57. Beatrice Heuser, Tormod Heier, Guillaume Lasconjarias (dir.), *Military Exercises: Political Messaging and Strategic Impact*, Forum Paper 26, NATO Defence College, 2018.

58. Entretien avec des membres canadiens de la *task-force* Latvia, 14 janvier 2022, par visioconférence.

59. Entretien avec un diplomate estonien, Bruxelles, 11 novembre 2021.

60. Entretien avec des diplomates français, Bruxelles, 12 novembre 2021.

Enfin, l'eFP permet de créer de la cohésion et de socialiser les troupes des pays membres entre elles. Ce point est particulièrement important pour une organisation intergouvernementale devant faire fonctionner, et éventuellement combattre, les armées de plusieurs dizaines de pays. Par ailleurs, cela permet de renforcer l'interopérabilité des troupes par des interactions qui se déroulent tant sur le plan opérationnel que social. Cette socialisation passe notamment par le biais de compétitions sportives.

Il y a eu des compétitions entre snipers des différents *battlegroups*. Cela est aussi utilisé comme outil de communication pour la dissuasion⁶¹.

Les soldats organisent des compétitions entre eux, entre toutes les nations, des compétitions sportives. C'est très efficace pour créer des liens et pour apprendre quelques langues étrangères et c'est bien pour l'OTAN en général⁶².

De plus, ces compétitions sportives jouent un rôle de communication en renvoyant une image positive de l'OTAN et de l'action de ses troupes. La socialisation entre troupes de différents États membres produit aussi des effets dans d'autres arènes. L'eFP est une activité qui permet de créer des solidarités et d'aboutir à une meilleure compréhension réciproque des enjeux de sécurité propres à chaque État membre. Cela peut rejaillir sur la participation à des opérations conjointes au-delà même du cadre OTAN :

Ce déploiement accroît la proximité politique et idéologique. L'Estonie participe au Mali et au Sahel où 1 % de leur armée est engagée⁶³.

Toutefois l'eFP n'est pas une activité conçue pour faire face aux menaces irrégulières⁶⁴. En effet, les bataillons de l'eFP, et par extension l'OTAN, ne sont pas réellement équipés dans le domaine de la résilience. *A contrario*, l'Union européenne et les pays hôtes ont bien plus d'atouts et d'expérience puisque la lutte contre les menaces hybrides ne s'opère pas uniquement sur le plan militaire, mais requiert aussi des réponses diplomatiques, policières, économiques ou informationnelles, et donc une coordination entre services dépassant le cadre d'action de l'OTAN.

Cependant, les nations participant à l'eFP ont entrepris des activités en direction des populations des pays hôtes. Les actions entreprises consistent à faire de la diplomatie publique en expliquant l'OTAN, en présentant l'activité de l'OTAN et la mission particulière qu'est l'eFP aux maires des villes du pays hôte ainsi qu'aux écoliers. D'autres activités consistent à organiser des cours de sport et des compétitions sportives pour les habitants des zones jouxtant les bases militaires ou encore à leur proposer des enseignements en langue étrangère, notamment en anglais⁶⁵.

61. Entretien avec des membres canadiens de la *task-force* Latvia, 14 janvier 2022, par visioconférence.

62. Entretien avec un diplomate letton, Bruxelles, 9 novembre 2021.

63. Entretien avec des diplomates français, Bruxelles, 12 novembre 2021.

64. L'OTAN emploie l'expression de « menaces hybrides », notamment dans le concept stratégique de 2010, mais la polysémie de ce terme semble constituer un frein à l'analyse (voir Elie Tenenbaum, « Le piège de la guerre hybride », Focus stratégique n° 63, IFRI, 2015).

65. Entretien avec un diplomate belge, Bruxelles, 10 novembre 2021, et avec des membres canadiens de la *task-force* Latvia, 14 janvier 2022, par visioconférence.

Au moins en Estonie, nous avons une communication stratégique très claire. Les commandants et les soldats se rendent à tous les événements possibles en Estonie pour populariser l'eFP, dire ce qu'ils font, pourquoi ils sont ici, ce que la Grande-Bretagne fait en Estonie. Il s'agit de démystifier l'OTAN et de réduire la possibilité pour la Russie d'utiliser l'eFP pour des *fake news*. Ils le font partout et aussi dans la partie orientale de l'Estonie où il y a la minorité russophone⁶⁶.

Ces activités de diplomatie publique ont principalement lieu dans les pays Baltes où sont présentes des minorités russophones. Ces minorités représentent 26,5 % de la population en Estonie, 26 % en Lettonie et 5,8 % en Lituanie et elles sont localisées principalement dans les zones frontalières avec la Russie ou le Bélarus pour le cas lituanien, ainsi que dans les régions des capitales de ces trois États.

Les minorités étaient initialement supposées plus réceptives aux messages de désinformation russe. Ces derniers opèrent sur plusieurs registres parmi lesquels des accusations envers les troupes de l'eFP d'encourager et d'avoir recours à la prostitution, de polluer l'environnement en raison de la mauvaise gestion des bases militaires, de contribuer à une large diffusion de la Covid-19 en ne respectant pas les règles sanitaires, de contribuer à la forte augmentation des prix de l'immobilier en raison de l'écart de salaires entre les troupes et les populations locales. Néanmoins, après plusieurs années de présence de l'OTAN dans ces États, un effet mélioratif est constaté par les acteurs. La lutte contre la désinformation est jugée moins utile à mesure que les populations locales se sont habituées à la présence de l'OTAN et se sont familiarisées avec son activité.

La désinformation est moins efficace depuis que l'eFP est ici car le message ne prend pas parce que les *fake news* sont maintenant vues comme des mensonges éhontés⁶⁷.

Ainsi, l'eFP remplit de nombreux rôles et ne se limite pas uniquement à une activité de dissuasion. Elle participe autant à la socialisation des troupes qu'à la meilleure compréhension des enjeux de sécurité de chaque État membre et à la diffusion d'un narratif mélioratif sur l'OTAN auprès des populations locales. Dès lors, elle participe à la cohésion entre alliés au-delà de leurs armées.

QUELLES ÉVOLUTIONS POUR L'eFP ?

L'eFP : une activité sans fin ?

Mise en place à la suite du sommet de Varsovie, l'eFP entre dans sa cinquième année d'existence. Son lancement n'a pas donné lieu à la mise en place d'une série de clauses qui préciseraient sa conclusion et la fin de l'activité ou sa suspension n'est actuellement pas envisagée.

Pourtant, au moment où une décision d'engagement des troupes pour une mission de dissuasion est prise, il est nécessaire de penser dans la durée en raison de plusieurs facteurs.

66. Entretien avec un diplomate estonien, Bruxelles, 11 novembre 2021.

67. Entretien avec un diplomate américain, Bruxelles, 10 novembre 2021.

D'une part, une opération mobilise une partie des moyens militaires des pays participants, ce qui peut réduire la possibilité de prendre part à d'autres missions. D'autre part, le développement des capacités est influencé à long terme afin de répondre à ce besoin de dissuasion. Enfin, la dissuasion impose ses conditions car dans ce contexte, l'attitude de l'adversaire, notamment sa volonté de maintenir la pression, détermine le maintien des troupes⁶⁸.

Avant même le lancement de l'offensive russe contre l'Ukraine en février 2022, les pays membres estimaient que la situation stratégique s'était dégradée depuis le lancement de l'eFP et que cela ne plaiderait donc pas pour son retrait :

D'un point de vue stratégique, rien n'a changé depuis Varsovie et c'est même devenu plus complexe. La Russie a modernisé son armement et a modernisé ses entraînements qui sont organisés à grande échelle. Le Bélarus a été intégré à la pensée militaire russe. Et en plus de cela, il y a la crise migratoire, la désinformation et les *fake news*⁶⁹.

La question de la clôture n'a pas été abordée et l'environnement sécuritaire se dégrade avec les dynamiques de la Russie autour de l'Ukraine et de la Biélorussie, et la présence plus active en mer Baltique. Nos dirigeants savent que la Russie est une menace pour la communauté euro-atlantique. Elle détermine la posture de dissuasion dont nous avons besoin dans toute l'Alliance⁷⁰.

Cependant certains alliés envisagent les conditions d'une fin de l'eFP car « la dissuasion est un état présent, pas futur⁷¹ », que « l'eFP est en évaluation continue et que c'est cette évaluation qui va déterminer la fin de l'eFP⁷² ». Pour cela, il faudrait un geste positif de la Russie⁷³.

Les tensions entre l'Europe, la Russie et l'Ukraine devraient s'estomper, il n'y aurait pas d'intégration politique et/ou militaire entre la Russie et le Bélarus, et il faudrait revenir aux relations qui présidaient entre les différentes parties durant les années 1990, quand une coopération militaire existait entre l'OTAN et la Russie, et que cette dernière faisait partie du G8⁷⁴.

Quand l'Ukraine sortira de la sphère d'influence russe, cela décidera de la fin de l'eFP. Mais s'il y a une fusion Russie-Bélarus et s'il y a des bases russes, alors l'eFP restera. Il faudra la maintenir et sans doute la modifier pour qu'elle ne soit pas uniquement présente dans le corridor de Suwalki⁷⁵.

Néanmoins, la conclusion de l'eFP pose un certain nombre de questions pratiques et politiques à l'OTAN. Ainsi, l'intégration des bataillons aux plans de défense nationaux des pays hôtes signifie que ces derniers devraient être reconfigurés en cas de dissolution des bataillons. Cette dimension est particulièrement importante pour l'Estonie et la Lettonie alors que la Lituanie n'a pas complètement intégré la présence allemande dans ses plans

68. Entretien avec un officier supérieur belge, Bruxelles, 10 novembre 2021.

69. Entretien avec un diplomate letton, Bruxelles, 9 novembre 2021.

70. Entretien avec un diplomate estonien, Bruxelles, 11 novembre 2021.

71. Entretien avec des membres canadiens de la *task-force* Latvia, 14 janvier 2022, par visioconférence.

72. Entretien avec des diplomates polonais, Paris, 14 décembre 2021.

73. Entretien avec un officier supérieur belge, Bruxelles, 10 novembre 2021.

74. Entretien avec des membres canadiens de la *task-force* Latvia, 14 janvier 2022, par visioconférence.

75. Entretien avec des diplomates polonais, Paris, 14 décembre 2021.

de défense et que la Pologne les conçoit en prenant en compte uniquement ses propres forces⁷⁶ :

Les forces sont intégrées à la première brigade lettone. Quand le bataillon est arrivé, ça a quasiment doublé le nombre en militaires et en capacités. Pour faciliter l'insertion des troupes de l'eFP dans le cadre national, le commandement adjoint de la brigade lettone est canadien. Cela démontre la confiance et l'intégration qui ont été atteintes⁷⁷.

Par ailleurs, l'intérêt des nations participantes se maintient pour cette activité. D'une part, l'OTAN a actuellement peu de missions en cours et la participation à l'eFP permet à chaque nation de montrer sa contribution au partage du fardeau :

En plus, c'est une opportunité de contribuer au *burden-sharing* de façon opérationnelle vu qu'il n'y a plus d'autres grandes opérations de l'OTAN⁷⁸.

D'autre part, il y a toujours une volonté de participer à l'eFP pour maintenir un certain niveau d'entraînement :

Il y a toujours des demandes de pays de participer à l'eFP pour plusieurs raisons. D'une part, ils se sont engagés car ils comprennent l'importance de la dissuasion et de l'unité au sein de l'Alliance. Et lorsqu'ils sont ici, ils se rendent compte de la valeur pour leurs propres armées en raison de l'entraînement qu'ils reçoivent. Par exemple un pays comme l'Italie modifiait sa contribution en fonction de la saison. En hiver, ils envoyaient des unités de montagne et en été, ils envoyaient des forces lourdes. Cependant, depuis l'invasion de l'Ukraine, l'Italie a décidé de déployer seulement des unités lourdes en Lettonie⁷⁹.

Par ailleurs, un élément lié aux passés douloureux pourrait expliquer la difficulté des nations hôtes d'accepter la dissolution des bataillons. Ils ont été pris en tenaille entre l'Allemagne et la Russie, qui ont causé à plusieurs reprises leur ruine par le passé, notamment durant la Seconde Guerre mondiale, puis ont été intégrés de force à l'URSS pour les pays Baltes et au bloc de l'Est pour la Pologne. Ces États ont une expérience du passé qui les pousse à chercher une assurance et des garanties de sécurité dans les institutions euro-atlantiques :

Maintenant que l'eFP est là, les Baltes ne la laisseront pas partir à moins qu'il n'y ait quelque chose en remplacement. Ils ont très peur, ils ont souffert pendant cent ans entre l'Allemagne et la Russie, ils ont un voisin qui est un adversaire agressif donc ils veulent être rassurés⁸⁰.

Enfin, les gouvernements des pays d'Europe centrale et orientale seraient réticents à revenir au *statu quo ante*. En effet, l'eFP a mis fin à ce que certains estimaient être un statut de membre de second rang. Il est donc fort peu probable qu'ils acceptent à nouveau une absence militaire de l'OTAN sur leur territoire.

76. Entretien avec des membres canadiens de la *task-force* Latvia, 14 janvier 2022, par visioconférence.

77. *Ibid.*

78. Entretien avec un officier supérieur belge, Bruxelles, 10 novembre 2021.

79. Entretien avec des membres canadiens de la *task-force* Latvia, 14 janvier 2022, par visioconférence.

80. *Ibid.*

Guerre en Ukraine et transformation de l'eFP

Par ailleurs, la stratégie de l'OTAN doit prendre en compte l'évolution de la situation stratégique en Europe orientale. Par exemple, le rôle du Bélarus n'est pas le même qu'en 2016 lors du sommet de Varsovie. D'un gouvernement proposant une médiation, *via* notamment les accords de Minsk, le Bélarus a changé de ligne et s'est rapproché de Moscou à la suite des élections truquées de l'été 2020. Dans les analyses de l'OTAN, le rôle du Bélarus comme État-tampon avait été largement surestimé⁸¹.

Ainsi, des exercices militaires conjoints ont été réalisés par les armées russes et biélorusses sur le territoire du Bélarus en février 2022. À cette occasion, plus de 30 000 militaires russes auraient été déployés⁸². Par ailleurs, le statut d'État non nucléaire et neutre adopté par le Bélarus en 1990 et inscrit dans sa Constitution en 1994, a été retiré du projet constitutionnel proposé par le gouvernement d'Alexandre Lukachenko en décembre 2021⁸³. Cette proposition d'amendements constitutionnels fait suite aux déclarations de Lukachenko offrant d'accueillir des armes nucléaires russes sur le territoire biélorusse si l'OTAN transférait des bombes atomiques américaines d'Allemagne en Europe centrale⁸⁴.

En outre la question du maintien de l'eFP ne se pose plus en raison de la hausse continue des tensions sur le flanc Est. Cette hausse a été amorcée par la publication à l'hiver 2021 des lignes rouges russes concernant la démilitarisation des pays devenus membres depuis 1999, soit les États d'Europe centrale et orientale, mais elle est due aussi à la volonté de Moscou que l'OTAN s'engage à ne jamais accepter l'Ukraine comme membre. Ces tensions ont culminé avec l'invasion russe de l'Ukraine fin février 2022.

Face à cette agression, la Force de réaction rapide de l'OTAN (NRF), qui compte 40 000 personnels militaires, a été activée pour la première fois depuis sa création. Cela signifie que des unités des armées des pays membres sont rendues disponibles pour renforcer la posture de dissuasion et, le cas échéant, pouvoir intervenir rapidement pour défendre le territoire des États membres. Le flanc Est a ainsi été fortement renforcé. Le nombre d'avions affectés à la police du ciel a été accru et des navires supplémentaires ont été déployés en mer Baltique et en Méditerranée (130 avions et 140 navires). Des effectifs additionnels ont été affectés à l'eFP⁸⁵. Ainsi en février 2022, l'ensemble des forces de l'eFP représentait 4 957 soldats. Le renforcement du dispositif de dissuasion opéré à la mi-mars fait porter les effectifs de troupes alliées à 18 200 soldats pour l'eFP, 4 200 pour la tFP et un ajout de 2 900 soldats en Hongrie et en Slovaquie. À titre de comparaison, les estimations pour l'oblast de Kaliningrad, enclave russe entre les pays baltes et la Pologne, sont de

81. Entretien avec un officier supérieur belge, Bruxelles, 10 novembre 2021.

82. « Crise ukrainienne : la Russie lance des manœuvres militaires en Biélorussie », *Le Monde* avec AFP, 10 février 2022.

83. « *We must ensure that Belarus remains a nuclear-weapon-free and neutral state* », rencontre entre Sviatlana Tsikhounouskaya et la directrice de l'ICAN (Campagne internationale pour l'abolition des armes nucléaires), site web officiel de Sviatlana Tsikhounouskaya, <https://tsikhanouskaya.org/en/events/news/c8468707f997306.html>. Voir aussi : projet de la nouvelle Constitution biélorusse https://president.gov.by/en/gosudarstvo/constitution/constitution_project, site officiel de la présidence biélorusse : https://president.gov.by/en/gosudarstvo/constitution/constitution_project.

84. « Belarus president offers to host Russian nuclear weapons », *Associated Press News*, 30 novembre 2021.

85. Voir la carte sur le site internet de l'OTAN « NATO's Eastern Flank : stronger defence and deterrence », 16 mars 2022, https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/2022/3/pdf/2203-map-det-def-east.pdf.

30 000 personnels (15 000 forces terrestres, 10 000 forces navales et 5 000 forces aériennes russes).

Cet effort concerne également la présence avancée adaptée (tFP), stationnée à Craiova en Roumanie et couvrant la région de la mer Noire. La graduelle montée des tensions en Europe, qui a conduit à l'invasion par la Russie de l'Ukraine, a entraîné une réévaluation du dispositif tFP. Dans le cadre de la VJTF, dont la France est nation-cadre en 2022, les gouvernements belge et français ont envoyé des centaines de soldats⁸⁶. Paris a aussi affirmé être disposé à devenir nation-cadre en Roumanie si l'évolution en ce sens de la tFP était souhaitée par les États membres de l'OTAN⁸⁷.

Enfin des bataillons multinationaux ont également été positionnés en Hongrie et en Slovaquie. En Hongrie, Budapest joue le rôle de nation-cadre et de nation hôte et les nations participantes sont la Croatie, les États-Unis et la Turquie (900 soldats). En Slovaquie, la nation hôte est la République tchèque et les nations contributrices sont l'Allemagne, la Hollande et la Slovénie (643 soldats). Avec la création de ces deux nouveaux bataillons, une unification a été opérée puisque l'ensemble des troupes présentes sur le flanc oriental de l'OTAN compose désormais la présence avancée de l'OTAN (*NATO's forward presence*)⁸⁸.

Cependant pour certains pays membres de l'Alliance, le format de la mission doit être révisé. Ainsi le président polonais Andrzej Duda a émis la proposition que l'eFP change de fonction en passant d'*enhanced forward presence* (présence avancée renforcée) à *enhanced forward defense* (défense avancée renforcée)⁸⁹. Cette nouvelle dénomination se traduirait par une augmentation substantielle du nombre de troupes et par une modification du matériel affecté à la mission. L'ensemble des bataillons abandonnerait donc la logique d'entraînement et de dissuasion pour adopter une posture assurant la défense effective du territoire des États membres par le positionnement de forces de combat crédibles. Cela signifierait aussi que l'eFP ne devrait plus avoir le statut d'activité mais de mission ou d'opération de l'OTAN.

Une évolution notable en ce sens a été faite lors du sommet de Madrid de juin 2022. Pour renforcer le flanc oriental, les alliés ont pris deux principales mesures : faire évoluer la Force de réaction rapide pour la porter au-delà de 300 000 personnels militaires et transformer les bataillons positionnés sur le flanc Est, dont ceux de l'eFP, en brigades⁹⁰. Cela signifie un accroissement majeur des troupes par rapport au format initial, puisque l'effectif d'un

86. En Estonie, la France participe à l'eFP (mission Lynx) et à la mission de police aérienne (eAP). Depuis l'invasion de l'Ukraine, la France participe également à la police aérienne en Pologne et en Roumanie, 500 soldats français contribuent au renforcement de la tFP. Enfin des navires français participent à la mission de dissuasion et de surveillance ainsi qu'à la police aérienne de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Croatie grâce au déploiement d'un groupe aéronaval (Renforcement de la posture défensive et dissuasive de l'OTAN sur le flanc Est de l'Europe, Ministère français de la Défense, 16 mars 2022, <https://www.defense.gouv.fr/operations/europe/europe-du-nord-lest/otan/renforcement-du-flanc-est-lotan>).

87. « La Roumanie compte sur le soutien des États-Unis et de l'OTAN », *Le Monde*, 4 février 2022. Voir aussi le discours de Florence Parly, ministre des Armées, à Bucarest le 27 janvier 2022 : <https://www.vie-publique.fr/discours/283573-florence-parly-27012022-france-roumanie>.

88. Présence militaire de l'OTAN à l'est de l'Alliance : https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_136388.htm?selectedLocale=en.

89. Interview du président polonais Andrzej Duda par Konrad Piasecki, TVN24, 26 mars 2022, <https://tvn24.pl/go/programy/7/opinie-i-wydarzenia-odcinki,16593/odcinek-2247,S00E2247,736436>.

90. Déclaration du sommet de Madrid, 29 juin 2022 : https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_196951.htm.

bataillon est d'environ 1 000 personnels alors que celui d'une brigade peut être compris entre 7 000 et 8 000 soldats. En juin 2022, la présence alliée sur tout le flanc oriental, soit dans les États baltes, la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie, s'élevait à 9 641 soldats⁹¹.

CONCLUSION

Créée dans un contexte sécuritaire européen devenu plus menaçant à la suite de l'annexion de la Crimée par la Russie, l'eFP dissuade de façon à la fois conventionnelle et classique. De fait, elle ne propose pas de réelle innovation stratégique. Par ailleurs, elle présente de nombreuses limites en raison de l'hétérogénéité de sa mise en œuvre, entre activités d'entraînement et missions de défense.

Si son caractère multilatéral correspond au mode de fonctionnement et aux pratiques de l'OTAN, l'eFP est le résultat d'un compromis entre les besoins et les réticences des différents États membres. Elle est aussi une activité qui correspond aux objectifs de l'OTAN, alliance intergouvernementale dont l'efficacité repose sur l'interopérabilité et donc sur la capacité à faire travailler de concert les armées de trente pays membres.

Malgré ses limites, l'eFP est une activité qui évolue et s'inscrit dans le temps long de l'Alliance. Ainsi, la présence de l'OTAN sur le flanc Est a été modifiée pour faire face au retour d'un conflit de haute intensité aux portes de l'OTAN après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, et en prévenir toute extension sur le territoire des États membres. De plus, la capacité de dissuasion de l'OTAN, dont l'eFP est l'un des marqueurs, est recherchée par des États partenaires. En exprimant leur souhait au printemps 2022 de rejoindre l'OTAN et en abandonnant leur statut d'États neutres, la Suède et la Finlande témoignent de l'efficacité de l'action de l'OTAN et la légitiment sur l'arène de la sécurité européenne. De fait, l'eFP, malgré ses limites, ancre l'Alliance atlantique comme acteur incontournable pour garantir la sécurité, la défense territoriale et la souveraineté des États européens.

91. Effectifs sur le flanc Est de l'OTAN, juin 2022: https://shape.nato.int/resources/site16187/General/factsheets/2206-factsheet_efp_en.pdf.

Docteure en science politique de l'Université Paris-Nanterre, postdoctorante à l'IRSEM (2021-2022), Amélie Zima est chercheuse au Centre Thucydide (Université Paris-Panthéon-Assas). Sa thèse portant sur le premier élargissement post-guerre froide de l'OTAN a reçu le premier prix de thèse de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN). Ses travaux portent principalement sur l'OTAN et la politique de défense polonaise.

Amélie Zima a été chercheuse associée au Cefres de Prague (Centre français de recherches en science sociales), à l'Institut d'études politiques de l'Académie polonaise des sciences (ISP-PAN) et au Centre de civilisation française de l'Université de Varsovie (OKF-UW). Elle a enseigné à Sciences Po et aux Universités Paris-Nanterre et Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Elle a publié récemment « La guerre en Ukraine : quel rôle pour l'OTAN ? », Club des juristes, <https://blog.leclubdesjuristes.com/la-guerre-en-ukraine-quel-role-pour-lotan/> ; « OTAN-Ukraine : quelles perspectives d'adhésion ? », Brève stratégique n° 32, IRSEM, 4 mars 2022 ; L'OTAN, Paris, PUF-Que sais-je, 2021.

Contact : amelie.zima@irsem.fr