



**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES, DE
L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE DE
L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

ARTICLE 58-2° DE LA LOI ORGANIQUE DU 1ER AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

**La réintégration de la France
dans le commandement
intégré de l'OTAN : quel coût
et quelles pistes
d'économies possibles ?**

Septembre 2012

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT.....	5
RESUME DU RAPPORT	7
RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I PRESENTATION DE L’OTAN.....	17
I - L’organisation de l’Alliance	17
A - Les missions de l’Alliance du traité de l’Atlantique Nord ...	18
B - L’ organisation de l’OTAN	20
C - L’ Assemblée parlementaire de l’OTAN	24
D - Le concept stratégique de l’OTAN	24
II - La pleine participation de la France aux structures intégrées	26
A - Les relations de la France et de l’OTAN depuis sa création au retrait de la France du commandement intégré en 1966.....	26
B - Le processus de rapprochement progressif de la France et du commandement intégré de l’OTAN	27
C - Les modalités de la pleine participation de la France au commandement intégré de l’OTAN	29
D - Les personnels français mis à disposition du commandement intégré de l’OTAN	33
 CHAPITRE II LE RENCHERISSEMENT DES COUTS LIES A LA PLEINE PARTICIPATION DE LA FRANCE AUX STRUCTURES INTEGREES DE L’OTAN	 39
I - Le coût de la participation française à l’OTAN	39
A - Présentation du budget de l’OTAN.....	39
B - Le coût pour la France.....	64

II - Les surcoûts liés à la pleine participation aux structures intégrées	73
A - La prévision des surcoûts.....	74
B - Des surcoûts constatés inférieurs aux prévisions	78
C - La prévision actualisée des surcoûts	81

CHAPITRE III LES ECONOMIES POSSIBLES ET LES RETOMBÉES DE LA PRESENCE FRANÇAISE AU SEIN DE L'OTAN85

I - L'évolution prévisible des coûts : un impact contrasté.....	86
A - Une diminution globale de la participation financière à l'OTAN est prévue	86
B - Les opérations extérieures : une diminution incertaine des coûts	87
C - Le siège de l'OTAN : un coût important mais transitoire	89
D - Les budgets d'investissements et les financements communs : une augmentation prévisible de la contribution française	90
II - Les pistes d'économies possibles : des marges de manœuvre limitées	95
A - Les économies liées à la réforme de l'OTAN	95
B - Les économies possibles au sein du dispositif français	106
C - La coopération et la mutualisation en matière d'équipements : une piste pour l'avenir	111
D - La maîtrise des financements en commun par l'apport de contributions en nature	113

III - Les retombées économiques : des gains réels mais sans lien à ce stade avec la pleine participation au commandement intégré de l'OTAN	115
A - La localisation de sites et d'activités de l'OTAN en France : un gain limité	115
B - Les retombées industrielles : une position favorable acquise avant la pleine participation au commandement intégré	118

CONCLUSION GENERALE.....127

ANNEXES129

Avertissement

Saisine de la Cour des comptes

A la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, et conformément à l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, la Cour des comptes a procédé à un contrôle ayant pour objet « *la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN : quel coût et quelles pistes d'économies possibles ?* ». Ce contrôle a été demandé au Premier Président de la Cour des comptes par le Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale par un courrier daté du 7 décembre 2011 (annexe I). Le Président de la deuxième chambre, accompagné de l'équipe de contrôle, a rencontré le 9 février 2012 le rapporteur spécial du budget de la mission « défense ». Un courrier du Premier président a été envoyé à la suite de cette réunion, le 20 février 2012, précisant les contours de l'instruction conduite par l'équipe de rapporteurs (annexe II).

Déroulement de l'enquête

Le contrôle a été notifié le 16 janvier 2012 par le Président de la deuxième chambre et l'enquête s'est déroulée de février à juin 2012. Le contrôle a été effectué sur pièces et sur place, par l'envoi de questionnaires aux responsables de l'Etat-major des armées, de la direction générale de l'armement, de la direction des ressources humaines et de la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense ainsi qu'au ministère des affaires étrangères et à la direction du budget. Des entretiens ont été réalisés avec les agents de ces différentes structures (cf. annexe IV). Un déplacement à Bruxelles et à Mons a été effectué par les rapporteurs, permettant de rencontrer plusieurs interlocuteurs de la représentation permanente de la France, des agents de l'OTAN, ainsi que des militaires français insérés dans les structures intégrées.

La principale limite identifiée au cours de l'instruction a été l'incapacité tant juridique que matérielle des rapporteurs à contrôler les structures mêmes de l'OTAN, pourtant sources des principales économies possibles pour la France¹. Par ailleurs, la pleine participation de la France au commandement intégré a également eu des conséquences sur les plans

¹ La Cour des comptes n'est en effet pas compétente pour contrôler l'OTAN en tant que telle, mais seulement les différentes contributions de la France à cette organisation internationale.

politiques et stratégiques, qu'il n'appartient pas à la Cour des comptes d'apprécier.

Procédure contradictoire

Le rapport ci-après fait suite à une procédure contradictoire. Il intègre les éléments de réponse apportés par écrit par le ministère de la défense, le ministère des affaires étrangères et la direction du budget. Il tient compte également des remarques formulées en audition les 4, 5 et 11 juillet 2012, par le commandant suprême pour la transformation de l'Alliance atlantique, le directeur des affaires politiques du ministère des affaires étrangères, le sous-chef des relations internationales à l'Etat-major des armées, le représentant permanent de la France à l'OTAN et le représentant militaire auprès de l'OTAN, ainsi que par le directeur chargé des affaires stratégiques du ministère de la défense.

Un tiré à part, intégrant des données et développements classés en diffusion restreinte, accompagne le présent rapport.

Le présent rapport, qui en constitue la synthèse définitive, a été délibéré, le 5 septembre 2012, par la deuxième chambre, présidée par M. Levy, président de chambre, et composée de MM. Rémond, Paul, conseillers maîtres, Mme Saliou, conseillère maître, MM. Rigaudiat, Mousson et Guillot, conseillers maîtres, le rapporteur étant M. Imbert, conseiller référendaire, et Mme Saliou, conseillère maître, étant le contre-rapporteur.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 11 septembre 2012 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Johanet, procureur général, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, présidents de chambre.

Résumé

1 - Le coût de la présence française au sein de l'OTAN et l'impact de la pleine participation de la France au commandement intégré

La France est toujours restée membre de l'Alliance atlantique, même si elle a quitté son commandement militaire intégré en 1966. A ce titre, elle a continué de contribuer selon des modalités dérogatoires aux différents budgets de l'OTAN. En 2008, dernier exercice avant la pleine participation de la France aux structures intégrées, les contributions financières directes de la France à l'OTAN s'élevaient déjà à 172,66 M€, auxquels s'ajoutaient les rémunérations et charges sociales des 242 militaires alors mis à disposition de l'Alliance par la France, qui peuvent être estimées à 29,99 M€ soit un coût total de 202,65 M€ avant la pleine participation.

Depuis le début des années 1990, la France s'est progressivement rapprochée du commandement intégré, processus qui s'est achevé en 2009 avec la décision de reprendre pleinement place dans la structure militaire intégrée. La seule instance dont la France reste aujourd'hui à l'écart est le groupe des plans nucléaires.

Avec le retour complet dans le commandement intégré, la France y a obtenu une place conforme à son poids au sein de l'Alliance. Fait notable, elle a obtenu l'un des deux commandements suprêmes de l'OTAN : le commandement allié transformation (ACT) situé à Norfolk en Virginie (États-Unis). Au final, il est indéniable que la pleine participation de la France au commandement intégré et l'envoi d'un peu moins de 700 militaires français supplémentaires à cette occasion ont accru *ipso facto* son influence au sein de l'Alliance. Le ministère des affaires étrangères et celui de la défense estiment d'ailleurs que grâce à la pleine participation de la France au commandement intégré de l'OTAN, les Etats européens qui avaient fait de leur propre participation à l'OTAN un élément essentiel de leur sécurité - et notamment les pays de l'est de l'Europe - ont accueilli plus favorablement les initiatives prises par notre pays en matière de politique européenne de sécurité et de défense. En plus des conséquences politiques et stratégiques, cette décision a également eu un impact sur le plan financier, la France contribuant désormais pleinement au budget et au fonctionnement de l'OTAN, comme les 27 autres alliés.

Le budget de l'OTAN se compose de trois volets : un budget civil, un budget militaire et un programme d'investissements (NSIP). Depuis 2005, ces trois budgets ont connu des augmentations importantes dont

une grande partie s'explique par l'opération conduite en Afghanistan à laquelle la France participait déjà. Ainsi, le budget de l'OTAN est passé de 1875,49 M€ en 2007 à 2419,25 M€ en 2011. C'est dans ce contexte haussier des besoins de l'OTAN qu'est intervenue la décision française de pleinement participer au commandement intégré.

En prenant en charge 11,17 % des dépenses², la France contribue, depuis la création de l'Alliance, à une part de dépenses voisine de celle assumée par le Royaume-Uni tandis que la part américaine est plafonnée à environ 22 % et que de nombreux alliés participent pour moins de 1 % aux budgets de l'OTAN.

En 2011, la participation française à l'OTAN a atteint un coût complet de 325,86 M€ alors qu'il se serait établi à 264,86 M€ sans la décision de 2009. Les contributions financières directes représentent les deux tiers de l'effort financier de la France en faveur de l'OTAN, la mise à disposition des personnels un tiers.

**Estimation du coût global consolidé de la participation
française à l'OTAN en 2011**

Nature du coût	2011	Part en 2011
Contributions financières directes	211,22	64,8 %
Rémunérations et charges sociales des insérés OTAN	114,64	35,2 %
Total	325,86	100,00 %

Source : ministère des affaires étrangères, État-major des armées et Cour des Comptes, en M€

Le coût total a fortement augmenté pour la France depuis 2006 : les contributions financières directes ont été presque multipliées par deux (120 M€ en 2006, 211 M€ en 2011). Toutefois, cette augmentation n'est qu'en partie liée à la pleine participation au commandement intégré, et ne doit donc pas être assimilée au surcoût induit par cette décision. En effet, les dépenses de l'OTAN ont connu une augmentation dynamique depuis 2007, qui s'explique principalement par l'évolution des opérations en Afghanistan.

² Part de la contribution française au budget militaire et au NSIP en 2012, pour le budget civil la part est de 11,42 %.

En effet, le surcoût strictement lié à la pleine participation aux structures intégrées de l'OTAN s'est élevé à 61 M€ pour un coût total de 325,86 M€ en 2011. En raison de la pleine participation, la France a donc acquitté une contribution supérieure de 23,03 % à ce qu'elle aurait été en l'absence d'une telle participation. Ce surcoût est inférieur à l'estimation du ministère de la défense au moment où cette décision a été prise (79 M€ initialement prévus pour 2011).

Cette évolution favorable s'explique par la concomitance de la pleine participation de la France au commandement intégré et de la réforme de ce dernier, qui a permis de diminuer le nombre de personnels mis à disposition par la France qui s'est établi à 925 en 2011 au lieu des 1332 agents initialement prévus. La France a joué un rôle moteur dans le processus de réforme et de rationalisation des structures de l'OTAN, source d'économies à moyen et long terme.

**Surcoût constaté de 2009 à 2011 lié à la pleine participation
aux structures intégrées**

		2009	2010	2011
T2	Rémunérations	7	24	43
T3 / T5	Aide sociale	0	2	3
Sous total dépenses de personnel		7	26	46
T6	Fonctionnement	18	14	15
	Investissement	0	0	0
Sous-total hors dépenses de personnel		18	14	15
Surcoût total lié à la pleine participation (base 2008)		25	40	61

Source : État-major des armées et Cour des Comptes, en M€ courants

Le surcoût pour la France de la pleine participation au commandement intégré, 61 M€ en 2011, se compose de trois éléments :

- les indemnités supplémentaires de résidence à l'étranger des militaires mis à disposition de la structure militaire intégrée par la France (45 M€ pour les dépenses de personnel) ;
- la pleine participation au budget de fonctionnement de la structure militaire intégrée (15 M€) ;
- la pleine participation à tous les nouveaux paquets de capacités de l'OTAN (pas encore de surcoût en 2011).

Seuls les deux premiers éléments de ce surcoût sont aujourd'hui précisément mesurés, la cible d'effectifs mis à disposition ayant été atteinte en 2011. En revanche, la pleine participation au budget des investissements est progressive et ne sera pas effective avant 2020. **C'est seulement à cet horizon que le surcoût final total pourra être mesuré. Il est aujourd'hui estimé par le ministère de la défense à 75 M€ par an**, sur la base des plafonds du programme de sécurité et d'investissement (*NATO Security and Investment Programme* - NSIP) avant pleine participation.

2 - Economies possibles et retombées de la participation françaises à l'OTAN

L'évolution « naturelle » des budgets de l'OTAN devrait conduire à une légère baisse de la participation française à cette organisation : de 243,9 M€ en 2013, les contributions directes françaises devraient atteindre 232,1 M€ en 2017 tandis que le nombre de militaires mis à disposition du commandement intégré se stabiliserait à son niveau actuel. Dans cette hypothèse favorable, les économies devraient en tout état de cause rester assez modestes :

- les besoins de financement de l'Alliance devraient légèrement diminuer, mais la pleine participation de la France au NSIP à l'horizon 2020 pourrait annuler ce gain potentiel ;
- le nombre de militaires français actuellement détachés (925) excède déjà la cible retenue pour la France dans la nouvelle structure de commandement (901). En effet, si la cible initiale dans l'ancienne structure de commandement était de 1 332 personnels français détachés, la structure de commandement a entamé son processus de réforme et de rationalisation, entraînant un gel de la montée en puissance des effectifs par l'État-major des armées.

Par ailleurs, ces prévisions de stabilisation restent soumises à des aléas : l'absence d'une nouvelle opération de l'OTAN d'ampleur comparable à l'Afghanistan dans les prochaines années, la maîtrise du NSIP et la réalisation des économies prévues dans le cadre de la réforme de la structure de commandement, du secrétariat international et des agences.

La France a fortement contribué à la réforme des structures de l'OTAN, qui devrait permettre de stabiliser, voire diminuer la contribution française à cette organisation internationale. La mise en œuvre de ces réformes et l'obtention effective des économies annoncées devront faire l'objet d'un suivi attentif.

Concernant les personnels français mis à disposition de l'organisation, les marges de manœuvre sont limitées par les règles de l'organisation qui s'imposent à la France, dès lors qu'elle a repris sa place dans le commandement intégré. Enfin, la pleine participation au commandement intégré n'a pas entraîné pour le moment de gains supplémentaires sur les équipements, même si l'initiative de « *Smart Defence* » visant à encourager la spécialisation et la coopération entre alliés pourrait constituer une piste pour l'avenir.

Par ailleurs, la participation française à l'OTAN représente un coût pour les finances publiques, mais génère aussi des retombées économiques.

S'agissant des effets liés à l'implantation de structures de l'OTAN en France, ils sont résiduels depuis la sortie du commandement intégré en 1966 et les agences de l'Alliance ne représentent qu'un peu moins de 200 emplois directs sur le territoire français.

Plus importantes, les retombées économiques et industrielles sont liées aux commandes de l'OTAN, financées en commun dans le cadre de l'acquisition de paquets de capacités. Même si les données doivent être appréhendées avec prudence, la France est dans une position assez favorable grâce aux contrats obtenus par le groupe THALES, qui se sont élevés en moyenne à 150 M€ par an sur la période 2008-2012. Ces contrats ne sont toutefois pas directement liés à la pleine participation de la France au commandement intégré.

Synthèse du coût de la présence française au sein de l'OTAN et du surcoût de la pleine participation

		2007	2008	2009	2010	2011	2012 (prev)	2013 (prev)	2014 (prev)	2015 (prev)	2016 (prev)	2017 (prev)	2020 (prev)
1	Budget OTAN	1875,49	1975,73	2264,99	2151,27	2419,25	3136,98	2930,03	2844,03	2481,76	2518,41		
2	France T6	178,19	172,66	227,32	240,47	211,22	253,22	243,90	250,30	249,80	236,50	232,10	
3	<i>Dont T6 surcoût défense</i>	-	-	18,00	14,00	15,00	15,00	3,00	3,00	3,00	3,00	10,00	24,00
4	Dont T6 défense	151,97	148,17	206,75	210,97	183,21	218,65	213,20	217,00	212,30	199,60	201,90	
5	Dont T6 MAE	26,22	24,49	20,57	29,50	28,01	34,57	30,70	33,30	37,50	36,90	30,20	
6	T2 Complet France*	29,99	29,99	59,74	98,78	114,64	114	114,64	111,79	111,79	111,79	111,79	
7	<i>Dont T2 surcoût France</i>	-	-	7,00	26,00	46,00	50,00	51,00	51,00	51,00	51,00	51,00	51,00
8 2+6	Coût complet** France T6+ T2	208,18	202,65	287,06	339,25	325,86	367,22	358,54	362,09	361,59	348,29	343,89	
9 3+7	<i>Dont Surcoût complet</i>	-	-	25,00	40,00	61,00	65,00	54,00	54,00	54,00	54,00	61,00	75,00

Source : OTAN, EMA, MAE et Cour des comptes

*Estimation Cour des comptes, sur une cible d'effectifs de 901 à partir de 2014 et sans mise en place d'un tableau 4 de l'IRE

**Estimation Cour des comptes

Recommandations

L'enquête menée par la Cour a conduit à formuler les recommandations suivantes :

1. Maintenir au rang de des priorités du ministère de la défense et des affaires étrangères vis-à-vis de l'OTAN la mise en œuvre effective des réformes de structures engagées par l'Alliance, la diminution du ratio de personnels mis à disposition, ainsi que le suivi, assorti d'un calendrier, de la réalisation des économies afférentes.

2. Plaider en faveur d'une évolution des missions du Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (*IBAN*) vers l'audit de performance, afin d'approfondir les rationalisations en cours au sein de l'OTAN.

3. Ne pas mettre en vigueur le tableau 4 de l'IRE et envisager la mise en place de dispositifs plus adaptés aux situations individuelles et aux destinations d'accueil des militaires expatriés, comme la majoration de la prime familiale d'expatriation, si les conditions locales le justifient.

4. Continuer à proposer au cas par cas des contributions en nature mises à disposition de l'OTAN en substitution des financements en commun, sous réserve que cette mise à disposition soit compatible avec les priorités nationales.

5. Engager le processus d'homologation par le commandement ACT d'un ou plusieurs centres d'excellence dès lors qu'une compétence française intéressante pour l'OTAN et la possibilité d'un financement multinational sont identifiés.

6. Mettre au point une stratégie industrielle claire vis-à-vis de l'OTAN, à l'échelle des perspectives de contrats, notamment en matière de défense anti-missiles et de « *Smart Defence* » pour accroître la part de marché des entreprises françaises. A cet effet, la DGA devrait tirer profit de la diminution prévue de ses effectifs affectés dans les structures de l'OTAN pour en redéployer une partie dans ses structures centrales, afin de renforcer sa capacité d'analyse et d'animation du réseau des ingénieurs de l'armement présents dans les structures de l'Alliance.

Introduction

La France est toujours restée membre de l'Alliance atlantique et a procédé à un rapprochement progressif avec le commandement militaire intégré depuis le début des années 1990. En 2009, ce processus est arrivé à son terme avec la décision de reprendre pleinement place dans la structure militaire intégrée.

Comme toutes les autres nations membres de l'OTAN, la France concourt au fonctionnement de l'organisation par des contributions financières directes aux différents budgets de l'OTAN et par la mise à disposition de personnels civils et militaires. La pleine participation de la France au commandement militaire intégré a accru le poids de ces contributions : c'est le « surcoût » que la Cour des comptes a cherché à estimer.

Afin de limiter le poids de ce surcoût, et plus globalement du coût de la présence française au sein de l'Alliance atlantique, plusieurs orientations sont possibles. Certaines de ces orientations ne relèvent pas de la seule volonté de France mais nécessitent de recueillir l'assentiment des autres alliés, l'OTAN fonctionnant selon la règle du consensus.

Comme cela était indiqué dans la lettre du 20 février 2012 envoyée par le Premier président au Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le présent rapport comprend :

- une présentation des modalités de la pleine participation de la France dans le commandement intégré de l'OTAN (I) ;
- une présentation du coût pour la France de la participation française à l'OTAN, avant et après la pleine participation, ainsi qu'une évaluation du surcoût directement lié à la pleine participation aux structures intégrées depuis 2009 (II) ;
- les pistes d'économies possibles dans les années à venir, ainsi que les retombées économiques de l'appartenance à l'OTAN (III).

Chapitre I

Présentation de l'OTAN

La France est l'une des nations fondatrices de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. Elle a quitté la structure militaire intégrée en 1966, alors que le général de Gaulle était président de la République, tout en restant membre de l'Alliance.

En tant qu'allié au statut particulier, la France a participé aux décisions politiques de l'Alliance, en contribuant partiellement aux activités militaires et aux investissements.

La pleine participation française au commandement intégré en 2009 s'est traduite par une contribution pleine et entière aux différents budgets de l'organisation³ et par le déploiement de quelque 700 militaires français supplémentaires au siège et dans les états-majors de l'OTAN.

I - L'organisation de l'Alliance

La structure de l'OTAN est complexe, partagée entre sphères politique et militaire. Le secrétariat international est la structure de coordination des activités du Conseil et des comités, avec les états-majors et les agences.

³ Hormis pour le programme d'investissements de l'OTAN, pour lequel la pleine participation française est progressive.

A - Les missions de l'Alliance du traité de l'Atlantique Nord

L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord est une organisation politique et militaire fondée par le traité du 4 avril 1949, entré en vigueur le 24 août 1949.

Les États parties au traité⁴ affirment leur engagement à maintenir les principes de la charte des Nations Unies et à « *sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage commun et leur civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit* »⁵. Aux douze membres fondateurs, dont la France, se sont joints seize autres nouveaux membres pour la plupart issus de l'Europe centrale et orientale⁶. Vingt et un des vingt-huit membres actuels sont également membres de l'Union européenne⁷.

L'Alliance avait pour vocation initiale d'assurer la sécurité de l'Amérique du nord et du continent européen dans un contexte de stabilisation politique de l'Europe et d'opposition avec le bloc soviétique. L'article 5 du traité prévoit ainsi que toute attaque armée contre un ou plusieurs des pays membres sera considérée comme une attaque contre

⁴ Dans la terminologie de l'OTAN, le terme de « Nations » désigne les États membres de l'Alliance.

⁵ Préambule du traité de l'Atlantique nord, signé le 4 avril 1949.

⁶ Les douze membres fondateurs en 1949 sont : les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, la France, l'Italie, le Portugal, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Danemark, l'Islande, et la Norvège.

Les nouveaux membres sont issus des adhésions de 1952 (la Grèce et la Turquie), de 1955 (la République Fédérale d'Allemagne), de 1982 (l'Espagne), de 1999 (la République Tchèque, la Pologne, la Hongrie), de 2004 (la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie), et de 2009 (l'Albanie et la Croatie).

⁷ L'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Irlande, Malte et la Suède sont des États-membres de l'Union européenne mais pas de l'OTAN.

toutes les parties⁸. Les États peuvent, si une attaque se produisait, chacun dans l'exercice du droit de légitime défense reconnu par l'article 51 de la charte des Nations Unies, assister la partie ou les parties attaquées en prenant toute action qu'il jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée.

Le traité repose sur trois caractéristiques fondamentales :

- l'OTAN est une *Alliance d'États libres et souverains*. L'OTAN, comme organisation internationale, ne peut ni s'imposer aux États parties ni intervenir dans leurs affaires intérieures. Toutes les décisions sont prises sur la base du consensus au sein de l'organisation. Le refus d'un seul État bloque par conséquent tout le processus décisionnel ;
- *l'OTAN est une Alliance défensive*, sa stratégie repose sur la dissuasion dans le but d'éviter la guerre. L'efficacité de la dissuasion est conditionnée par la crédibilité politique de l'organisation et par sa capacité de défense ;
- *la zone défendue par l'Alliance est indivisible*. Les États se placent dans une situation d'interdépendance.

Les États parties au traité s'engagent dans une « paix active » fondée sur la coopération, le développement de leurs moyens, le renforcement de leurs capacités individuelle et collective de résistance à une attaque armée, et sur la collaboration économique⁹.

⁸ L'article 5 du traité de l'Atlantique nord, signé le 4 avril 1949, dispose que : « *les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.*

Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales ».

⁹ Articles 2 et 3 du traité de l'Atlantique nord, signé le 4 avril 1949.

B - L'organisation de l'OTAN

L'organisation du traité de l'Atlantique nord est à la fois une organisation politique, dont le Conseil et l'Assemblée parlementaire forment les organes de décision et de représentation, et une organisation militaire. La direction de l'organisation est assurée au niveau du Conseil par les Ambassadeurs représentants permanents des pays membres.

Les organes centraux de l'OTAN sont installés au quartier général d'Evere, à proximité de Bruxelles.

1 - L'organisation interne de l'OTAN

a) Les organes de décision et de représentation des pays membres

Le **Conseil de l'Atlantique Nord** est l'organe principal de décision de l'OTAN. C'est le seul organe politique doté d'un pouvoir de décision. Le Conseil est composé des ambassadeurs représentants permanents des pays membres et se réunit au moins une fois par semaine sous la présidence du secrétaire général de l'organisation. Le Conseil se réunit au niveau des chefs d'État et de gouvernement lors des sommets, et au niveau des ministres des affaires étrangères ou de la défense au moins deux fois par an. Le Conseil prend ses décisions selon la règle du consensus qui prévaut au sein de l'Alliance.

L'organisation comprend de nombreux comités internes¹⁰, parmi lesquels se trouvent notamment :

- **le comité de politique de défense et de planification** est composé de représentants de haut niveau et traite des questions de planification des capacités communes de défense. Ce comité prépare les décisions politiques du Conseil, produit des analyses politico-stratégiques et donne des directives aux autorités militaires de l'OTAN ;
- **le comité militaire** est la plus haute instance militaire. Placé sous l'autorité du Conseil de l'Atlantique Nord, il est composé des chefs d'État-major de chacun des pays membres, qui se

¹⁰ Les comités cités ne représentent qu'une partie des très nombreux comités que comporte l'organisation.

réunissent au moins deux fois par an, ou de leur représentant le reste du temps. Le comité militaire conseille les organes décisionnels politiques sur la stratégie et la doctrine. Il recommande aux autorités politiques de l'organisation les mesures jugées nécessaires à la défense commune et établit des directives sur les missions et opérations militaires. Il établit un lien entre le processus décisionnel et la structure de commandement intégré de l'OTAN chargée de la conduite des opérations militaires (*Allied Command for Operations - ACO*) et de la transformation militaire de l'Alliance (*Allied Command for Transformation - ACT*) ;

- **le groupe des plans nucléaires** est chargé des questions de planification liées aux forces nucléaires et des arrangements sur la posture des forces. Tous les pays-membres y sont représentés à l'exception de la France ;
- **le comité politique des partenariats** traite des partenariats de l'Alliance et des relations avec les autres organisations internationales.

b) Les organes de la structure internationale

L'OTAN dispose d'une structure internationale composée de trois entités principales : le secrétariat international, l'Etat-major international et la structure de commandement.

Le secrétariat international de l'OTAN représente l'organisation et coordonne ses travaux. A sa tête, le secrétaire général préside le Conseil de l'atlantique nord, ainsi que le comité des plans de défense et le comité des plans nucléaires. Il est le porte-parole de l'organisation dans ses relations avec l'extérieur et dans les communications avec les pays-membres. Au sein de l'Alliance, il prépare les réunions du Conseil et assure le suivi des décisions prises au sein des comités. Le secrétariat international est organisé en six divisions : affaires politiques et politique de sécurité ; opérations ; investissements de défense ; politique de défense et planification ; diplomatie publique ; administration générale.

L'Etat-major militaire international apporte quant à lui son concours au Conseil, au comité militaire et à d'autres comités. Il est chargé de préparer les réunions du comité militaire. L'Etat-major est composé de cinq divisions, dont une consacrée à la logistique et aux ressources financières.

Enfin, la **structure de commandement de l'Alliance atlantique** (*Nato Command Structure - NCS*) est composée de deux commandements suprêmes stratégiques responsables devant le comité militaire. Le Commandement suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) est responsable du Commandement Allié Opérations, il est situé à Mons en Belgique. Le quartier général (*Supreme Headquarters of Allied Powers in Europe*), désigné par son acronyme SHAPE, est le quartier général des puissances alliées en Europe. Le Commandement suprême allié Transformation (SACT) est chargé du Commandement Allié Transformation situé à Norfolk aux États-Unis.

De même rang que le commandement allié opérations, le commandement allié fonctionnel de niveau stratégique est consacré à la transformation. Ce commandement a été créé suite au 16^{ème} sommet tenu à Prague en novembre 2002 dans le but de promouvoir et de superviser la transformation des forces et des capacités de l'Alliance. Le poste de commandant suprême allié transformation est occupé par la France depuis sa pleine participation en 2009.

Les deux commandements suprêmes s'appuient sur un réseau de commandements subordonnés positionnés dans l'ensemble de la zone de l'Atlantique nord.

Au 1^{er} septembre 2011, environ 13 000 personnes, civiles et militaires, travaillaient dans les différentes structures de l'OTAN¹¹.

Lors du 22^e sommet de l'OTAN, qui s'est tenu en novembre 2010 à Lisbonne, les chefs d'État et de gouvernement ont adopté un projet de réforme de la structure de commandement de l'Alliance pour la rendre plus efficace et plus réactive. Le nombre d'états-majors doit être ramené de 11 à 7. Le commandement conjoint de Lisbonne doit être fermé, tandis que sont maintenus ceux de Naples et de Brunssum (*infra*).

L'OTAN ne dispose pas de troupes propres qui lui seraient subordonnées en permanence. Les unités qui participent aux opérations de l'OTAN sont fournies par les États-membres sur une base volontaire, pour une durée limitée et une mission précise. Les États conservent un droit de regard sur l'emploi de leurs forces pendant la durée des opérations et lorsqu'elles sont placées sous le Commandement Allié Opérations. En cas de crise, la France peut, par exemple, mettre à

¹¹ Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense, *Généralités sur l'OTAN*, p.13.

disposition de l'OTAN le corps de réaction rapide de Lille. Le Quartier général du corps de réaction rapide-France a été certifié comme force de réaction rapide (*High Readiness Force*) par le secrétariat général de l'OTAN en juillet 2007 et doit pouvoir assurer le commandement d'une force terrestre multinationale de niveau corps d'armée (jusqu'à 60 000 hommes) ou le commandement d'une composante terrestre.

Il a également été décidé lors du sommet de Prague en novembre 2002 de créer une force interarmées de réaction, la *Nato Response Force*. Cette force est dotée d'un commandement et, en principe, d'un effectif de 13 000 hommes. Elle a pour mission de permettre une réponse rapide en cas de crise urgente. Les effectifs sont fournis par des groupes d'États sur le principe d'une rotation de 12 mois.

2 - Les agences de l'OTAN

L'OTAN comprend 14 agences, qui sont des entités autonomes spécialisées chargées de réaliser des missions de support, de gestion des infrastructures (oléoducs) et des communications, des entraînements, du développement technologique et de la production de matériels pour l'Alliance¹². Dans certains cas, plusieurs agences coopèrent pour la réalisation d'une même mission.

Les agences ont un mécanisme de gestion complexe. Chacune des agences a été créée sur le fondement d'une charte adoptée par les États-membres qui définit les tâches et les responsabilités propres qui lui sont confiées et son mode de gouvernance. Les agences rendent compte au

¹² Les 14 agences actuelles sont : l'agence de consultation, de commandement et de contrôle (*NATO Consultation, Command and Control Agency* - NC3A), l'agence OTAN d'entretien et d'approvisionnement (*NATO maintenance and supply agency* - NAMS), l'agence de normalisation, l'agence de gestion des oléoducs en Centre-Europe, l'agence de gestion pour la conception, le développement, la production et la logistique du système de défense aérienne élargie à moyenne portée, l'agence de gestion du programme du système aéroporté de détection lointaine et de contrôle, l'agence de gestion du système de commandement et de contrôle aériens, l'agence des systèmes de recueil et d'exploitation des informations du champ de bataille, l'agence de services de systèmes d'information et de communication, l'agence de gestion OTAN pour la conception, le développement, la production et la logistique de l'hélicoptère OTAN, l'agence de gestion OTAN pour le développement, la production et la logistique de l'ACE 2000 et du Tornado, l'agence de gestion du transport aérien, le Centre de recherche sous-marine de l'OTAN, l'agence de gestion de la capacité alliée de surveillance terrestre de l'OTAN.

Conseil de l'Atlantique Nord ou au comité militaire. Chacune des agences dispose d'un budget propre adopté par ses instances de contrôle. Les agences sont implantées au siège de l'Alliance à Bruxelles et dans sept pays membres.

Une revue des agences a été engagée, dans le processus de réforme de l'OTAN décidé lors du sommet de Lisbonne en 2010 (*cf. infra*).

C - L'Assemblée parlementaire de l'OTAN

L'Assemblée parlementaire est née en 1955 de la volonté des législateurs de réaliser pleinement la vocation politique de l'OTAN. Le préambule du traité de Washington rappelle que l'Alliance est composée de nations démocratiques¹³.

L'Assemblée parlementaire est un organe interparlementaire chargé de représenter les 28 pays membres. Elle se réunit en deux sessions plénières annuelles. Elle a un pouvoir consultatif non décisionnel et émet des recommandations de politique générale. Elle est composée de cinq commissions : politique, défense et sécurité, économie et sécurité, dimension civile de la sécurité, sciences et technologies.

L'Assemblée parlementaire est financée directement par les parlements et les gouvernements des pays membres.

D - Le concept stratégique de l'OTAN

A la fin de la guerre froide, les Alliés s'interrogent sur l'avenir de l'OTAN et décident de réviser sa stratégie. L'Alliance est alors marquée par une transformation de grande ampleur. Présenté lors du sommet de Rome en novembre 1991, le premier concept stratégique est une adaptation de l'organisation aux nouvelles réalités d'après Guerre froide en Europe. L'OTAN développe une conception renouvelée de la sécurité reposant sur trois principes : le dialogue, la coopération et le maintien d'un potentiel de défense collectif. La diplomatie préventive et la gestion

¹³ Le préambule du traité dispose que : « *Les États parties au présent traité, réaffirmant leur foi dans les buts et les principes de la charte des Nations Unies et leur désir de vivre en paix avec tous les peuples et tous les gouvernements. Déterminés à sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage commun et leur civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit (...)*Se sont mis d'accord sur le présent traité de l'Atlantique Nord ».

de crise deviennent des instruments privilégiés pour assurer la stabilité et la sécurité en Europe.

Le deuxième concept stratégique est défini lors du sommet de Washington d'avril 1999, il fixe les objectifs et les missions de l'Alliance ainsi que l'approche de la sécurité au XXI^e siècle. Malgré la disparition de la menace soviétique, les États-membres ont fait le choix de maintenir une organisation collective de défense pour conserver un cadre de sécurité et de stabilité en Europe face aux nouveaux risques.

Les objectifs assignés à l'Alliance sont au nombre de trois : *la sécurité*, il s'agit de faire en sorte que l'Alliance bénéficie d'un environnement stable et ne soit pas soumise à l'intimidation ou la coercition d'un autre État ; *la consultation*, qui doit prévaloir dans l'enceinte transatlantique et permettre une coordination dans les domaines d'intérêt commun ; et *la dissuasion* qui est la garantie d'une assistance en cas de menace contre un ou plusieurs des États signataires du traité.

L'approche de la sécurité au XXI^e siècle est fondée sur une vision large de la sécurité qui englobe les facteurs politiques, économiques, sociaux et environnementaux. L'Alliance intègre alors deux nouvelles missions : la gestion des crises et le maintien de la paix hors zone OTAN.

L'opération au Kosovo en 1999 amène l'OTAN pour la première fois de son histoire à s'engager dans une action militaire de haute intensité.

Par la suite, dès le 12 septembre 2001, en réaction aux attentats terroristes aux États-Unis, l'Alliance décide, pour la première fois, de recourir à l'article 5 du traité. En 2003, l'OTAN prend la relève du commandement de la mission de la force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS) qui opère en Afghanistan.

Enfin, lors du sommet de Lisbonne en novembre 2010 l'OTAN adopte un nouveau concept stratégique, qui doit servir de feuille de route à l'Alliance pour les dix années à venir. Ce plan comprend trois axes essentiels pour l'OTAN : la défense collective, la gestion de crise, la sécurité coopérative.

En 2011, l'OTAN s'engage en Libye après le vote de la résolution 1973 du Conseil de Sécurité des Nations unies qui décide d'instaurer « *un régime d'exclusion aérienne afin de protéger les civils contre des attaques systématiques et généralisées* ».

II - La pleine participation de la France aux structures intégrées

Membre fondateur de l'organisation du traité de l'Atlantique nord, la France a connu une relation marquée par le retrait du commandement intégré en 1966, puis par sa pleine participation récente à cette instance. Présente au sein des différents comités de l'OTAN depuis 2009, la France demeure toutefois hors du groupe des plans nucléaires.

A - Les relations de la France et de l'OTAN depuis sa création au retrait de la France du commandement intégré en 1966

En tant que membre fondateur, la France participe pleinement aux missions de l'organisation du traité de l'Atlantique Nord de 1949 à 1966. Le siège de l'organisation est ainsi installé à Paris à partir de 1952, et dans le « Palais de l'OTAN », porte Dauphine, en 1959. Le Grand Quartier Général des Puissances Alliées en Europe (SHAPE) est établi à Rocquencourt dans les Yvelines. Dans le cadre du traité, la France accueille des bases de l'Alliance sur son territoire, notamment des bases aériennes de l'US Air Force, mais également des centres de commandement et des dépôts de matériel.

Après l'arrivée au pouvoir du Général de Gaulle en 1958, la relation entre la France et l'OTAN connaît une série de crises qui vont conduire au retrait de la France du commandement intégré. En 1959, la France retire sa flotte méditerranéenne du commandement de l'OTAN, puis ses flottes de l'Atlantique et de la Manche en 1962. Le gouvernement français s'oppose à l'installation d'armes nucléaires étrangères sur son territoire dès 1959, et choisit de se doter d'un programme propre de dissuasion nucléaire destiné à garantir son indépendance à l'égard de ses alliés.

Le retrait de la structure militaire intégrée intervient en 1966 dans le but de maintenir une politique de défense indépendante, le président de la République estimant que les orientations prises par l'OTAN ne répondaient alors pour la France ni aux conditions des rapports Est-ouest, ni aux besoins de sa défense. Le développement d'une capacité de dissuasion nucléaire nationale était en particulier jugée incompatible avec la participation française aux commandements intégrés de l'OTAN. Les forces françaises se retirent alors du commandement

SACEUR, les forces et les états-majors de l'OTAN quittent le territoire national l'année suivante. La France reste toutefois membre de l'Alliance atlantique, et continue de souscrire aux buts du traité mais ne participe plus ni aux opérations militaires ni aux comités. Un lien opérationnel est maintenu, par un accord passé entre le chef d'État-major des armées et le Commandant SACEUR pour permettre un engagement si nécessaire. Des missions militaires françaises sont en outre créées auprès des principaux commandements de l'OTAN.

B - Le processus de rapprochement progressif de la France et du commandement intégré de l'OTAN

Le processus de pleine participation de la France au commandement intégré de l'OTAN est un processus politique long, marqué par un rapprochement par étapes. Il a débuté sous la présidence de François Mitterrand, puis a été confirmé par Jacques Chirac avec une participation active aux opérations, notamment au Kosovo.

La France a ainsi accueilli la tenue d'un Conseil de l'Atlantique nord à Paris dès 1983. Avec la fin de la Guerre froide, la France s'est rapprochée de l'OTAN et est devenue de manière constante l'un des principaux contributeurs en troupes dans ses opérations militaires¹⁴. La France a participé à la transformation et à la force de réaction rapide depuis le concept stratégique de 1991 et aux opérations de Bosnie-Herzégovine en 1995 qui lui ont permis d'approfondir sa relation avec les instances militaires. C'est lors de l'opération du Kosovo que le concept français a véritablement évolué ouvrant une perspective de coopération de plus en plus rapprochée.

De 1993 à la pleine participation au commandement en 2009, la France a progressivement pris part aux réunions de l'Alliance au niveau politique et militaire sans toutefois participer à la structure militaire de commandement.

A partir de 1993, la France a recommencé à assister au comité militaire, et, en 1994, le ministre de la défense et le chef d'État-major des armées ont pris part aux réunions de leurs homologues. En 1995, la France a envoyé des officiers français en service au sein du quartier

¹⁴ *Historique*, La France à l'OTAN, documentation de la représentation permanente de la France auprès de l'OTAN.

général des forces alliées en Europe (SHAPE), ainsi que dans les états-majors opérationnels et dans certains organismes du commandement pour la transformation (sauf celles relatives à la structure militaire de commandement et à la planification de défense) afin d'améliorer la coopération. La France a participé également aux écoles de l'OTAN (*NATO Defence College* et *NATO school*) ainsi qu'aux quatorze agences.

Depuis 1995, la France disposait d'un représentant permanent au sein du comité militaire et participe à la planification opérationnelle, mais n'était pas un membre intégré à l'ensemble des comités de planification de défense.

La France a soutenu en 2002 l'évolution de l'Alliance décidée au sommet de Prague, en participant aux réformes pour la doter d'instruments répondant aux objectifs de réactivité, en particulier la révision des structures de commandement et la mise en place de la NRF (*NATO Response Force*). Cet engagement avait conduit la France à négocier en 2004 des postes d'insérés dans les chaînes ACO et ACT : 110 postes ont alors été obtenus dans la structure militaire, dont deux d'officiers généraux, l'un à SHAPE et l'autre à ACT (chef de la division capacités futures, recherche et technologie). S'agissant des opérations, un accord passé entre le chef d'État-major des armées françaises et le commandant suprême opérations de l'OTAN en mai 2004 avait consacré la participation au niveau stratégique d'une équipe française de planification, chargée de l'interface avec le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), pour la conduite des opérations de l'OTAN.

Au total, avec les postes sur lesquels la France avait placé du personnel à titre temporaire, le dispositif français au sein de la NCS s'élevait à quelque 120 insérés. En plus de ces effectifs, la France était présente au sein d'autres organismes rattachés à l'OTAN, tels que les centres d'excellence, les organismes à statut multinational ou les agences de l'OTAN pour ne citer que les plus importants. L'état-major des armées finançait, début 2009, 257 postes militaires permanents à l'OTAN au sens large.

La France avait donc déjà, dans les faits, atteint un niveau d'intégration institutionnelle élevé. La décision d'officialiser la pleine participation a été l'aboutissement d'un processus engagé depuis plusieurs années.

C - Les modalités de la pleine participation de la France au commandement intégré de l'OTAN

1 - Les objectifs de la pleine participation

La pleine participation de la France dans la structure de commandement OTAN répondait selon le ministère de la défense à plusieurs objectifs :

- renforcer l'influence de la France au sein de l'OTAN, notamment en matière de planification des opérations auxquelles elle participe ;
- assumer des responsabilités en cohérence avec le poids des contributions françaises pour les opérations, la transformation et les budgets de l'Alliance ;
- renforcer le poids des européens au sein de l'Alliance ;
- affirmer la complémentarité entre l'OTAN et l'Europe de la défense et faciliter ainsi le renforcement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

2 - Les modalités de la pleine participation

La pleine participation de la France au commandement intégré de l'OTAN a été évoquée une première fois publiquement par le Président de la République devant le Congrès des États-Unis à Washington, le 7 novembre 2007. A cette occasion, le Président de la République a affirmé la volonté de la France de participer de nouveau pleinement aux activités militaires de l'OTAN, à l'exception de la planification nucléaire qui devait demeurer sous contrôle national exclusif.

Deux conditions d'ordre politique ont été posées à la pleine participation, d'une part, une relance de la défense européenne, et, d'autre part, une réforme interne de l'organisation. Le Président de la République a indiqué qu'il souhaitait que « la France, membre fondateur de notre Alliance et qui est déjà l'un de ses premiers contributeurs, prenne toute sa place dans l'effort de rénovation de ses instruments et de ses moyens d'action, et fasse évoluer dans ce contexte sa relation avec l'Alliance en

parallèle avec l'évolution et le renforcement de l'Europe de la défense »¹⁵.

Le ministère des affaires étrangères et celui de la défense estiment d'ailleurs que grâce à la pleine participation de la France au commandement intégré de l'OTAN, les Etats européens qui avaient fait de leur propre participation à l'OTAN un élément essentiel de leur sécurité - et notamment les pays de l'est de l'Europe - ont accueilli plus favorablement les initiatives prises par notre pays en matière de politique européenne de sécurité et de défense.

La présidence française de l'Union européenne a été l'occasion de relancer la Politique européenne de Sécurité et de défense. L'objectif était de favoriser l'émergence d'une force de coopération militaire européenne indépendante et de renforcer les capacités de coordination de la défense européenne avec l'OTAN.

Les rapports de l'OTAN et l'Europe de la défense

L'OTAN est une organisation spécialisée à dominante militaire à la différence de l'Union européenne. L'OTAN et l'Union européenne sont deux cadres politiques différents et complémentaires en termes de gestion des crises. L'UE a développé une capacité propre de gestion civilo-militaire de crises à travers l'Europe de la défense. Le cadre de coopération entre l'OTAN et l'UE est défini par le partenariat stratégique dans la gestion de crise adopté lors du sommet de Nice en 2001 et complété par les accords dits de « Berlin Plus » de décembre 2002. Ces accords garantissent l'accès de l'UE aux moyens de planification de l'OTAN, et la planification de l'OTAN tient compte d'une disponibilité des forces pour les opérations dirigées par l'UE. L'UE bénéficie également d'une présomption de disponibilité des capacités et moyens collectifs pré-identifiés de l'OTAN dans le cadre d'une opération dirigée par elle.

Des cellules de liaison militaires ont été mises en place à l'État-major de l'Union européenne et à SHAPE. Les deux organisations ont ainsi souhaité mettre en place une procédure de consultation et de coopération transparente afin de faciliter une gestion de crise plus efficace. Une coopération opérationnelle est en particulier nécessaire dans le cadre des missions de la PESD au Kosovo, en Afghanistan et dans le Golfe d'Aden ou

¹⁵ Discours de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République française devant le Congrès de États-Unis d'Amérique, mercredi 7 novembre 2007.

les deux organisations sont engagées. Un accord de sécurité permanent autorise la communication de documents classifiés entre l'OTAN et l'UE.

La France a fait du renforcement des relations entre l'OTAN et l'UE une priorité de sa présidence de l'Union européenne au second semestre 2008. Elle a proposé de développer les contacts de travail et de rapprocher les entités en charge de la gestion des catastrophes humanitaires. Sur le plan capacitaire, la France promeut une collaboration étroite entre l'Agence européenne de défense et le commandement stratégique de l'OTAN pour la transformation (ACT), en charge de l'initiative « *Smart Defence* » (*infra*).

Ces objectifs politiques ont été complétés par l'OTAN qui a proposé aux ministres de la défense des pays de l'UE, lors du sommet de Palma de Majorque le 25 février 2010, une implication plus forte des alliés non membres de l'UE dans la Politique de sécurité et de défense commune, la conclusion d'un accord UE/Turquie et la participation de Chypre à la coopération et au dialogue UE-OTAN. La question chypriote et les relations entre Chypre et la Turquie limitent actuellement les possibilités de coopération entre les deux organisations.

Le 17 mars 2009, le Gouvernement met au vote une déclaration relative à la politique étrangère devant l'Assemblée nationale. Le débat suivi d'un vote à lieu au titre de l'article 49 alinéa 1 de la Constitution qui permet au Premier ministre d'engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale¹⁶. Le vote est favorable à la pleine participation de la France au commandement militaire intégré. Le sommet de l'OTAN à Strasbourg et à Kehl en avril 2009, marque à la fois le 60ème anniversaire de la création de l'organisation et la pleine participation officielle de la France aux instances de commandement intégrées.

¹⁶ Le vote au titre de l'article 49-1 est aussi appelé « question de confiance ». Un vote négatif entraîne la démission du gouvernement.

Les conclusions du rapport de la Cour des Comptes consacré au Sommet de Strasbourg - Kehl

La Cour a réalisé en 2010 un contrôle de la gestion du 23^{ème} sommet de l'OTAN qui s'est tenu les 3 et 4 avril 2009 à Strasbourg et à Kehl. Le sommet a été co-organisé par la France et l'Allemagne à l'occasion du 60^{ème} anniversaire de l'OTAN. Il a réuni 65 chefs d'État et de gouvernement, et a été l'occasion de la désignation d'un nouveau secrétaire général de l'OTAN en la personne de monsieur Anders Fogh Rasmussen.

Le sommet a été un événement politique et médiatique tout à fait exceptionnel, considéré comme « gigantesque et coûteux »¹⁷ par la Cour. Le sommet a conduit le ministère des affaires étrangères et européennes à engager plus de 25,4 M€. Les coûts directs d'organisation du sommet ont pu être estimés globalement à 31,7 M€ : 25,4 M€ pour la France et 6,3 M€ pour l'Allemagne. Une compensation a été établie entre les dépenses engagées par la France et l'Allemagne et a donné lieu à un versement par l'Allemagne de 8,1 M€ à la France. La charge définitive pour la France a donc été de 17,3 M€.

Lors d'une première tentative de pleine participation en 1997, la France a souhaité obtenir le poste d'adjoint au Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) en rotation avec les britanniques et le commandement de l'état-major de Naples. Ces demandes n'avaient pas été satisfaites. En 2009, les États-Unis ont joué un rôle d'intermédiaire pour faciliter la pleine participation et attribuer à la France les postes souhaités, y compris l'un des deux commandements suprêmes.

La France a obtenu un total de 25 « étoiles »¹⁸, correspondant aux postes d'officiers généraux dans le commandement intégré. L'attribution d'un nombre d'étoiles est principalement fonction de la clé de contribution aux dépenses de l'organisation. La France contribuait en 2009 à hauteur de 12,4 % du budget militaire, ce qui lui a permis d'obtenir ces 25 étoiles. La règle informelle de l'OTAN veut que l'obtention d'une étoile par un Etat-membre engage la mise à disposition par ce dernier de 50 personnels militaires de tous grades.

¹⁷ Rapport sur le 23^{ème} sommet de l'OTAN Strasbourg-Kehl, les 3 et 4 avril 2009, p.7.

¹⁸ Une étoile en normes OTAN correspond à deux étoiles dans les grandes d'officiers généraux français, deux étoiles OTAN correspondent à trois étoiles françaises et ainsi de suite.

Au moment de la pleine participation aux structures intégrées, l'attribution à la France sur une base permanente du poste de Commandant suprême allié pour la Transformation (SACT) a été symboliquement forte parce que ce commandement représente le grade le plus élevé dans les états-majors de l'OTAN. Il s'agit d'un poste de commandement quatre étoiles, qui a autorité sur les chefs d'états-majors. La France est le seul pays membre avec les États-Unis à disposer d'un tel commandement. Le reste de la chaîne hiérarchique n'a pas été négligé, la France ayant décidé de pourvoir des postes dans l'ensemble des structures : état-major international, états-majors régionaux et agences. Au niveau des commandements « opérationnels », la France s'est vu confier en alternance avec l'Italie le commandement allié interarmées de Lisbonne (COM JFC Lisbonne) et, en alternance avec le Royaume-Uni, celui de commandant en second du JFC Brunssum (DCOM JFC Brunssum).

D - Les personnels français mis à disposition du commandement intégré de l'OTAN

Les personnels militaires français affectés à l'OTAN sont en position de mise à disposition auprès de l'organisation : ils restent donc intégralement rémunérés par la France. Pendant leur affectation dans les structures de l'OTAN, ces personnels perçoivent leur traitement indiciaire et bénéficient d'une rémunération complémentaire, l'Indemnité de résidence à l'étranger (IRE), ainsi que des prestations complémentaires en fonction de leur situation familiale (*infra*). Ces militaires sont sélectionnés par l'État-major des armées selon une procédure d'appel à candidatures.

La répartition de ces militaires reflète dans les grandes lignes la taille des trois armes : ils sont issus pour la majorité de l'armée de terre (452 militaires - 48,5 %), de l'armée de l'air (207 - 22,21 %) et de la marine (201 - 21,57 %). Les officiers généraux sont eux aussi issus pour près de la moitié de l'armée de terre, soit 8 sur un effectif de 17, de l'armée de l'air, pour quatre d'entre eux, et de la marine, pour trois officiers généraux. Les effectifs de la DGA représentent 3,76 % des personnels français.

**Structure d'origine des personnels français affectés à l'OTAN
en 2011**

	Officiers généraux	Officiers	Sous- officiers	Militaires du rang	Personnel Civil	Total	Part
Terre	8	244	199	1		452	48,50 %
Air	4	109	93	1		207	22,21 %
Marine	3	101	97			201	21,57 %
DCSSA		4				4	0,43 %
DGA	1	34				35	3,76 %
DRHMD		3			1	4	0,43 %
Gendarmerie		1				1	0,11 %
SCA	1	22	0	0	0	23	2,47 %
SEA		2				2	0,21 %
MAEE					1	1	0,11 %
Non renseigné		1	1			2	0,21 %
Total	17	521	390	2	2	932	100,00 %

Source : État-major des armées et Cour des Comptes

En revanche, d'un point de vue hiérarchique, la répartition des militaires français mis à disposition diffère largement de la structure des armées, avec une prépondérance des officiers à 55,90 %, des sous-officiers à 41,85 %, et des officiers généraux pour 1,82 %. Les militaires du rang sont très peu représentés, ce qui s'explique à la fois par la nature des postes occupés à l'OTAN (planification, commandement) et par le fait que les militaires du rang, fréquemment contractuels, sont recrutés pour des missions plus opérationnelles.

Les militaires français sont présents essentiellement en Belgique, pays qui accueille à la fois le siège de l'organisation et l'État-major international, en Italie, où se trouve l'État-major allié pour le sud de l'Europe à Naples ainsi qu'aux États-Unis sur la base de Norfolk occupée par le commandement ACT.

Répartition des personnels français affectés à l'OTAN par grade et par localisation géographique (y compris DGA)

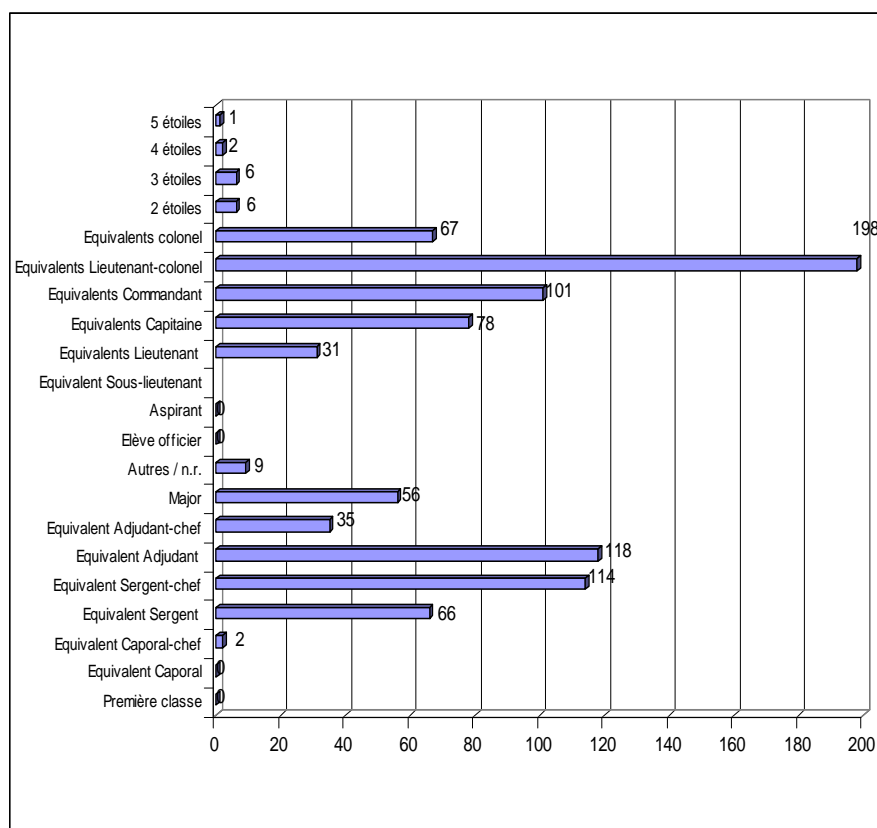
Pays	Officiers généraux	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang	Personnel Civil	Total	Part
Allemagne	1	50	35	0	0	86	9,23 %
Belgique	8	173	125	0	1	307	32,94 %
Espagne	1	24	27	0	0	52	5,58 %
États-Unis	1	60	30	1	1	93	9,98 %
Grande-Bretagne	1	24	19	0	0	44	4,72 %
Italie	1	60	55	0	0	116	12,45 %
Luxembourg	0	1	1	0	0	2	0,21 %
Norvège	1	20	14	1	0	36	3,86 %
Pays-Bas	1	44	46	0	0	91	9,76 %
Pologne	0	10	5	0	0	15	1,61 %
Portugal	1	32	23	0	0	56	6,01 %
Turquie	1	23	10	0	0	34	3,65 %
Total	17	521	390	2	2	932	100,00 %
Part	1,82 %	55,90 %	41,85 %	0,21 %	0,21 %	100,00 %	

Source : État-major des armées et Cour des Comptes

Les officiers généraux sont placés pour moitié à Bruxelles et à Mons, et répartis dans les états-majors pour l'autre moitié. Les officiers sont particulièrement présents en Belgique, aux États-Unis et en Italie, ainsi qu'en Allemagne.

Au sein de chaque catégorie, ce sont les corps et les grades de niveau supérieur et intermédiaire qui sont les plus représentés. Parmi les officiers, les grades de lieutenant-colonel et équivalents (22,25 %) sont les plus nombreux. Chez les sous-officiers, ce sont les adjudants (13,26 %) et les sergents-chefs (12,81 %).

Répartition des grades des insérés (hors DGA)



Source : État-major des armées et Cour des Comptes

Le commandement allié des opérations (ACO) est la première destination des militaires français avec 57,19 % des effectifs, suivi de l'agence chargée des systèmes d'information et de communication (NCSA) à 16,2 %.

Répartition des effectifs par grade et par structure de l'OTAN

	Officiers généraux	Officiers	Sous- officiers	Militaires du rang	Personnel Civil	Total	Part
ACO	11	302	219	0	1	533	57,19 %
NCSA	0	42	109	0	0	151	16,20 %
ACT	2	93	35	2	1	133	14,27 %
Siège	4	49	18	0	0	71	7,62 %
Agences	0	19	2	0	0	21	2,25 %
HQ MOU*	0	11	5	0	0	16	1,72 %
Ecoles	0	5	2	0	0	7	0,75 %
Total	17	521	390	2	2	932	100,00 %

*Headquarter Memorandum of Understanding

Source : État-major des armées et Cour des Comptes.

Les personnels mis à disposition de l'OTAN sont pris parmi les effectifs du ministère de la défense qui ne bénéficie pas d'un relèvement de plafond d'emploi et de crédits de Titre 2 supplémentaires pour assurer cette mission. Le transfert de personnels n'a ainsi pas modifié la trajectoire de réduction des effectifs du ministère. La mise à disposition constitue donc un coût en emploi et en masse salariale quantitatif : 932 militaires, mais également qualitatif car il prélève des personnels qualifiés dans les effectifs du ministère.

CONCLUSION

L'Organisation du traité de l'Atlantique nord est, à la fois, une organisation politique, dont le Conseil constitue l'organe de décision, et une organisation militaire. Le secrétariat général est chargé d'assurer la coordination. L'OTAN regroupe donc plusieurs entités, dont les principales sont un secrétariat international civil, une structure militaire intégrée et 14 agences.

La France est toujours restée membre de l'Alliance atlantique, même si elle a quitté son commandement militaire intégré en 1966. Depuis le début des années 1990, la France a procédé à une participation progressive qui a culminé en 2009 avec la décision de reprendre pleinement place dans la structure militaire intégrée. La seule instance

dont la France reste à l'écart est aujourd'hui le groupe des plans nucléaires.

La France a obtenu une place conforme à son poids au sein de l'Alliance. Fait notable, elle a obtenu l'un des deux commandements suprêmes de l'Alliance : le commandement allié transformation (ACT) situé à Norfolk en Virginie (États-Unis). Ce commandement est en charge de la transformation de la structure militaire, des forces, des capacités et de la doctrine de l'OTAN. Il est également responsable de la formation, de l'expérimentation de nouveaux concepts et de la promotion de l'interopérabilité. L'autre commandement suprême est le commandement allié opérations (ACO), en charge des opérations de l'Alliance. Situé à Mons en Belgique, il est traditionnellement détenu par un officier général américain.

La France a également obtenu des postes au sein du niveau « opératif » d'ACO : en alternance avec l'Italie, elle occupe le commandement interarmées de Lisbonne, et en alternance avec le Royaume-Uni, elle dispose du poste de commandant en second du commandement de Brunssum. Ces postes seront appelés à évoluer dans la nouvelle structure de commandement qui se met en place.

Il est indéniable que la pleine participation de la France au commandement intégré et l'envoi de 700 militaires supplémentaires ont accru ipso facto son influence au sein de cette structure, par rapport à la situation antérieure. En plus des conséquences politiques et stratégiques, cette décision a également eu un impact sur le plan financier, la France contribuant désormais pleinement au budget et au fonctionnement de l'OTAN, comme les 27 autres alliés.

Chapitre II

Le renchérissement des coûts liés à la pleine participation de la France aux structures intégrées de l'OTAN

Avant la pleine participation au commandement intégré en 2009, la France contribuait déjà au financement de l'Alliance atlantique, mais selon des modalités dérogatoires. Aussi faut-il distinguer :

- le coût global de la présence française au sein de l'OTAN ;
- le surcoût lié à la décision de participer pleinement aux structures intégrées de l'OTAN en 2009.

I - Le coût de la participation française à l'OTAN

Le coût de la participation française résulte à la fois des contributions directes aux budgets de l'OTAN versées par la France et des rémunérations et charges sociales servies aux personnels français mis à disposition de l'organisation.

A - Présentation du budget de l'OTAN

Le financement de l'OTAN est assuré par les contributions des pays membres. Celles-ci couvrent les frais de fonctionnement du

secrétariat international, le budget militaire et les investissements de capacités financés en commun par les 28 alliés. Le budget des agences de l'OTAN n'est pas pris en compte, dans la mesure où il répond à une logique différente de financement (en fonction par exemple de la participation d'un Etat à un programme d'armement multinational ou de son recours aux prestations d'une de ces agences).

Dans le cadre des opérations, l'OTAN ne prend en charge qu'une partie des coûts liés au commandement des forces, et ce sont les pays membres qui assument le coût du déploiement de leurs forces nationales qu'ils placent sous le commandement de l'OTAN (principe « *costs lie where they fall* »).

1 - Le budget de l'OTAN

Hors agences, l'OTAN dispose d'un budget propre qui comprend les dépenses du secrétariat international (budget civil), le budget militaire (dont le budget des opérations est une composante) et le programme d'investissements réalisés en commun (*NATO Security and Investment Programme* - NSIP).

L'OTAN fonctionne sur la base du consensus, y compris en matière budgétaire. Le secrétariat international est chargé de préparer les budgets annuels à partir des orientations données par le Conseil. Par la suite, les projets de budgets et leurs modifications sont soumis aux États et adoptés par consensus, le silence d'un État valant approbation au-delà d'une date limite. Ce mode de fonctionnement implique au demeurant une grande réactivité de la part des représentants des États-membres, les délais étant parfois courts.

Le budget global de l'OTAN est en réalité composé de trois budgets distincts :

- **le budget civil** est consacré au financement de l'organisation dans ses composantes politiques (secrétariat international) ;
- **le budget militaire** est décomposé en trois sous-parties : le budget des opérations militaires de l'Alliance, le budget de fonctionnement de la structure militaire, le budget spécifique aux AWACS. Le budget des AWACS n'est pas financé par l'ensemble des pays membres : cette flotte d'appareils de détection et de commandement aéroporté (AWACS : *Airborne Warning and*

Control System) n'est possédée que par un groupe de 14 États qui gèrent en commun cette capacité propre dans un budget annexe¹⁹. En ce qui concerne les pensions, les dépenses sont réparties entre le budget civil et le budget militaire à raison de l'affectation des personnels civils de l'organisation au siège (rémunérations et pensions affectée au budget civil) ou au sein de la structure de commandement intégré (imputation sur le budget militaire)²⁰.

- **le programme d'investissement pour la sécurité** (*NATO Security and Investment Programme* - NSIP) finance les investissements réalisés en commun par les 28 pays membres et une partie des équipements nécessaires aux opérations. Le financement en commun de capacités couvre des besoins de structure opérationnelle tels que les systèmes de commandement et de contrôle et les systèmes de communication. Certains projets de défense structurants de long terme, tel que la défense aérienne et la défense anti-missiles, sont décidés en commun par les pays membres et financés en tout ou partie par le programme d'investissement. Après la décision commune, le financement et la réalisation des projets d'investissements sont assurés par l'OTAN.

Les dépenses totales de l'OTAN en 2011 ont été de 2 419,26 M€, représentant 0,22 % du total des dépenses militaires de l'ensemble des pays membres : le budget militaire est le premier budget, avec 1 334,20 M€, tandis que le budget civil atteint 209,46 M€ et le programme d'investissements 875,60 M€.

¹⁹ La flotte d'avions AWACS est historiquement le plus grand projet à financement multinational entrepris au sein de l'OTAN. Il ne concerne cependant que les États membres suivants : la Belgique, la Hongrie, la Roumanie, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, le Portugal, l'Espagne, la Turquie et les États-Unis. Quant au Royaume-Uni, après avoir contribué au programme, il a décidé de créer sa propre unité d'avions. Le Canada a pour sa part quitté le programme AWACS en 2011. La France n'en fait pas partie.

²⁰ Les pensions inscrites au budget militaire recouvrent les pensions des personnels sous contrat international servant auprès des commandements. Ceux-ci comprennent en particulier l'État-major international, ACO et ACT.

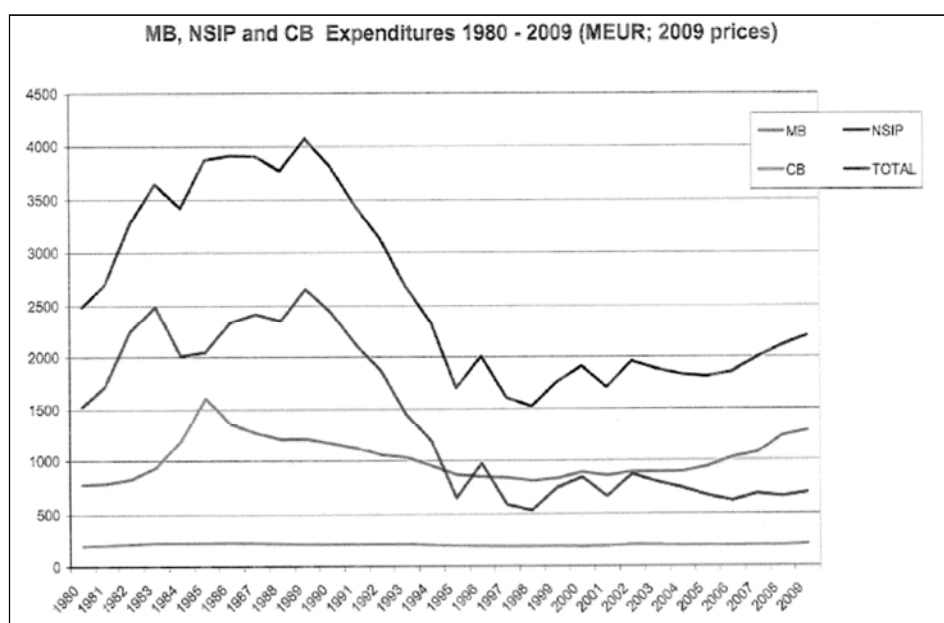
Évolution du budget de l'OTAN 2007 - 2012

Budget	2007	2008	2009	2010	2011	Répartition en 2011
Civil	186,09	191,23	201,39	207,47	209,46	8,66 %
Militaire	1 031,90	1 130,50	1 286,50	1 285,40	1 334,20	55,15 %
Investissements	657,50	654,00	777,10	658,40	875,60	36,19 %
Total	1 875,49	1 975,73	2 264,99	2 151,27	2 419,26	100,00 %

Source : OTAN et Cour des Comptes, en M€ courants

Sur longue période, le budget de l'OTAN a été divisé par presque deux en termes réels depuis la fin de la guerre froide, ainsi que l'indique le graphique ci-dessous :

Evolution des budgets de l'OTAN entre 1980 et 2009



Source : RP OTAN, en M€ constants

2 - L'organisation financière de l'OTAN

La gouvernance financière de l'OTAN repose sur plusieurs entités.

Le comité de la planification et de la politique générale des ressources (le *Ressource Planning and Policy Board* - RPPB) est l'instance budgétaire à la fois consultative et exécutive de l'OTAN. Ce comité se réunit en session plénière tous les trois mois, il est composé des représentants des pays membres.

Le RPPB reçoit des orientations du Conseil de l'Atlantique Nord et anime les comités budgétaires consultatifs. Chaque pays membre est représenté au sein des différents comités. Le comité des budgets examine les budgets civil et militaire et en recommande l'approbation au Conseil, tandis que le comité des investissements est responsable de l'exécution du programme d'investissements (NSIP). Le RPPB rend des avis au Conseil sur les incidences financières de ses initiatives, sur les opérations et

missions, et il informe le comité militaire des implications en termes de coûts de toutes ses décisions d'investissements.

Le RPPB est chargé de définir la politique des ressources et de planifier l'ensemble des dépenses civiles, militaires et d'investissement de l'OTAN, ainsi que d'en évaluer la performance et la soutenabilité. Chaque année, le RPPB présente à l'approbation du Conseil un plan global des ressources à moyen terme qui définit les plafonds financiers pour l'année à venir et présente les orientations de planification pour les cinq exercices suivants²¹.

Concernant la programmation des investissements, le RPPB est chargé de déterminer l'éligibilité au financement commun des paquets de capacités avant leur approbation par le Conseil. Les paquets de capacités comprennent dans un même ensemble les dépenses d'investissement et d'exploitation qui leurs sont liées, ainsi que les effectifs de personnels civils et militaires nécessaires pour l'obtention d'une capacité requise par l'Alliance. Les crédits liés à ces capacités peuvent être reportés d'un exercice sur l'autre (*infra*, NSIP).

Le NATO Office of Resources (NOR) est une entité administrative plus récente dans l'organisation : il joue un rôle d'appui aux différents comités financiers. Le NOR peut fournir des avis sur les questions relatives à la gestion des ressources de l'organisation. Ce bureau créé en 2007 a pour mission de centraliser la gestion des ressources au sein du siège.

Le contrôle final des dépenses est assuré par le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (*l'International Board of Auditors for NATO - IBAN*) pour le compte du Conseil et des pays membres. C'est un organe indépendant, composé de six membres, chargé de l'audit externe des comptes et de la certification de l'utilisation des fonds communs. L'IBAN réalise principalement des audits qui donnent lieu à une opinion sur la présentation des états financiers et sur le respect des autorisations budgétaires et de la réglementation en vigueur. Le Collège des commissaires effectue également quelques audits de performance qui servent à évaluer l'efficacité et l'efficience du fonctionnement, et des audits de programme qui servent à vérifier la régularité des dépenses effectuées par les organismes et les États-

²¹ Le Plan global des ressources à moyen terme est une prévision glissante sur cinq exercices.

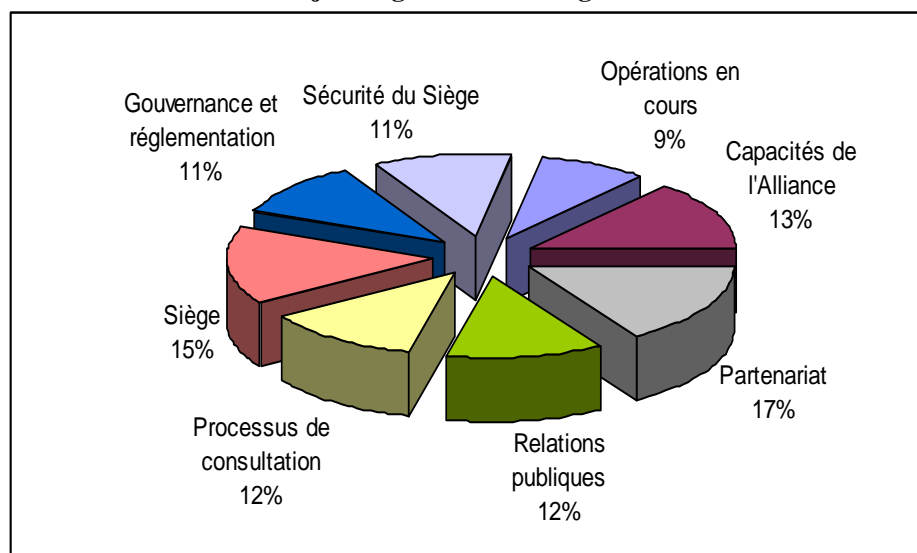
membres de l'OTAN chargés de la maîtrise d'ouvrage des investissements.

L'OTAN est depuis sa création une organisation très décentralisée. De nombreux projets ne sont réalisés que par des petits groupes *ad hoc* d'Etats, et chaque agence dispose de son propre système financier et répond à une logique particulière. Cette décentralisation contribue à expliquer la difficulté de présenter des états financiers consolidés.

3 - Le budget civil

Le budget civil pour 2012 s'élève à 213,58 M€, et 181,99 M€ hors pensions. Les principaux postes de dépenses sont le personnel (55,50 %), les pensions (14,79 %), les programmes (13,52 %) et le fonctionnement (12,49 %).

Le comité des budgets élabore un budget par objectifs globaux qui permet de compléter l'information disponible par nature de dépense. Les dépenses de gouvernance représentent 35 %, les dépenses liées au siège forment 26 % de l'ensemble, la politique de partenariat 17 %, les capacités de l'Alliance 13 % et les opérations en cours 9 %. Les dépenses relatives aux capacités et aux opérations incluses dans le budget civil ne représentent qu'une part des dépenses totales qui leurs sont consacrées. L'essentiel des dépenses relatives à ces objectifs sont en réalité imputées au budget militaire et au programme d'investissements.

Les objectifs globaux du budget 2012

Source : OTAN et Cour des Comptes

Le budget civil connaît une augmentation continue depuis plusieurs années. Entre 2007 et 2012, le budget civil a augmenté globalement de 14,78 % (en euros courants), soit un taux de variation annuel moyen de 2,96 %. Les dépenses d'équipement sont le poste qui a le plus augmenté : 24,58 % en moyenne annuelle, suivi des pensions : 12 % en moyenne annuelle.

Le budget civil de 2007 à 2012

Nature de dépenses	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Personnel	109,66	112,31	117,16	119,25	118,53	118,53
Pensions	19,74	19,11	24,43	26,97	27,45	31,59
Fonctionnement	23,22	22,73	24,62	26,64	26,57	26,68
Equipement	3,54	6,95	5,70	5,47	7,75	7,89
Programme	29,90	30,11	29,45	29,12	29,12	28,87
Total	186,08	191,23	201,39	207,46	209,45	213,58

Source : OTAN sans classification, budgets initiaux en M€ courants

La part des dépenses de personnel, qui représentait 58,93 % des dépenses en 2007, a diminué de 3,43 points puisqu'elle ne représente plus que 55,50 % en 2012. A l'inverse, la part des dépenses consacrée aux pensions est celle qui a le plus augmenté : 4,18 points, passant de 10,61 % à 14,79 % des dépenses.

Le prochain plan financier à moyen terme pour la période 2012-2016 ne prévoit aucune augmentation du budget civil hors pensions pour les cinq prochaines années. La prévision pluriannuelle du budget civil consiste donc à maintenir comme référence la dotation de 2011 en termes courants, soit 181,99 M€. Les effets de l'inflation devront être répercutés sur les postes de dépenses du budget civil, ce qui constitue un effort notable.

Les prévisions d'évolution du budget civil 2012 - 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Budget civil (hors pensions)	181,99	181,99	181,99	181,99	181,99
Pensions (en termes nominaux)	31,59	34,83	38,54	42,07	45,71
Prévisions du budget civil	213,58	216,83	220,53	224,06	227,71

Source : OTAN et Cour des Comptes, en M€ courants

La France a joué un rôle important pour la mise sous contrainte du budget civil. La position du ministère français des affaires étrangères a été de maintenir une stabilité de la dotation en valeur réelle. La position française a été suivie au sein du comité des budgets puisque le budget civil est soumis à une norme encore plus contraignante de stabilité en valeur courante (« *Zero nominal growth* »). La dotation au budget civil n'est ainsi pas corrigée de l'inflation anticipée, pensions mises à part. L'impact de l'inflation doit être absorbé dans l'enveloppe du budget civil. Cette contrainte oblige le secrétariat international à réaliser des efforts internes de productivité.

En revanche, la composante pensions du budget civil reste une dépense particulièrement dynamique en augmentation de 44,7 % entre 2012 et 2016. Le secrétariat international comprend trois régimes de pension : la Caisse de prévoyance, le régime de pensions à prestations définies et le régime de pensions à cotisations définies. Ces trois régimes de pensions actifs correspondent à trois régimes successifs. Au fonds de pension solidaire (Caisse de prévoyance, en extinction) a succédé un système de répartition (Régime à prestation définies) fermé en 2005 et remplacé par un nouveau fonds de pension par capitalisation (Régime à contributions définies).

Les pensions dans les budgets civils 2011 et 2012

	Budget initial 2011	Budget initial 2012
Caisse de prévoyance	167 400	96 000
Régime à prestations définies	23 108 000	26 695 000
Régime à contributions définies	4 184 000	4 801 000
Total pensions	27 459 400	31 592 000

Source : OTAN et Cour des Comptes, en € courants

Les pensions évoluent de la même manière que les salaires et sont organisées selon les règles communes aux « organisations internationales coordonnées » (dont font également partie l'OCDE ou le Conseil de l'Europe), adoptées par le comité de coordination des rémunérations. L'augmentation des coûts s'explique par l'accroissement du nombre de pensionnés de l'OTAN.

En outre, les pensionnés de l'OTAN bénéficient d'un principe d'« ajustement fiscal des pensions » : l'organisation prend en charge la moitié du montant de l'imposition sur le revenu due par ses pensionnés résidant dans l'un des pays membres. Cette prise en charge par l'OTAN est ensuite imputée aux pays membres où vivent les pensionnés, de telle sorte qu'ils perdent la moitié des impôts prélevés sur les pensionnés de l'OTAN résidant sur leur territoire. En 2011, ce dispositif a coûté 1,4 M€ à la France pour la seule OTAN et 10,2 M€ pour l'ensemble des organisations coordonnées²².

²² Outre l'OTAN, on y trouve également l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE), le Conseil de l'Europe ou encore l'Agence spatiale européenne.

L'ajustement fiscal en 2004 et 2011

Pays	2004	2011
Belgique	4,14	7,78
Canada	0,07	0,10
Danemark	0,45	0,63
France	1,11	1,40
Allemagne	0,46	1,10
Grèce	0,05	0,10
Italie	0,63	1,53
Luxembourg	0,33	0,69
Pays-Bas	0,90	1,58
Norvège	0,32	0,56
Portugal	0,02	0,07
Espagne	0,04	0,13
Royaume-Uni	0,77	0,89
Etats-Unis	0,06	0,18
Total	9,35	16,74

Source : OTAN et Cour des comptes en M€ courants

Les pensions de retraite des personnels de l'OTAN constituent donc une source de dépenses dynamiques à la charge de l'organisation et donc des pays membres.

4 - Le budget militaire²³

a) Présentation générale

Le comité des budgets, réuni dans son format budget militaire, est chargé de définir les priorités budgétaires au sein des groupes de besoins que sont les opérations (*Alliance operations and missions*), les capacités, la transformation et les structures de commandement (*NATO command structure, entities and programmes - NCSEP*). Le comité militaire émet un avis sur les budgets recommandés par le comité des budgets, avis pris en compte par le comité des budgets et qui constitue un élément important pour la prise de décision du Conseil.

L'admissibilité au financement commun repose sur la règle des « *moyens nécessaires en plus* », principe selon lequel le financement commun est axé sur la mise en place des moyens nécessaires en plus de ceux dont on peut raisonnablement s'attendre à disposer grâce aux ressources nationales. En pratique, le financement commun du budget militaire recoupe les dépenses afférentes aux quartiers généraux de théâtre pour les opérations de forces déployées et le soutien de capacités de théâtre telles que les installations médicales et les moyens du génie.

Les dépenses du budget militaire

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	1 031,9	1 130,5	1 286,5	1 285,4	1 334,2	1 522,9

Source : OTAN et Cour des Comptes, en M€ courants

Depuis 2007, le budget militaire a vu ses besoins s'accroître fortement du fait des opérations et de l'extension des missions de l'Alliance. La force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan et, dans une moindre mesure, l'opération *Unified Protector* menée face à la situation en Libye ont été à l'origine du quasi triplement (+ 190,3 % entre 2007 et 2012) des dépenses liées aux opérations et de la forte augmentation des dépenses de déploiement de forces (+77,95 %).

²³ Le budget militaire recouvre principalement le budget de fonctionnement de la structure militaire intégrée et le budget des opérations militaires de l'Alliance. Une partie du coût de ces opérations figure dans le programme d'investissements, pour le financement en commun des paquets de capacités nécessaires à ces opérations.

Les différentes catégories de dépenses militaires sont les suivantes :

- les opérations et missions de l'Alliance, premier poste de dépenses, regroupent les dépenses éligibles au financement en commun relevant de l'article V du traité : l'opération *Active Endeavour* dont les objectifs sont la recherche et la neutralisation des groupes terroristes et des armes de destruction massive en Méditerranée, et six autres opérations et missions ne relevant pas de l'article V (FIAS, zone d'opérations conjointes dans les Balkans -KFOR, QG de l'OTAN à Sarajevo et Skopje-, la mission de formation en Irak, l'opération *Unified protector* en Libye, le soutien à la mission de l'Union africaine en Somalie, l'opération *Ocean Shield* dans le golfe d'Aden ;
- les capacités C2 aériens financent la capacité de défense aérienne et le système de commandement et de contrôle aériens, ainsi que l'adaptation des C2 aériens en soutien de la défense active multicouche contre les missiles balistiques de théâtre ;
- les structures de commandement correspondent au financement commun militaire pour la structure de commandement intégrée de l'OTAN. Les besoins ont augmenté en 2012 (+ 17,3 % par rapport à 2011) et se maintiendront à un niveau élevé en 2013 avant de diminuer progressivement par la suite, du fait de la mise en œuvre de la nouvelle structure de commandement ;
- les capacités de C3 à l'échelle de l'OTAN recouvrent le réseau de bases de l'OTAN, les systèmes d'informations automatisées, les agences NC3A (*NATO Consultation, Command and Control Agency* chargée de l'acquisition de moyens de systèmes d'information et de communication) et NCSA (*NATO CIS Service Agency*, l'agence des services SIC de l'OTAN), la sécurité des informations électroniques et la cyberdéfense ;
- le soutien aux forces déployables comprend le financement des services de communication par satellite, les systèmes d'information et de communication déployables ;
- les capacités nécessaires aux forces déployées servent à financer les installations d'embarquement, de débarquement et de réception pour le transport des forces déployées ainsi que les installations affectées au ravitaillement en vol ;

- le budget des entraînements, exercices et formation pour les opérations et pour les forces déployables finance les centres de guerre et d'entraînement interarmées, l'école et le collège de défense de l'OTAN ;
- la recherche et développement pour la transformation de l'OTAN recourt au financement commun en matière d'expérimentation et pour ses programmes de travail en recherche technologique ;
- les initiatives de coopération complètent les activités d'ouverture qui sont financées sur le budget civil ;
- le dispositif de dissuasion nucléaire sert à financer les systèmes de stockage de munitions destinées aux armes spéciales qui sont situées en Europe et qui sont placées sous la responsabilité du Commandement SACEUR. La France ne participe pas à cette ligne du budget militaire.

b) Le financement des opérations de l'OTAN

Selon la règle générale de l'organisation, les États sont responsables du financement, du déploiement et du soutien de leurs forces, c'est la règle « *costs lie where they fall* », les coûts suivent le déploiement des forces et sont supportés par les États.

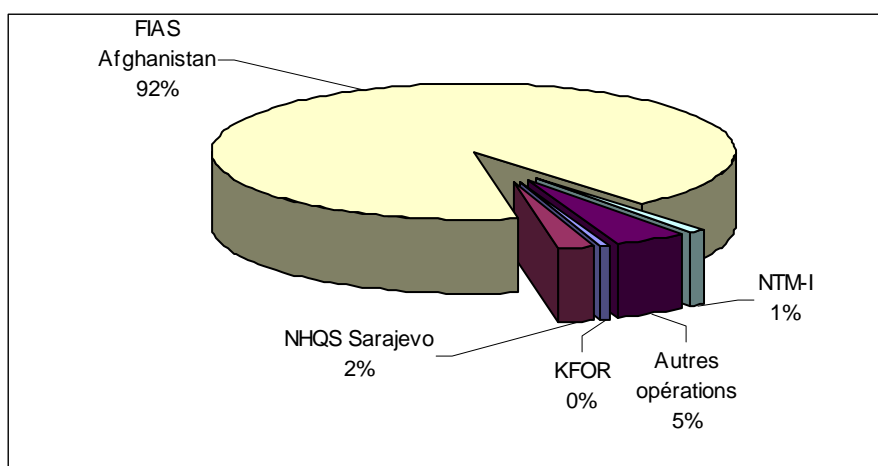
Le budget des opérations ne recouvre ainsi que le financement de capacités utilisées en commun par les nations sur le théâtre d'opération, c'est-à-dire ce qui n'est pas attribuable en propre à une nation : les états-majors de l'OTAN, les plateformes logistiques, les systèmes d'information et de communication partagés. Exceptionnellement, des capacités nationales considérées comme critiques pour le théâtre d'opération peuvent faire l'objet d'un financement en commun, partiel ou total, comme ce fut le cas pour l'hôpital militaire de la FIAS sur l'aéroport international de Kaboul en 2009 et dont la France était la nation cadre. Ces capacités critiques font l'objet d'une liste définie au préalable pour chaque opération concernée.

Le budget des opérations a connu une forte augmentation liée à l'extension du théâtre afghan : +133 % entre 2007 et 2011. Le retrait annoncé devrait entraîner une poursuite transitoire de l'augmentation des coûts et une baisse à partir de 2014.

La FIAS est de très loin l'opération qui mobilise le plus de crédits, avec 467 M€ prévus en 2012 soit 92 % du total.

Le coût final pour l'OTAN de l'opération *Unified Protector* en Libye est de 27 M€.

Répartition du budget prévisionnel des opérations en 2012



Source OTAN et Cour des Comptes

5 - Le programme d'investissements (NSIP)

Le programme d'investissements au service de la sécurité (NSIP) est la troisième grande composante des budgets de l'OTAN. Il sert à financer des investissements qui vont, selon la doctrine définie par l'Alliance, au-delà des besoins des pays membres en matière de défense nationale. Le concept de paquet de capacité est entendu dans un sens large, il regroupe à la fois des dépenses d'investissement et les entités de fonctionnement qui gèrent ces matériels à coût complet.

Le comité des investissements est chargé de définir les priorités de réalisation des investissements tandis que le comité politique et de planification des ressources (RPPB) détermine les paquets de capacité éligibles au financement commun. Le Conseil de l'atlantique nord approuve les paquets de capacité ainsi que les plafonds annuels de financement. Les projets sont ensuite exécutés, selon les compétences qu'ils requièrent, soit par des États hôtes qui prennent en charge la

maîtrise d'ouvrage, soit par les différentes agences de l'OTAN ou encore par les commandements stratégiques.

Les catégories de nature de dépenses sont communes avec le budget militaire. Les capacités C2, défense et de contrôle aérien, représentent en 2012 le premier poste de dépenses, suivies des opérations et missions de l'Alliance, des forces déployables, et des capacités nécessaires aux forces déployables.

**Réalisations du programme OTAN d'investissement au service
de la sécurité - NSIP**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	657,50	654,00	777,10	658,40	875,60	1 400,40

Source : OTAN et Cour des Comptes, en M€ courants

Les pays membres fixent chaque année au sein du comité des investissements, un plafond de dépenses pour l'exercice à venir. Le programme d'investissement de sécurité est ainsi resté plafonné à 650 M€ en 2007 et 2008, puis le plafond a été rehaussé à un niveau de 875 M€.

Dès la fin de l'année 2009, certains pays membres ont fait savoir au Conseil que le programme d'investissements était trop ambitieux pour les années à venir. Le programme d'investissements a connu cette année-là une « crise financière » du fait d'appels de fonds annuels insuffisants pour couvrir la totalité des engagements d'investissements pris sur l'exercice. Le programme d'investissements comprend des prévisions de dépenses annuelles du NSIP qui sont des plafonds d'autorisation de dépenses et autorisent des reports importants d'un exercice sur l'autre de la tranche annuelle non exécutée. En 2009, le déficit de financement était estimé à 119 M€ avant d'atteindre 300 M€ en 2010.

Cette situation conduisait à une transparence insuffisante et à une hiérarchisation imparfaite des projets d'investissement financés en commun. Par note du 29 janvier 2010, la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense mettait en garde sur « *l'absence de vision globale des engagements financiers et par conséquent la fiabilité limitée des données* »²⁴. L'année 2010 a été consacrée à une stabilisation

²⁴ Note de la Délégation aux affaires stratégiques du 29 janvier 2010 portant sur les résultats des travaux du groupe des hauts représentants des Ministères de la Défense (SOG), n°557/DEF/DAS/SDE.

des finances et à une revue des projets et des programmes. L'exercice de stratification a permis d'obtenir des suppressions générant des économies conséquentes, même si les besoins de financement, actuellement évalués à 7,27 Md€, restent très élevés.

Les dépenses du programme d'investissement sont amenées à décroître globalement, en lien avec le retrait des forces de la FIAS d'Afghanistan. Les dépenses d'investissement afférentes aux opérations et missions de l'Alliance doivent ainsi très fortement diminuer à l'horizon 2016. Un rééquilibrage va être opéré en direction des investissements destinés aux structures de commandement et en direction des capacités C3, liées aux bases de l'OTAN.

**Prévisions du programme OTAN d'investissement au service
de la sécurité - NSIP**

	2013	2014	2015	2016	Reste à réaliser au-delà de 2016
Total	1 167,20	1 094,00	810,80	888,50	1 855,20

Source OTAN et Cour des Comptes, en M€ courants

Les prévisions de dépenses annuelles du programme d'investissements (NSIP) sont des plafonds d'autorisation de dépenses. Les projets de dépenses sont gérés à partir de plans pluriannuels et d'autorisations budgétaires annuelles qui autorisent des reports de crédits importants d'une année sur l'autre. Chaque année, une partie des crédits non employés sur les exercices précédents est inscrite au budget de l'exercice, mais n'est pas nécessairement exécutée. Cette programmation pluriannuelle explique le pic de dépenses prévisionnelles inscrites au budget 2012, et l'écart important avec la réalisation de 2011. La « bosse » d'investissements prévisionnels est ainsi reportée d'un exercice à l'autre.

La règle de financement des investissements pour la sécurité prévoit que les États contribuent selon leur clef de répartition. Lors de la pleine participation au commandement intégré, la France a obtenu de ne pas financer les paquets de capacités auxquels elle avait choisi de ne pas participer par le passé, y compris les additifs, en application d'un principe de non-rétroactivité. Cette position a été confirmée par la déclaration du secrétaire général de l'OTAN du 27 mars 2009 portant sur les termes de la pleine participation de la France aux structures de l'OTAN. Ainsi, la

France ne participe ni aux financements communs des AWACS²⁵ et de la flotte d'avions de transport C17, ni à l'entretien des dépôts de munitions nucléaires en Europe.

6 - La clef de répartition des budgets civil, militaire et des investissements (NSIP)

Les pays membres contribuent aux budgets de l'OTAN selon des clefs de répartition calculées sur la base de leur revenu national brut, évalué à partir des données de la Banque mondiale. Les clefs de répartitions sont adoptées tous les deux ans par le Conseil et évoluent notamment pour prendre en compte l'intégration de nouveaux membres.

Il existe depuis l'origine une dérogation pour les États-Unis, qui bénéficient d'un mécanisme de plafonnement de leur contribution à hauteur de 22 % de l'ensemble des dépenses de l'Alliance. La quote-part des États-Unis, si elle n'était pas plafonnée, serait de l'ordre de 45 %.

Les quotes-parts applicables font apparaître des clefs différentes en fonction des trois budgets pour un certain nombre de nations. Ces écarts ont des causes historiques mais doivent être amenées à se résorber à l'horizon de 2016. A l'origine, une seule clef de répartition était utilisée. Le NSIP a, par la suite, fait l'objet de réactualisations périodiques propres, et certaines nations souhaitant différencier les investissements des coûts d'exploitation ont demandé à y contribuer de manière différenciée. Les clefs de répartition ont donc évolué de manière très empirique jusqu'à ce qu'une réforme de fond aboutisse en 2005. Un nouveau mécanisme reposant à la fois sur le revenu national brut et sur les parités de pouvoir d'achat conduit à rééquilibrer progressivement les clefs de répartition. La réforme vise une transition progressive vers une clef unique : en 2016 les quotes-parts des pays membres pour les différents budgets devront être identiques, comme elles le sont déjà pour les nouveaux entrants²⁶.

²⁵ Cependant, lors d'une réunion des ministres de la défense de février 2012, le principe d'une participation des 28 alliés au budget de soutien de la force AWACS a été agréé.

²⁶ OTAN, Bureau principal des ressources, Note du président du 2 octobre 2007, *Nouvelles quotes-parts au budget civil, au budget militaire et au programme OTAN d'investissement au service de la sécurité*.

La quote-part de la France a diminué de 2,2 points entre 2006 et 2012 pour le budget civil, passant de 13,7 % à 11,5 %, et de 1,7 point pour les budgets militaires et d'investissement, passant de 12,8 % à 11,1 %.

L'évolution de la quote-part de la France au sein des différents budgets de l'OTAN

	2006-2007 (à 26)	2008-2009 (à 26)	2009 (à 28)	2010-2011 (à 28)	2012-2013 (à 28)
Civil	13,75 %	13,03 %	12,98 %	11,92 %	11,42 %
Militaire	12,87 %	12,45 %	12,40 %	11,62 %	11,17 %
Investissement	12,87 %	12,45 %	12,40 %	11,62 %	11,17 %

Source : OTAN et Cour des Comptes

La baisse de la quote-part de la France s'explique en partie par l'entrée de deux nouveaux pays membres, l'Albanie et la Croatie qui ont rejoint l'Alliance en 2009, et par la réévaluation de la quote-part de certains pays membres du fait de l'introduction d'une référence au revenu national brut calculé à parité de pouvoir d'achat qui conduit à une réévaluation de leur contribution. La France se place en quatrième position parmi les contributeurs en 2012 - 2013. Les cinq premiers contributeurs représentent ensemble 68 % des ressources de l'OTAN.

Clefs de répartition des budgets civil, militaire et d'investissement des cinq premiers contributeurs pour 2012 - 2013

Budget	2012-2013		
	Civil	Militaire	Investissement
États-Unis	21,74 %	22,20 %	22,20 %
Allemagne	14,57 %	14,89 %	14,89 %
Royaume-Uni	11,85 %	11,17 %	11,17 %
France	11,42 %	11,17 %	11,17 %
Italie	8,76 %	8,80 %	8,65 %
Total	68,34 %	68,23 %	68,08 %

Source : OTAN et Cour des Comptes

La France est le quatrième contributeur du budget civil en 2012 – 2013, et le troisième pour le budget militaire et le programme

d'investissements. Sa quote-part a diminué de 2,2 points, tandis que celle du Royaume-Uni a diminué de 3,2 points et que celle de l'Allemagne a diminué d'un point. Globalement, le poids des cinq premiers contributeurs a baissé de 4,3 points sur la période.

L'évolution de la clef du budget civil de 2006 à 2013

Civil en %	2006-2007 à 26	2008-2009 à 26	2009-2010 à 28	2010-2011 à 28	2012-2013 à 28
États-Unis	21,81 %	21,81 %	21,74 %	21,74 %	21,74 %
Allemagne	15,50 %	15,28 %	15,23 %	14,84 %	14,57 %
Royaume-Uni	15,05 %	14,14 %	14,09 %	12,59 %	11,85 %
France	13,75 %	13,02 %	12,98 %	11,92 %	11,42 %
Italie	6,50 %	7,50 %	7,48 %	8,50 %	8,76 %
Total	72,61 %	71,75 %	71,52 %	69,59 %	68,34 %

Source : OTAN et Cour des Comptes

La France est le troisième contributeur (11,1726 %) du budget militaire, devant le Royaume-Uni (11,1677 %) en 2012 – 2013. Sa quote-part a diminué de 1,7 point sur la période, tandis que celle de l'Allemagne a baissé de 2,5 points, et celle du Royaume-Uni de 1 point.

L'évolution de la clef de répartition du budget militaire et des investissements de 2006 à 2013

Militaire en %	2006-2007 à 26	2008-2009 à 26	2009-2010 à 28	2010-2011 à 28	2012-2013 à 28
États-Unis	22,54 %	22,54 %	22,47 %	22,40 %	22,20 %
Allemagne	17,32 %	16,69 %	16,60 %	15,54 %	14,89 %
France	12,87 %	12,45 %	12,40 %	11,62 %	11,17 %
Royaume-Uni	12,14 %	12,05 %	12,04 %	11,55 %	11,17 %
Italie	7,35 %	7,86 %	7,86 %	8,65 %	8,80 %
Total	72,22 %	71,59 %	71,37 %	69,76 %	68,23 %

Source : OTAN et Cour des Comptes

La clef de répartition du budget militaire d'un pays membre peut être comparée à sa part de dépenses dans l'ensemble des dépenses militaires des États-membres de l'Alliance. La quote-part du budget militaire est calculée en fonction du revenu national brut de l'État membre, tandis que sa part dans les dépenses militaires totales dépend à la fois de ses dépenses propres et de celles des autres États-membres.

**Clef de répartition du budget militaire comparée au % du total des
dépenses militaires des pays membres et à la part de dépenses de
défense dans le PIB**

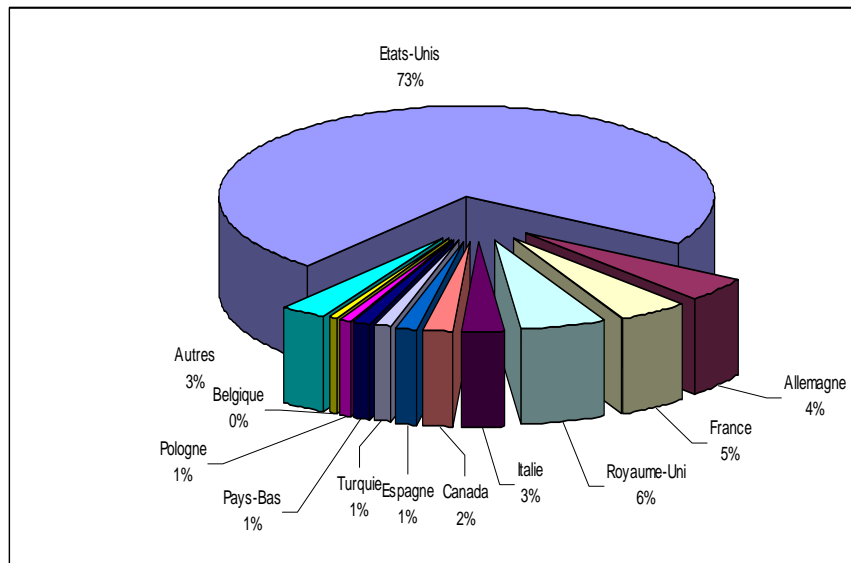
Pays	Clef de répartition du budget militaire de l'OTAN 2012-2013	% des dépenses militaires de l'ensemble des pays membres de l'OTAN en 2010	Dépenses de défense en % du revenu national brut national en 2010
États-Unis	22,2000 %	72,64 %	4,80 %
Allemagne	14,8882 %	4,28 %	1,40 %
France	11,1726 %	4,80 %	2,00 %
Royaume-Uni	11,1677 %	5,58 %	2,70 %
Italie	8,8000 %	2,65 %	1,4 0%
Canada	5,9358 %	1,97 %	1,40 %
Espagne	4,8892 %	1,36 %	1,10 %
Turquie	3,6794 %	1,31 %	1,90 %
Pays-Bas	3,2855 %	1,04 %	1,40 %
Pologne	2,4908 %	0,79 %	1,80 %
Belgique	2,1048 %	0,48 %	1,10 %
Norvège	1,5082 %	0,60 %	1,60 %
Danemark	1,3409 %	0,42 %	1,50 %
Roumanie	1,0629 %	0,19 %	1,30 %
Grèce	0,9500 %	0,73 %	2,60 %
République tchèque	0,9344 %	0,25 %	1,30 %
Portugal	0,8500 %	0,34 %	1,60 %
Hongrie	0,7005 %	0,12 %	1,10 %
Slovaquie	0,4563 %	0,11 %	1,30%
Croatie	0,3115 %	0,09 %	1,50 %
Bulgarie	0,3068 %	0,08 %	1,70 %

Slovénie	0,2323 %	0,07 %		1,60 %
Lituanie	0,2143 %	0,03 %		0,80 %
Lettonie	0,1447 %	0,02 %		1,00 %
Luxembourg	0,1393 %	0,02 %		0,50 %
Estonie	0,1004 %	0,03 %		1,80 %
Albanie	0,0843 %	0,02 %		1,60 %
Islande	0,0492 %	n.r.		n.r.
Total	100,0000 %	100,00 %		

Source : OTAN et Cour des Comptes, n.r.: non renseigné, l'Islande ne dispose pas de forces armées. Les dépenses de défense présentées sont issues de la nomenclature définie par l'OTAN ce qui explique les écarts par rapport aux chiffres correspondants qui figurent dans les documents budgétaires nationaux.

Les États-Unis occupent la première place avec 72,64 % des dépenses militaires des pays membres de l'OTAN pour 22,20 % des contributions. La France représente à la fois la troisième quote-part du budget militaire (11,17 %) et la troisième nation en termes de dépenses militaires (4,80 % du total de l'Alliance). A l'inverse, le Royaume-Uni a le deuxième budget de défense de l'Alliance mais est le quatrième contributeur.

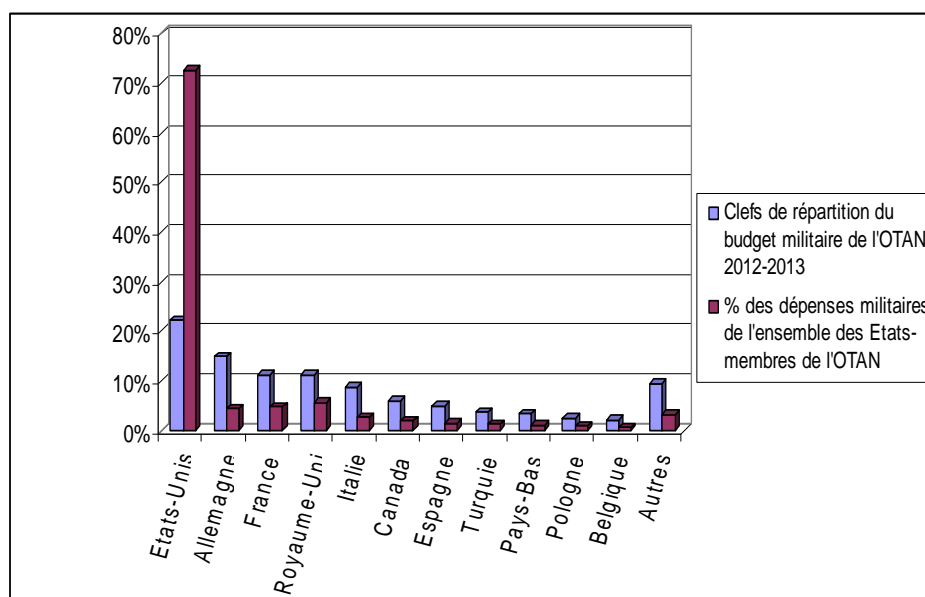
**Répartition des dépenses militaires des pays membres de
l'OTAN**



Source : OTAN et Cour des Comptes

Le rapprochement de la part des dépenses de défense de la quote-part du budget militaire permet d'apprécier l'effort financier que représente la participation à l'OTAN au regard d'un effort de défense national. Hormis les États-Unis, tous les autres États-membres font un effort proportionnellement supérieur en direction de l'OTAN.

Principaux contributeurs : clef de répartition du budget militaire comparée au % du total des dépenses militaires des pays membres



Source : OTAN et Cour des Comptes

B - Le coût pour la France

Le coût de la participation de la France à l'OTAN se répartit entre le ministère des affaires étrangères et européennes, qui contribue pour la partie relative au budget civil de l'OTAN, et le ministère de la défense et des anciens combattants, qui prend en charge les budgets militaire et des investissements ainsi que la mise à disposition des militaires auprès des structures intégrées de l'OTAN. Les documents budgétaires existants ne donnent pas de vision consolidée du coût pour la France de sa participation à l'OTAN.

La prévision des contributions françaises est d'une grande complexité, tant pour le ministère des affaires étrangères que pour le ministère de la défense, du fait des décalages calendaires entre cycles budgétaires français et ceux de l'OTAN, ce qui explique les écarts importants entre prévisions et contributions réellement versées.

1 - Les contributions du ministère des affaires étrangères et européennes au budget civil

La France, qui est toujours restée membre de l'Alliance atlantique, contribuait déjà pleinement au budget civil avant 2009 et la pleine participation au commandement intégré n'a donc pas provoqué de changement. La contribution française est donc stable, et la participation supplémentaire liée à la construction du nouveau siège est indépendante de la pleine participation : la décision a été prise par la France et par les autres alliés en 1999.

La contribution du ministère des affaires étrangères et européennes est imputée sur le programme budgétaire 105 relatif à l'action de la France dans le monde, de la mission action extérieure de l'État. La contribution française au budget civil s'est élevée en 2011 à 33,5 M€. La prévision budgétaire de 2012 est en augmentation de 3,1 % à 34,5 M€.

La contribution à l'OTAN représente une faible partie des contributions versées par le MAE aux organisations internationales : 33,5 M€ sur un total de 842,5 M€, soit 3,98 % en 2011. A cette part qui ne correspond qu'à la contribution française au budget civil de l'organisation doit être ajoutée celle du ministère de la défense qui supporte l'essentiel des coûts.

L'OTAN parmi les contributions internationales du MAE

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Programme 105 Action de la France dans le monde	1 450,80	1 482,12	1 615,42	1 707,91	1 814,42	1 788,81
Action 4 Contributions internationales	544,95	580,35	695,63	741,57	842,54	802,24
<i>dont OTAN</i> y compris nouveau siège à partir de 2010	27,62	26,92	27,20	36,35	33,52	34,57
Part de l'OTAN parmi les contributions internationales du MAEE	5,07 %	4,64 %	3,91 %	4,90 %	3,98 %	4,31 %

Source : Prévisions en crédits de paiement issues des projets et rapports annuels de performance 2007-2012, et Cour des Comptes, en M€ courants

La contribution française comprend la partie civile des dépenses liées au nouveau siège à partir de 2010, ce qui explique la forte augmentation constatée de la contribution entre 2009 et 2010 : + 33,7 % en un seul exercice.

Les écarts constatés entre prévisions et réalisations de contribution à l'OTAN s'expliquent par la difficulté d'anticiper les appels de fonds de l'OTAN. Le calendrier budgétaire de l'organisation ne permet pas de connaître, au moment du vote de la loi de finances initiale, le montant exact de la contribution qui sera demandée au titre de l'année budgétaire. Le budget annuel de l'OTAN est voté en décembre de l'année n-1.

**Ecart entre prévisions et réalisations pour la contribution du
MAE à l'OTAN**

	2007	2008	2009	2010	2011
Loi de finances initiale	27,62	26,92	27,20	36,35	33,52
Loi de règlement	26,22	24,49	20,57	29,50	28,01
Taux d'exécution de la prévision initiale	94,9 %	91,0 %	75,6 %	81,2 %	83,6 %

*Source : Prévisions et réalisations en crédits de paiement issues des projets
et rapports annuels de performance 2007-2010, et Cour des Comptes, en M€
courants*

L'OTAN représente le deuxième poste des contributions civiles
françaises (9 %) aux budgets des organisations internationales en 2012,
après l'ONU (30 %).

**Les contributions de la France aux budgets des organisations
internationales : la part de l'OTAN**

	Contribution	Part
ONU	123 261 161	30,50 %
OTAN	34 575 000	8,56 %
FAO	23 358 341	5,78 %
OCDE	20 472 101	5,07 %
CPI	19 070 000	4,72 %
AIEA	16 472 405	4,08 %
OIT	15 695 127	3,88 %
OMS	15 593 483	3,86 %
OSCE	15 386 700	3,81 %
UNESCO	14 613 586	3,62 %
IMA	12 300 000	3,04 %
CICR	7 650 000	1,89 %
ONUDI	6 907 238	1,71 %
OMC	6 186 156	1,53 %
TPIR	6 061 275	1,50 %
Autres contributions	66 477 428	16,45 %
Total	404 080 001	100,00 %

Source : Crédits en € affectés au PLF 2012 aux contributions internationales et Cour des Comptes

**2 - La contribution du ministère de la défense aux budgets
militaire et d'investissement**

Le ministère de la défense et des anciens combattants contribue directement aux budgets militaires de l'OTAN. Sa contribution recouvre les dépenses effectuées au titre du fonctionnement des structures militaires intégrées (*NATO Command Structure - NCS*), les dépenses liées aux opérations, le programme d'investissements, le fonctionnement de certaines agences, les pensions pour les agents de l'OTAN issus des structures militaires intégrées et, enfin, la part des frais de construction du nouveau siège de l'OTAN qui revient au ministère de la défense. La contribution du ministère de la défense est inscrite au programme 178 relatif à la préparation et à l'emploi des forces.

Les contributions du ministère de la défense²⁷

Nature de dépenses	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fonctionnement (NCS)	42,8	51,30	35,20	88,60	57,30	50,00
Opérations (AOM)	14,54	27,07	47,87	50,45	53,37	44,01
Investissement (NSIP)	33,00	58,00	51,00	52,70	83,6	55,60
Agences	10,69	9,60	10,00	9,40	10,00	10,10
Pensions	1,30	3,20	3,00	4,80	3,90	18,40 ²⁸
Nouveau siège	1,30	2,80	1,10	0,80	2,80	5,10
Total	103,63	151,97	148,17	206,75	210,97	183,21

Source : EMA et Cour des Comptes, en M€ courants

Les contributions aux dépenses d'investissements (NSIP) se sont élevées à 55,60 M€ en 2011. Les investissements sont le premier poste de contribution avec 30,35 % des contributions réalisées en 2011. Pourtant, les dépenses d'investissement sont en général faiblement exécutées du fait de l'importance des reports, ce qui a un impact sur les contributions réellement versées à la fin de l'exercice.

3 - La contribution en effectifs mis à disposition de l'OTAN

En plus des contributions financières directes, la France met à disposition du commandement intégré 925 militaires depuis sa pleine participation au commandement intégré (cette cible a été révisée à 901 pour les prochaines années). Ces militaires sont entièrement rémunérés par la France, ce qui accroît d'autant l'effort financier en faveur de l'Alliance. Pour 2011, première année où la cible en effectifs a été

²⁷ Les écarts entre les contributions théoriques résultant de la clef de répartition et les versements constatés s'expliquent par le mode d'appel des cotisations qui peut conduire à des variations annuelles fortes lissées ensuite.

²⁸ Pour 2011, ce poste budgétaire a fortement augmenté car deux phénomènes se sont conjugués : d'une part, un rattrapage depuis 2009 des dépenses françaises sur ce poste. D'autre part, une avance en gestion 2011 pour l'exercice 2012.

atteinte, la Cour des comptes estime que la masse salariale s'est élevée à environ 114 M€. Cet ordre de grandeur repose sur les hypothèses ci-dessous.

Estimation de la masse salariale des insérés OTAN en 2011

Grade		Coût indiciaire brut salarial moyen en euros				Charges patronales hors CAS Pensions	CAS Pensions	Nombre d'insérés OTAN y compris DGA (grades équivalents)	Coût indiciaire brut salarial par grade en euros
		Terre	Air	Marine	Moyenne	Moyenne par catégorie en PPE	Moyenne par catégorie en PPE		
Officier	OGX	64 649,45	64 513,93	64 942,28	64 701,89	6 046,33	41 809,02	19	1 229 336
	COL	47 758,84	46 595,12	44 968,39	46 440,78			94	4 365 434
	LCL	40 998,73	40 867,09	40 331,03	40 732,28			204	8 309 386
	CDT	34 551,50	34 584,39	34 521,70	34 552,53			113	3 904 436
	CNE	32 720,23	32 322,42	32 072,69	32 371,78			96	3 107 691
	LTN	25 894,00	26 268,27	26 251,83	26 138,03			7	182 966
Sous- officier	MAJ	27 724,67	28 119,37	27 800,77	27 881,60	3 300,53	23 247,63	21	585 514
	ADC	26 084,18	26 053,53	25 962,15	26 033,29			41	1 067 365
	ADJ	23 536,91	24 109,36	23 706,90	23 784,39			118	2 806 558
	SCH	19 585,91	21 121,56	20 437,48	20 381,65			143	2 914 576
	SGT	17 312,55	17 473,64	17 482,41	17 422,87			66	1 149 909
Militaire du rang	CCH	18 213,96	17 797,94	16 788,02	17 599,97			2	35 200
Source : calculs Cour des comptes, données EMA et DRH-MD								Nombre d'insérés total : 924	
								Coût indiciaire brut salarial	29 658 370
								Charges patronales avec CAS pensions	35 887 232
								Total Indemnité de résidence à l'étranger	33 786 873
								Total supplément familial à l'étranger	2 345 928
								Total majorations familiales à l'étranger	11 740 601
								Total prestation familiale d'expatriation	1 220 000
								Total rémunérations et charges sociales	114 639 004

4 - Synthèse : le coût global consolidé de la participation française à l'OTAN

Afin de calculer le coût global de la présence française au sein de l'OTAN, il faut additionner les contributions financières directes du ministère des affaires étrangères, du ministère de la défense ainsi que les rémunérations et charges sociales des militaires mis à disposition de l'Alliance.

Pour les contributions financières directes, on constate une augmentation forte entre 2006 et 2010, qui n'est que très partiellement liée à la pleine participation de la France au commandement intégré.

Les contributions financières françaises à l'OTAN depuis 2006

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Contribution au budget civil (y compris part civile du nouveau siège)	16,67	26,22	24,49	20,57	29,50	28,01
Contribution au budget militaire et NSIP	103,63	151,97	148,17	206,75	210,97	183,21
Total	120,3	178,19	172,66	227,32	240,47	211,22

Source : ministère des affaires étrangères pour le budget civils, État-major des armées / SG- DAF pour les autres postes de dépenses, et Cour des Comptes, en M€ courants

En effet, la hausse constatée est en grande partie liée à l'opération de la FIAS en Afghanistan, qui a accru tant le budget des opérations que celui des investissements, en raison du financement en commun de paquets de capacités nécessaires à cette opération.

Pour obtenir le coût complet de la présence française au sein de l'OTAN, il faut additionner aux contributions directes les rémunérations et charges sociales des militaires insérés dans le commandement intégré. Ce coût peut être calculé pour la première fois en « régime de croisière » pour l'exercice 2011, première année où la cible en effectifs insérés a été atteinte.

**Estimation du coût global consolidé de la participation
française à l'OTAN en 2011**

Nature du coût	2011	Part en 2011
Contributions financières directes	211,22	64,8 %
Rémunérations et charges sociales des insérés OTAN	114,64	35,2 %
Total	325,86	100,00 %

Source : ministère des affaires étrangères, État-major des armées et Cour des Comptes, en M€

Ainsi, les contributions financières directes représentent les deux tiers de l'effort financier de la France en faveur de l'OTAN, tandis que la mise à disposition des personnels en représente un tiers. Pour l'exercice 2008, soit le dernier exercice avant la pleine participation, le coût complet pouvait déjà être estimé à environ 202 M€.

Par ailleurs, la pleine participation française aux structures intégrées a un autre effet que la Cour n'est pas en mesure de quantifier précisément : les postes occupés par la France à l'OTAN nécessitent l'envoi d'officiers de niveau élevé (colonel et lieutenant-colonel principalement), souvent brevetés de l'Ecole de guerre. Cette obligation contribue à renforcer le haut de la pyramide des grades au sein des armées, même si d'autres paramètres jouent également un grand rôle dans cette évolution (technicité de plus en plus importante des armées, renforcement des capacités d'expertise, réforme des retraites qui retarde le départ des officiers, etc.).

II - Les surcoûts liés à la pleine participation aux structures intégrées

Le surcoût spécifiquement lié pour la France à sa pleine participation au commandement militaire intégré a pu être constaté dès 2009 et devrait se stabiliser en 2012, sauf pour la partie des investissements en commun, pour lesquels l'effet de la pleine participation ne sera pleinement atteint qu'à l'horizon 2020. De façon générale, ce surcoût a été sensiblement inférieur à ce qui avait été prévu au moment où la pleine participation française a été décidée.

A - La prévision des surcoûts

L'analyse des surcoûts à prévoir portait, d'une part, sur l'augmentation de la contribution du ministère de la défense au budget militaire et des dépenses en personnels insérés au sein des structures de l'OTAN et, d'autre part, sur l'augmentation progressive de la contribution au programme d'investissement.

Le budget civil n'était pas concerné par une augmentation de coût liée à la pleine participation au commandement intégré de l'OTAN. De même, le budget et les effectifs de la représentation permanente auprès de l'OTAN n'ont pas augmenté significativement à la suite de cette pleine participation (cf. annexe F). Concernant l'État-major des armées, la seule entité à avoir connu une augmentation temporaire de ses effectifs a été le bureau « représentation militaire à l'étranger » de la sous-chefferie « relations internationales », en charge de la gestion des affectations de militaires français dans les structures de l'OTAN.

L'évaluation des « surcoûts » engendrés par le retour de la France dans les structures de commandement intégré été menée dès le début du processus.

La prévision d'augmentation des coûts de la participation à l'OTAN a été faite par la direction des affaires financières du ministère de la défense dans une note du 16 avril 2009 au cabinet du ministre²⁹. Les coûts ont été étudiés en termes d'impact budgétaire et de coûts indirects du fait de la mise à disposition de personnels militaires.

1 - La prévision d'augmentation des contributions directes (dépenses de titre 6)

L'évaluation pluriannuelle de ces surcoûts a été faite par le ministère de la défense en retenant les hypothèses les plus pessimistes, en prenant en compte la dynamique des dépenses et la réalisation des projets d'investissement décidés. Elle a été effectuée en tenant compte de la tendance qui se dégageait au moment de la pleine participation, en 2009, soit une augmentation:

²⁹ Note du directeur des affaires financières à l'attention du directeur du cabinet civil et militaire, du 16 avril 2009.

- du budget des opérations, l'opération en Afghanistan se développait avec une demande de participation accrue de la part de l'OTAN ;
- du budget de fonctionnement de la structure militaire intégrée ;
- des besoins de financement pour les paquets de capacités adoptés par les États-membres : alors qu'avant la pleine participation, la France pouvait participer aux dépenses d'investissement au cas par cas, même si elle contribuait en réalité à la majorité des paquets de capacité³⁰, elle allait devoir désormais, sauf à s'opposer à leur mise en œuvre, participer à tous.

Le coût de la contribution française prévu pour 2009 était de 98 M€ pour le budget militaire et le NSIP. La contribution française déterminée par sa quote-part après pleine participation en 2009 a été déterminée à 117,5 M€. Le surcoût de la contribution française pour 2009, de 19,5 M€, correspond à trois quarts d'année, la pleine participation devant être effective à compter du mois d'avril 2009.

La première contribution complète au budget militaire et d'investissement après pleine participation devait être celle de 2010. Celle-ci était prévue à 135,7 M€ soit un surcoût en année pleine de 29,8 M€.

³⁰ Une grande partie des capacités est constituée de moyens de communication que la France utilise.

Prévisions de surcoût pour les contributions directes en 2009

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Engagement constant	98,00	105,90	109,50	112,70	116,54	121,60
Projection de pleine participation	117,50	135,70	140,30	144,30	149,10	155,70
Surcoût prévu	19,50	29,80	30,80	31,60	32,56	34,10

Source : EMA / SG- DAF et Cour des Comptes, en M€ courants

Le surcoût prévisionnel a été décomposé entre surcoût lié au budget militaire et surcoût lié au programme d'investissement. En effet, la pleine contribution française au programme d'investissements ne devait être que progressive, la France bénéficiant de la règle selon laquelle elle ne contribue que pour les programmes d'investissements auxquels elle a souscrit avant la pleine participation et aux nouveaux paquets de capacités postérieurs à cette participation. La part liée au budget militaire, 26, M€, devait représenter 90 % de la contribution de 29,8 M€ en 2010, premier exercice à coût complet. Le ministère de la défense anticipait une montée en charge très progressive de la contribution au programme d'investissements.

Prévisions de surcoût réparti entre Budget militaire international (BMI) et programme d'investissements (NSIP) en 2009

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Budget militaire international	18,75	26,80	27,60	28,40	29,40	30,90
Programme des investissements (NSIP)	0,75	3,00	3,20	3,20	3,20	3,20
Total	19,50	29,80	30,80	31,60	32,60	34,10

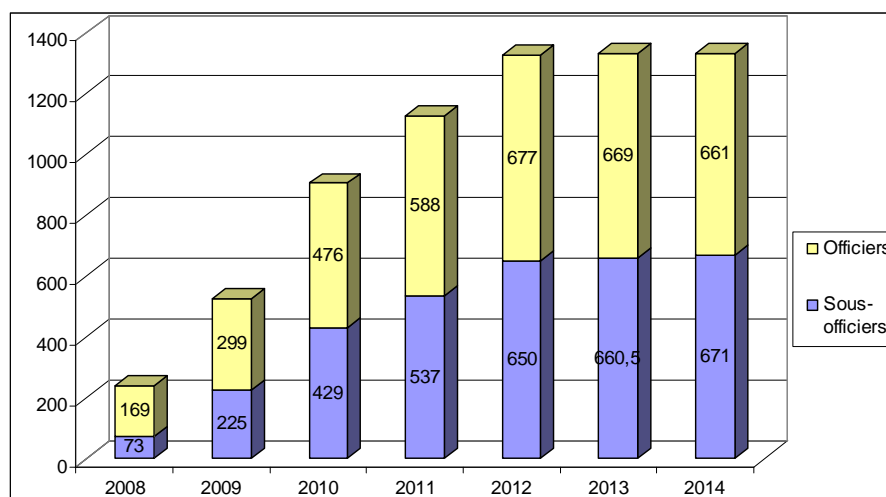
Source : EMA / SG- DAF et Cour des Comptes, en M€ courants

Pour 2010, le surcoût prévu de 29,8 M€ représentait une augmentation de 30 % des contributions directes, par rapport à un coût lié à un engagement constant estimé à 105,90 M€.

2 - La prévision d'augmentation des personnels mis à disposition et des coûts liés (titre 2)

Le chiffrage de la prévision de surcoût indirect des emplois mis à disposition de l'OTAN a été réalisé par direction des affaires financières du ministère de la défense sur la base d'un nombre d'officiers et de sous-officiers envoyés et de coûts moyens pour chaque catégorie. Lors de l'établissement de la prévision, la France avait un objectif de montée en puissance sur six ans entre 2009 et 2014. Ses effectifs devaient passer de 242 équivalents temps plein travaillés pour 2008, avant la pleine participation au commandement intégré, à 1332 en 2014.

Prévisions de pyramidage des effectifs en avril 2009



Source : EMA / SG- DAF et Cour des Comptes, en emplois

Le chiffrage prévisionnel du coût des dépenses de personnel a été construit à partir d'un coût moyen de 138 943 € pour un officier et de 81 221 € pour un sous-officier. Le montant estimé pour 2009 s'élevait à 29,4 M€ et le montant final pour 2014 à 146,3 M€. Le surcoût à proprement parler ne comporte que la rémunération supplémentaire accordée aux militaires concernés en raison de leur expatriation (principalement l'indemnité de résidence à l'étranger et les éventuelles majorations familiales).

Chiffrage prévisionnel du surcoût (titre 2) des dépenses de personnels affectés à l'OTAN

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Surcoût	8,77	29,41	48,32	61,56	67,60	67,43

Source : EMA / SG- DAF et Cour des Comptes, en M€ courants

Ainsi, une fois l'ensemble de militaires français insérés dans les structures de l'OTAN, le surcoût liés aux indemnités supplémentaires de résidence à l'étranger devait atteindre 67,43 M€ par an.

3 - La synthèse des prévisions de surcoût

En additionnant les contributions directes supplémentaires et les indemnités versés aux militaires nouvellement insérés dans le commandement intégré, le ministère de la défense avait estimé le surcoût de la pleine participation à plus de 100 M€ :

Prévisions 2009 des surcoûts liés à la pleine participation

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses de personnel	8,77	29,41	48,32	61,56	67,60	67,43
Fonctionnement (NCSEP)	18,75	26,80	27,60	28,40	29,40	30,90
Investissement (NSIP)	0,75	3,00	3,20	3,20	3,20	3,20
Surcoût annuel	28,27	59,21	79,12	93,16	100,20	101,53

Source : EMA / SG- DAF et Cour des Comptes, en M€ courants

La prévision du ministère de la défense faisait apparaître une montée en charge entre 2009 et 2013 puis une stabilisation en 2014. Cette prévision a été construite sur l'hypothèse que l'ensemble des postes de l'OTAN attribués à la France seraient pourvus à cette date.

B - Des surcoûts constatés inférieurs aux prévisions

Les surcoûts constatés ont été moins élevés que dans les prévisions du ministère ; ils se sont établis à 25 M€ en 2009 pour une prévision à un

peu plus de 28 M€, à 40 M€ en 2010 pour une prévision à un peu moins de 60 M€ et à 61 M€ en 2011 pour une prévision à un peu plus de 79 M€.

Surcoût constaté de 2009 à 2011 lié à la pleine participation

		2009	2010	2011
T2	Rémunérations	7	24	43
T3 / T5	Aide sociale	0	2	3
Sous total dépenses de personnel		7	26	46
T6	Fonctionnement	18	14	15
	Investissement	0	0	0
Sous-total hors dépenses de personnel		18	14	15
Surcoût total lié à la pleine participation (base 2008)		25	40	61

Source : État-major des armées et Cour des Comptes, en M€ courants

Les surcoûts constatés proviennent principalement des dépenses de personnel et, en particulier, des indemnités supplémentaires versées aux militaires résidant à l'étranger : 7 M€ en 2009, 24 M€ en 2010, 43 M€ en 2011. Ces indemnités devraient se stabiliser autour de 48 M€ dès 2012 car la France a revu à la baisse le volume des personnels affectés dans les structures de l'OTAN ce qui explique l'écart qui sera constaté avec les prévisions (cf. *infra*).

Ce surcoût pourrait toutefois augmenter à nouveau si les indemnités accordées aux militaires insérés dans le commandement intégré étaient révisées (*infra*, les économies possibles au niveau du dispositif français).

Le rapprochement des prévisions de surcoût établies avant la pleine participation au commandement intégré avec la réalisation depuis 2009 montre qu'il n'y a pas eu de dérive des coûts par rapport à la prévision initiale, au contraire. C'est en particulier le cas pour les

dépenses hors personnel. Les taux de réalisation du surcoût total ont été de 88 % en 2009, puis de 67 % en 2010 et de 77 % en 2011. Les prévisions de dépenses de personnel ont été exécutées à 80 % en 2009, 88 % en 2010 et 95 % en 2011, tandis que les dépenses hors personnel ont été réalisées à 92 % en 2009, puis 46 % en 2010 et 48 % en 2011.

Prévisions de surcoûts et surcoût constaté liés à la pleine participation au commandement intégré

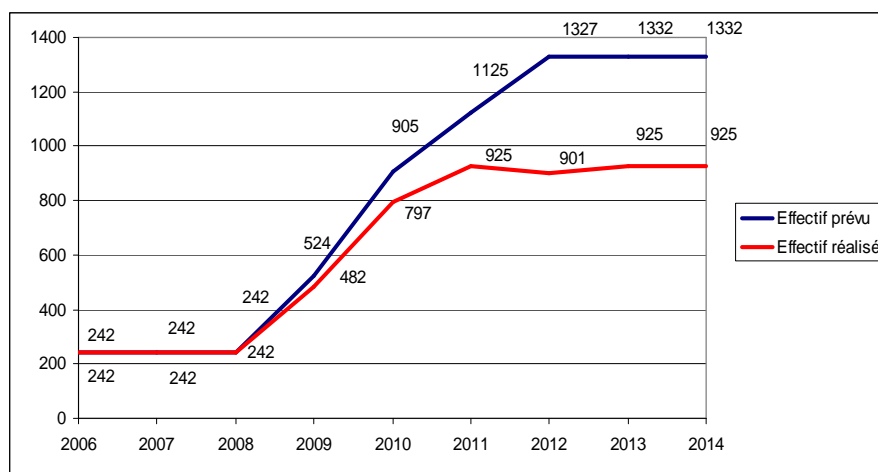
	2009	2010	2011
Prévisions surcoût total	28	59	79
Réalisations surcoût total	25	40	61
Taux de réalisation	88,43 %	67,56 %	77,10 %

Source : État-major des armées et Cour des Comptes, en M€ courants

L'analyse des écarts montre que le surcoût lié aux dépenses du budget militaire a été correctement anticipé en 2009 mais surévalué pour 2010 et 2011. La pleine participation n'a à ce jour pas eu d'impact en termes de surcoût lié aux dépenses d'investissement.

Cette situation s'explique principalement par la réforme de la structure de commandement intégré, engagée au moment de la pleine participation française (sommet de Lisbonne en 2010). Cette réforme a entraîné un gel de la montée en puissance des effectifs français - la cible a été réévaluée à 925 insérés puis 901 contre 1332 dans les premières prévisions, soit -30 % - et une augmentation moindre qu'escomptée de la contribution au budget de fonctionnement de la NCS.

Les prévisions et réalisations de mise à disposition de personnels en nombre d'emplois



Source : État-major des armées et Cour des Comptes

La pleine participation aux structures de l'OTAN a donc généré des surcoûts inférieurs à ceux qui avaient été prévus, en raison d'une prévision volontairement prudente et parce que le format de la structure intégrée de l'alliance a été revu.

C - La prévision actualisée des surcoûts

Le ministère de la défense a procédé en 2012 à une réévaluation des surcoûts. Cette nouvelle projection prévoit une stabilisation des surcoûts de personnel entre 2012 et 2014, à hauteur de 48 M€, et une baisse du surcoût des dépenses hors personnel qui passeraient de 15 à 3 M€ par an. A l'horizon 2020, les surcoûts dus aux dépenses d'investissements devraient croître. En effet, selon le ministère de la défense, « le surcoût en investissement (NSIP) est retardé [...]. Celui-ci devrait finalement intervenir vers 2020, pour un montant de 21M€, portant le surcoût annuel de notre réintégration à 75M€ en régime établi ».

Prévision actualisée de surcoût liée à la pleine participation au commandement intégré 2012-2020

		2012	2013	2014	2020
T2	Rémunérations	47	48	48	48
T3 / T5	Aide sociale	3	3	3	3
Sous total dépenses de personnel		50	51	51	51
T6	Fonctionnement	15	3 ³¹	3	3
	Investissement	0	0	0	21
Sous-total hors dépenses de personnel		15	3	3	24
Surcoût total lié à la pleine participation		65	54	54	75

Source : EMA et Cour des comptes, en M€ courants

Si les prévisions du ministère se réalisent, le plein surcoût de la participation au commandement intégré ne sera pas réellement connu avant 2020 et atteindrait alors 75 M€ par an.

CONCLUSION

Le budget de l'OTAN se compose de trois volets : un budget civil, un budget militaire et un programme d'investissements. Depuis 2005, ces trois budgets ont connu des augmentations importantes dont une grande partie s'explique par l'opération conduite par l'OTAN en Afghanistan. Le NSIP a même connu une crise de financement en 2009/2010, les besoins dépassant alors le plafond annuel de près de 300 M€.

La France fait partie des contributeurs importants, puisqu'elle doit prendre en charge 11,17 % des dépenses de l'Alliance. La part américaine est plafonnée à environ 22 % ; de nombreux alliés contribuent pour moins de 1 % aux budgets de l'OTAN.

³¹ La diminution importante du surcoût attendue en 2013 s'explique par la réforme de la structure de commandement et celle des agences.

En 2011, la participation française à l'OTAN a atteint un coût complet de 325,86 M€. Les contributions financières directes représentent les deux tiers de l'effort financier de la France en faveur de l'OTAN, tandis que la mise à disposition des personnels en représente un tiers.

Le coût pour la France a fortement augmenté depuis 2006 : les contributions financières directes ont été presque multipliées par deux (de 120 M€ en 2006 à 211 M€ en 2011). Toutefois, cette augmentation n'est que faiblement liée à la pleine participation au commandement intégré et résulte essentiellement de l'augmentation des dépenses liées à l'opération en Afghanistan. Elle ne peut donc être assimilée au surcoût induit par pleine participation au commandement intégré.

Les surcoûts ont été inférieurs aux prévisions du ministère de la défense au moment de la décision de pleine participation au commandement intégré de l'OTAN: 61 M€ en 2011 contre 79 M€ initialement prévus. Cet écart s'explique par la concomitance de la pleine participation de la France au commandement intégré et de la réforme de ce dernier, qui a permis de diminuer la cible de personnels mis à disposition par la France (de 1332 à 901).

Les surcoûts pour la France de la pleine participation au commandement intégré se composent de trois éléments :

- la pleine participation au budget de fonctionnement de la structure militaire intégrée ;*
- les indemnités supplémentaires de résidence à l'étranger ainsi que les diverses majorations familiales des militaires mis à disposition de la structure militaire intégrée par la France ;*
- la pleine participation à tous les nouveaux paquets de capacités de l'OTAN.*

Seuls les deux premiers éléments de ces surcoûts sont aujourd'hui précisément mesurés, la cible d'effectifs mis à disposition ayant été atteinte en 2011.

En revanche, la pleine participation au programme d'investissements est progressive et ne sera pas effective avant 2020. C'est seulement à cet horizon que le surcoût final pourra être mesuré. Il est aujourd'hui estimé par le ministère de la défense à 75 M€ par an, sur la base des plafonds du NSIP auxquels la France est désormais tenue de participer.

Chapitre III

Les économies possibles et les retombées de la présence française au sein de l'OTAN

Afin de maîtriser le coût budgétaire de la participation française à l'OTAN et de son retour dans le commandement intégré, il est souhaitable de réaliser des économies sur les contributions directes et indirectes (mise à disposition de personnels) versées à l'OTAN. Cette option est toutefois difficile à mettre en œuvre, la pleine participation à une organisation internationale implique que l'État membre respecte les règles de l'organisation, et les évolutions proposées doivent être acceptées par consensus.

Par ailleurs, la participation à l'OTAN peut amener des retombées économiques, qui résultent principalement des contrats que conclut l'organisation et qui peuvent bénéficier à des entreprises françaises. Ces retombées ne bénéficient pas directement à l'État français, mais doivent néanmoins être prises en compte pour apprécier, du point de vue économique, le ratio coût/bénéfices de la participation française.

Ces deux éléments doivent être rapprochés de l'évolution prévisible des coûts dans les années à venir.

I - L'évolution prévisible des coûts : un impact contrasté

L'évolution prévisible des budgets de l'OTAN devrait se traduire par leur réduction, et donc la diminution des contributions directes françaises. La réforme de la structure de commandement pourrait également conduire à un moindre volume de personnels mis à disposition de l'OTAN. Toutefois, ces économies ne peuvent être considérées comme acquises, et restent soumises tant à l'évolution du contexte international, en particulier pour le budget des opérations, qu'à la mise en œuvre effective des projets de réforme des différentes entités de l'OTAN. Par ailleurs, la pleine participation de la France au budget du NSIP, vers 2020, devrait limiter les gains liés à l'évolution du budget global de l'OTAN.

Aussi est-il probable que les contributions françaises se stabilisent dans les années à venir.

A - Une diminution globale de la participation financière à l'OTAN est prévue

La programmation budgétaire pluriannuelle de l'OTAN prévoit une réduction globale des dépenses de l'organisation. Toutefois, cette diminution résulte d'évolutions contrastées : la réforme de l'organisation et la réduction des opérations extérieures entraîneront des économies, tandis que les programmes d'investissement et la construction d'un nouveau siège nécessiteront des dépenses supplémentaires.

De plus, ces prévisions demeurent incertaines, et peuvent évoluer en fonction du contexte politique et stratégique. A ce stade, pour la France, les contributions directes devraient décroître entre 2013 et 2017.

Evolution des contributions directes de la France à l'OTAN

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
NCSEP	62,8	61,4	61,4	60,3	59,2	59,2
NSIP	70,0	58,1	56,6	62,2	66,0	70,0
AOM	61,4	61,4	61,4	53,6	48,0	48,0
Part nouveau siège MINDEF	7,8	10,3	14,8	12,9	2,6	0,2
Pensions	6,4	10,0	10,8	11,3	11,8	12,5
Agences	10,2	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0
Budget civil (dont part nouveau siège MAE)	34,6	30,7	33,3	37,5	36,9	30,2
Contributions directes estimées	253,2	243,9	250,3	249,8	236,5	232,1

Source : EMA, MAE et Cour des comptes en M€ courants

La participation française devrait donc diminuer d'environ 11,8 M€ courants entre 2013 et 2017 mais cette diminution résulterait d'évolutions contrastées entre les différents postes de dépenses.

B - Les opérations extérieures : une diminution incertaine des coûts

L'opération en Afghanistan a entraîné une augmentation très forte du budget des opérations depuis 2007. Les dépenses consacrées à la FIAS devraient représenter 92 % du budget des opérations, qui s'élève à 550 M€ en 2012. Avec l'annonce au sommet de Chicago le 21 mai 2012 d'un calendrier de fin des opérations d'ici la fin de l'année 2014, on peut s'attendre à une réduction du coût. Toutefois, la diminution du budget des opérations de l'Alliance reste incertaine :

- à court terme, la fin des opérations militaires en Afghanistan n'impliquera pas l'arrêt des dépenses, l'OTAN ayant prévu de maintenir une présence dans le cadre de sa mission de coopération et de formation de l'armée nationale afghane ;

- à moyen terme, il ne peut être exclu que de nouvelles opérations extérieures de l'Alliance ou la montée en puissance éventuelle d'autres opérations maintiennent ce budget à un niveau élevé.

En ce qui concerne l'Afghanistan, les chefs d'État et de gouvernement de l'Alliance ont déclaré dans leur communiqué du 21 mai 2012 au sommet de Chicago que « *lorsque le transfert de la sécurité sera achevé, fin 2014, l'OTAN sera passée d'une mission de combat à une nouvelle mission, de formation, de conseil et d'assistance, dont la nature sera différente de l'actuelle mission de la FIAS. Nous sommes convenus d'œuvrer à l'instauration d'une telle mission, qui sera placée sous la direction de l'OTAN* ».

Même si l'opération changera de nature, les coûts liés à l'Afghanistan perdureront après 2014 car la mission de formation et d'assistance nécessitera, par exemple, le maintien de capacités de transports ou de systèmes de transmission et de communication.

Pour le moment, le plan de ressources à moyen-terme 2012-2016 relatif au budget militaire indique que les dépenses du budget militaire doivent continuer à augmenter jusqu'en 2013. Compte tenu de la priorité donnée au financement des opérations, le budget de moyen terme de l'OTAN sera contraint par la pression exercée sur les opérations et missions de l'Alliance financées en commun. L'hypothèse retenue dans la prévision est celle d'une augmentation des dépenses des opérations liées principalement à la FIAS jusqu'en 2013 avant une diminution estimée à 23 % en 2016, par rapport à 2013. Un rééquilibrage va intervenir progressivement au sein du budget militaire, au profit des dépenses d'entraînement, d'exercice et de formation et des forces déployables. Les dépenses de pensions sont elles aussi appelées à augmenter, passant de 81,4 M€ à 103,6 M€ entre 2012 et 2016, soit une hausse de 27,3 %.

Propositions d'affectation des ressources du budget militaire

	2012	2013	2014	2015	2016
Total	1 522,9	1 546,1	1 528,8	1 447,0	1 402,3

Source : OTAN et Cour des Comptes, en M€ courants

En revanche, la réforme de la structure de commandement (*infra*) devrait entraîner une diminution assez sensible de son budget (-33 M€ d'ici 2016), à laquelle il faudra ajouter les économies résultant, pour les pays membres, de la diminution des effectifs mis à disposition de la structure intégrée.

Au total, le budget militaire de l'Alliance devrait diminuer en terme nominal à partir de 2014, principalement en raison de la baisse du budget des opérations et, dans une moindre mesure, de la réforme de la structure de commandement. Pour la France, si ces prévisions étaient respectées, cela reviendrait à une baisse nominale de 15,6 M€ de sa participation au budget militaire à l'horizon 2016.

C - Le siège de l'OTAN : un coût important mais transitoire

La construction d'un nouveau siège pour l'OTAN, abritant le secrétariat international et les représentations permanentes des pays membres, a été décidée au sommet de Washington en 1999 à l'occasion du 50^{ème} anniversaire de l'Alliance. Les premiers travaux ont débuté en 2010.

Le montant du devis global du nouveau siège est de 1 049 M€ pour les 28 pays membres de l'Alliance atlantique. Dans un contexte de réduction des budgets de défense, et alors que les besoins capacitaires sont nombreux et, pour certains, non financés, la construction de ce nouveau siège va peser sur les budgets des pays membres et particulièrement sur ceux dont la clé de participation au budget civil de l'OTAN est importante, comme la France.

La contribution française est répartie entre le ministère de la défense (57,8 % de la participation française) et le ministère des affaires étrangères et européennes (42,2 % de la participation française). Cette clé de répartition a été calculée en fonction des surfaces qui seront occupées, qu'il s'agisse des parties nationales de la représentation permanente ou de la quote-part des parties communes (11,8 % jusqu'au 1er avril 2009, réévaluée à 11,75 %).

Coût pour la France du nouveau siège de l'OTAN

Nouveau siège	Avant 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Part MINDEF	6,3	0,8	2,8	5,1	7,7	10,3	14,8	12,9	2,6	0,2	63,6
Part MAE	4,7	0,6	2,0	3,7	5,6	7,5	10,8	9,5	1,9	0,2	46,5
Total	11,0	1,4	4,8	8,9	13,3	17,8	25,7	22,4	4,5	0,4	110,2

Source : OTAN et MINDEF, en M€ courants

A la fin de l'exercice 2017, la participation française devrait s'élever à 110,2 M€, si le devis est respecté. Sur ce total, 26,1 M€ ont déjà été dépensés et 84,1 M€ doivent encore être payés. Ce coût important, qui est par nature transitoire, pèsera particulièrement sur les exercices 2013 à 2015.

A ce montant, il convient d'ajouter les frais d'aménagement et d'équipement de la partie française au sein du nouveau siège. La France a, en effet, choisi comme trois autres pays de se procurer directement les équipements nécessaires, sans passer par l'intermédiaire de l'OTAN. Ce coût devrait avoir un impact limité sur la participation française à la construction du nouveau siège, et pourrait s'établir aux alentours de 5 M€³².

D - Les budgets d'investissements et les financements communs : une augmentation prévisible de la contribution française

1 - L'enjeu des financements en commun

Le développement des financements en commun, en fonction de la clé de contribution de chaque pays membre, est une tendance lourde de l'OTAN, que ce soit pour le programme d'investissements (NSIP) ou celui des opérations (AOM). Alors que, concernant les opérations, le principe traditionnel est celui selon lequel « *costs lie where they fall* »,

³² A titre de comparaison, les coûts programmés par l'OTAN pour l'Allemagne sont de 3,46 M€ et pour l'Italie de 2,97M€.

c'est-à-dire qu'il appartient à chaque nation de prendre en charge les moyens qu'elle met à disposition d'une opération de l'Alliance, les petits pays membres de l'Alliance ont poussé au développement des financements communs conduisant les Etats fortement engagés dans les opérations à contribuer doublement : d'une part, au titre des dépenses qu'ils assument en propre et, d'autre part, au titre de leur clef de contribution aux budgets communs.

Les financements en commun ont très fortement augmenté pour le budget des opérations dans la période récente (*supra*), mais le changement de mission en Afghanistan à partir de 2014 devrait permettre de réduire cette charge. Pour l'avenir, les besoins supplémentaires se concentrent sur les investissements que l'OTAN souhaite réaliser : les besoins déjà identifiés représentent des volumes conséquents. Le plan de ressources à moyen terme sur le budget militaire pour 2012-2016 fait état d'un besoin de financement dans les prochaines années de 7 276 M€ :

- 1 446 M€ pour les montants engagés ;
- 1 823 M€ pour les besoins prioritaires ;
- 1 075 M€ pour les besoins stratégiques programmés, pas encore autorisés mais validés ;
- 128 M€ pour les besoins stratégiques programmés, pas encore autorisés et reportés ;
- 2 804 M€ pour les besoins pas encore approuvés.

Face à cette accumulation de besoins, les plafonds approuvés chaque année pour le NSIP se sont révélés insuffisants, entraînant une crise de financement en 2009/2010. Une note de la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense, en date du 30 mars 2009, estimait ainsi qu' « *en matière d'investissements, l'OTAN n'a pas encore pris la mesure de l'ampleur de la crise. Certains dossiers capacitaires, motivés par la transformation de l'OTAN et l'extension de son champ d'activité – mais dont la pertinence reste à démontrer – continuent d'accroître des besoins déjà surchargés. D'autres projets sont toujours portés sans une véritable réflexion sur leur faisabilité financière* ».

A ces besoins pourrait venir s'ajouter, en fonction des choix retenus, le financement par l'OTAN d'une partie du déploiement d'une défense anti-missiles balistiques.

2 - La question de la défense antimissile

La question de la défense antimissile de l'OTAN recouvre deux projets différents mais interdépendants :

- le premier vise à protéger un théâtre d'opérations contre les menaces balistiques à courte portée. Il s'agit du programme ALTBMD (*Active Layered Theatre Ballistic Missile Defense*)³³, qui a débuté en 2005 comme un programme de défense aérienne élargie. Le principe est que chacun des alliés apporte des « briques » interopérables en matière de capteurs et de moyens d'interception³⁴, tandis que l'OTAN doit fournir le système de commandement et de contrôle (C2). A ce stade, seul ce dernier fait l'objet d'un financement en commun par les 28 alliés ;
- le second projet vise à protéger l'intégralité du territoire de tous les pays de l'Alliance contre les menaces balistiques. Au sommet de Lisbonne en 2010, les chefs d'État et de gouvernement ont ainsi placé la protection des populations et des territoires contre une attaque de missiles balistiques au cœur de la stratégie de défense collective de l'OTAN. Concrètement, cette nouvelle capacité reposera sur la contribution des États-Unis et sur les contributions nationales volontaires. A ce stade, l'OTAN elle-même ne devrait prendre en charge que le système de commandement et de contrôle, en améliorant celui qui doit être mis en place dans le cadre du programme ALTBMD.

La question de la défense antimissile dont souhaite se doter l'OTAN est l'un des principaux projets de l'Alliance, aux implications multiples sur les plans stratégiques, politiques, industriels et budgétaires.

Pour le moment, les financements en commun réalisés par l'OTAN restent maîtrisés :

- le programme ALTBMD de l'OTAN représente au total 781 M€ pour l'acquisition du système de C2 (dont 216 M€ ont déjà été dépensés à fin 2011) ;

³³ Défense active multicouches contre les missiles balistiques de théâtre.

³⁴ Pour la France, il s'agit du système anti-missiles SAMP/T (sol air moyenne portée terrestre).

- le chiffre de 147 M€ supplémentaires sur les 10 prochaines années a été avancé par le secrétaire général de l'OTAN pour les fonctionnalités nouvelles à apporter au système de C2 de l'OTAN, afin de l'adapter à la mission de défense antimissile balistique des populations et territoires européens.

Ce point a été confirmé au sommet de Chicago les 20 et 21 mai 2012 ; le communiqué des chefs d'État et de gouvernement déclare que *« l'Alliance a atteint une capacité OTAN intérimaire de défense contre les missiles balistiques »* et que l'objectif *« reste de doter l'Alliance d'une capacité opérationnelle OTAN de défense contre les missiles balistiques, qui soit à même d'assurer la couverture totale et la protection de l'ensemble des populations, du territoire et des forces des pays européens de l'OTAN, sur la base de contributions nationales volontaires, y compris des intercepteurs et capteurs à financement national, des accords de stationnement, et d'une capacité de défense active multicouche contre les missiles balistiques de théâtre (ALTBMD) élargie. Seuls les systèmes de commandement et de contrôle de la capacité ALTBMd et leur élargissement à la défense territoriale sont admissibles au financement en commun »*.

Ainsi, à 28 alliés, le coût semble a priori limité pour les financements en commun, mais il reste à déterminer quelles capacités additionnelles les nations européennes seront capables et prêtes à mettre à disposition de ce projet.

En 2006, une étude de faisabilité, réalisée par un groupe d'industriels à la demande des chefs d'Etat et de gouvernement au sommet de Prague en 2002, avait évalué le coût d'une défense complète du territoire des pays de l'Alliance à 27 milliards d'euros, en considérant que l'OTAN disposerait des données provenant des satellites d'alerte américains et n'aurait pas à développer ses propres satellites.

En réalité, l'estimation des coûts est rendue très difficile à ce stade et toute donnée doit être davantage prise comme un ordre de grandeur que comme un devis fiable. Plusieurs paramètres entrent en ligne de compte : le niveau d'ambition du système de défense, les développements technologiques nécessaires, la part des moyens mis gracieusement à disposition des autres alliés par les États-Unis, la part des moyens fournis par les États-Unis mais pris en charge financièrement par les autres alliés, et enfin les contributions en nature apportées par certaines nations.

Si la France souhaite apporter une contribution nationale propre à la future capacité territoriale de l'Alliance, en plus des informations issues de son système d'alerte avancée³⁵, d'importants efforts financiers devront être entrepris pour développer la capacité des senseurs et des intercepteurs français. Un rapport parlementaire³⁶ donnait une estimation, à appréhender avec la plus grande prudence, de l'ordre de 7,4 Md€ sur la période 2012-2022 (710 M€ pour les études amont et 6 730 M€ pour le développement et la production). Même si ce chiffre peut fortement évoluer en fonction des choix retenus, il n'en demeure pas moins que l'acquisition par la France d'une capacité propre en matière de défense anti-missiles représenterait un enjeu budgétaire lourd pour les prochaines années.

L'alternative serait d'acquérir directement des capacités américaines existantes, voire de participer à des financements en commun de l'OTAN au-delà du système de C2. Budgétairement, il est possible (mais pas démontré à ce stade) que cette solution soit moins onéreuse, mais elle ne générerait que très peu de retombées économiques et industrielles et la question de l'autonomie stratégique de la France serait posée.

Au final, la question de la définition et du périmètre de la défense antimissile reste relativement ouverte. Son coût peut varier fortement en fonction des options retenues en termes de capacités et de la contribution en nature que la France choisira *in fine* d'apporter au projet de l'OTAN.

³⁵ La France a en effet annoncé au sommet de Lisbonne qu'elle mettrait à la disposition de l'Alliance les données issues de sa future capacité d'alerte avancée.

³⁶ Sénat, rapport d'information n°733 du 6 juillet 2011 de MM. GAUTIER, PINTAT et REINER sur la défense antimissile balistique

II - Les pistes d'économies possibles : des marges de manœuvre limitées

Les économies liées à la présence française au sein de l'OTAN peuvent être de deux ordres : la baisse des contributions directes françaises à l'OTAN et les économies sur le dispositif français affecté dans les structures de l'OTAN.

En revanche, à ce stade, la pleine participation de la France aux structures de l'OTAN n'a pas apporté de gains supplémentaires liés à la mutualisation des matériels. La France participait avant la pleine participation à des programmes d'armement conduits par des agences de l'OTAN, comme le programme « hélicoptère NH 90 ». Le ministère de la défense étudie toutefois la possibilité de réutiliser des produits OTAN dans ses programmes nationaux, comme les systèmes d'information et de communication, tandis que l'initiative de *Smart Defence* pourrait relancer la coopération entre alliés de l'OTAN.

A - Les économies liées à la réforme de l'OTAN

Avant même le retour dans les structures intégrées de l'OTAN la France a promu de manière vigoureuse la réforme des structures de l'OTAN. Cette position, résultant de la volonté de limiter les dépenses dans un contexte budgétaire national contraint, s'est trouvée facilitée par l'absence de structures majeures de l'OTAN en France. En effet, l'« empreinte au sol » de l'OTAN est très faible en France depuis la sortie du commandement intégré en 1966 et la France peut donc militer d'autant plus librement pour le regroupement d'installations et la fermeture de sites. A l'inverse, des pays où sont implantées de nombreuses structures de l'OTAN, comme la Belgique, l'Allemagne, l'Italie ou encore le Luxembourg peuvent manifester des réticences à fermer les implantations de l'OTAN qui sont situées sur leur territoire.

1 - La réforme financière

Les ministres de la défense de l'OTAN, lors d'un sommet tenu à Bratislava les 22 et 23 octobre 2009, ont initié différents travaux pour améliorer la gestion financière de l'OTAN, dans un contexte d'accroissement des besoins :

- révision des procédures de planification et de gestion financière par le bureau principal des ressources (RPPB) ;
- développement par le comité militaire d'un outil de stratification des besoins visant à hiérarchiser les investissements de l'Alliance ;
- rédaction d'un plan des besoins et des ressources pour les opérations par une équipe mixte, composée de représentants du secrétariat international et du commandement intégré ;

Enfin, à l'initiative de la France, les ministres ont confié à un groupe de hauts responsables (*Senior Officials Group* – SOG) la mission de formuler des propositions visant à mieux hiérarchiser les objectifs de l'Alliance dans le cadre du financement en commun. Un « non-papier », préparé par la représentation permanente de la France et envoyé au SOG le 11 décembre 2009, a formulé plusieurs propositions en faveur d'une meilleure planification et d'une plus grande optimisation des ressources de l'OTAN.

Certaines recommandations ont été émises par le SOG concernant la gouvernance financière, notamment la mise en place de conseillers financiers pour les opérations de l'Alliance, le réexamen de la politique d'externalisation de l'OTAN³⁷ ou encore le passage en revue régulier de tous les paquets de capacité financés par le NSIP, afin de s'assurer qu'ils correspondent toujours à des besoins avérés.

Une partie de ces recommandations a été mise en œuvre : pour les financements en commun, les travaux du SOG ont par exemple entraîné le report de 464 M€ de dépenses d'investissements et une hiérarchisation des objectifs capacitaires de l'Alliance cohérente avec les ressources financières. De plus, selon le ministère de la défense, la mise en œuvre des nouvelles procédures dans les comités financiers de l'OTAN a conduit à une visibilité améliorée de l'information financière avec l'emploi d'instruments de pilotage, à une meilleure prise en compte des priorités pour la définition des besoins et à un déblocage progressif des crédits sous plafond.

³⁷ Y compris ses incidences sur la doctrine militaire, la mise à disposition de capacités et le rapport coût/efficacité.

2 - Le rôle du Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN)

Le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (*l'International Board of Auditors for NATO* - IBAN) est un organe indépendant chargé de l'audit externe et de la certification des comptes de l'organisation. Outre les six membres du collège, l'IBAN dispose d'un nombre limité d'auditeurs : 21, alors que l'ensemble des structures de l'OTAN représente près de 20 000 personnes pour un budget supérieur à 10 Md€ (agences comprises).

En pratique, cet organisme se concentre essentiellement sur la régularité des opérations financières et la certification des états financiers de l'Alliance. Malgré les demandes répétées de la représentation permanente de la France et du représentant français à la réunion annuelle du collège des auditeurs de l'OTAN, les audits de performance restent peu développés et n'ont pas permis à ce stade de nourrir la réflexion sur la rationalisation des structures de l'Alliance.

En 2011, l'IBAN n'a réalisé que cinq audits de performance, principalement orientés sur les processus financiers, qui ont pourtant mobilisé 17 % de ses ressources humaines.

Dans son « non-papier », la représentation française s'était déjà interrogée sur l'évolution de la fonction de contrôle, notamment le statut et les missions de l'audit externe de l'OTAN. Le « non-papier » plaidait pour un rééquilibrage entre la mission traditionnelle de l'IBAN - la certification des comptes et la régularité comptable - et les audits de performance, qui restent peu développés.

Cette démarche doit être poursuivie, la structure d'audit devrait permettre à terme de proposer des mesures d'optimisation de la dépense et ne plus se limiter à certifier la sincérité des états financiers.

3 - La réforme de la structure intégrée

Au-delà des processus financiers, une réflexion a été engagée sur les structures mêmes de l'OTAN, débouchant sur un important projet de réforme de la structure de commandement intégré. Les agences et le secrétariat international ont également prévu de diminuer leurs coûts et leurs effectifs, mais ces projets semblent moins avancés.

A ce stade, la réforme la plus importante et la plus avancée est celle de la structure de commandement intégrée, qui représente l'essentiel de la réduction des effectifs. En termes d'effectifs, la réduction de la structure est, en théorie, particulièrement massive, puisqu'elle prévoit une réduction de 4 900 agents, les personnels devant passer de 13 700 aujourd'hui à environ 8 800 à l'horizon 2015.

Cet effort, réel, doit néanmoins être relativisé : en janvier 2011, le nombre de postes théoriques relevant du budget militaire était de 13 722. Toutefois, seuls 10 941 postes étaient alors effectivement pourvus, auxquels s'ajoutaient 615 postes pourvus de façon temporaire par les pays membres³⁸.

Ainsi, l'importante réduction des effectifs doit être appréciée non pas au regard du nombre de postes théoriques mais au regard du nombre de postes effectivement pourvus. La baisse sera donc plutôt de l'ordre de 2 100 personnes (-15,3 %) que des 4 900 annoncées (-35,7 %).

Pour alléger la structure de commandement, un certain nombre d'entités et d'implantations de l'OTAN vont être fermées :

- les états-majors et quartiers généraux de l'OTAN passeront de 11 à 7 ;
- les commandements interarmées de trois à deux : celui de Lisbonne (Portugal) sera fermé, tandis que ceux de Naples (Italie) et Brunssum (Pays-Bas) seront maintenus ;
- les commandements de composantes air, terre et mer de six à trois. Subsisteront dans la nouvelle structure les commandements de Northwood (Royaume-Uni) pour la marine, Ramstein (Allemagne) pour l'armée de l'air et Izmir (Turquie) pour l'armée de terre. Le site d'Izmir verra le commandement air fermé, mais, en contrepartie, la Turquie a obtenu que le commandement terre, situé actuellement à Heidleberg (Allemagne), y soit déplacé.

Cette réforme de la structure de commandement se traduira par une diminution du nombre total d'étoiles attribuées aux nations. Dans la nouvelle structure de commandement, la France sera la troisième en

³⁸ Source : plan de ressources à moyen terme 2012-2016 du budget militaire de l'OTAN.

nombre d'étoiles, à parité avec le Royaume-Uni : elle disposera de 19,5³⁹ étoiles pour 12 postes d'officiers généraux, contre 25 étoiles pour 17 postes d'officiers généraux actuellement.

Répartition des « étoiles » dans la nouvelle structure de commandement

Pays	États-Unis	Allemagne	France	Royaume-Uni	Italie	Espagne	Turquie
Nombre d'étoiles	27,5	22	19,5	19,5	16	11	9

Source : ministère de la défense

4 - La réforme du secrétariat international

Le secrétariat international fait l'objet d'une réorganisation interne engagée depuis 2011, mise en œuvre parallèlement au déménagement des services vers le nouveau siège. Un plan global permettant de déterminer précisément la taille et la structure attendue de la composante civile du nouveau siège a été publié. La réorganisation des services va se traduire par une réduction des effectifs, avec une cible de déflation différente selon les directions (les fonctions de soutien seront davantage affectées que les directions métiers). Cependant, l'ampleur de l'effort reste très modeste : une réduction de 25 à 65 postes a été programmée à compter de 2012, sur un total actuel d'un peu moins de 1 200 postes⁴⁰. Les économies attendues sont comprises dans une fourchette prévisionnelle de 2,17 M€ à 7,34 M € sur cinq ans.

³⁹ La « demie-étoile » signifie que certains postes sont occupés en alternance avec l'officier général d'un autre Etat.

⁴⁰ Toutefois, selon le ministère des affaires étrangères : « les derniers éléments en discussion font état de 109 suppressions de postes entre 2013 et 2017 auxquelles s'ajoutent 40 suppressions de poste en 2012, soit une réduction totale envisagée de 12,5 % des effectifs du siège ».

Economies attendues dans le cadre de la réforme du siège en cours

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Minimum	437 279	14 600	635 905	704 246	393 963	2 171 393
Maximum	470 228	4 264 697	1 074 951	977 764	553 153	7 340 793

Source : OTAN (sans classification) et Cour des Comptes, en € constants base 2011

Les dépenses liées à la transition vers le nouveau siège de l'OTAN vont, quant à elles, faire augmenter les dépenses de fonctionnement. Les frais de fonctionnement et de maintenance du nouveau siège devraient être un peu plus élevés que ceux du site actuel.

5 - La réforme des agences

a) La situation antérieure

Il existait jusqu'au 1^{er} juillet 2012 14 agences de l'OTAN, d'importance très variable.

Les agences de l'OTAN

Agence	États participants	Domaine d'activité	Effectifs théoriques	Localisation	Budget annuel 2010 en M€
NATO communication and system services agency	Tous	Fourniture de services SIC aux QG et opérations	3 987	Mons (BEL)	198,3 <i>Dont administration : 98,9</i>
NATO maintenance and supply agency	Tous	Services logistiques	1 155	Capellen LUX), Rueil-Malmaison (FRA), Tarente (ITA)	1 918 <i>Dont administration : 130</i>
NATO consultation command and control agency (NC3A)	Tous	Recherche, développement, acquisition et soutien des systèmes 3C	778	Bruxelles (BEL), La Haye (NED)	418,3 <i>Dont administration : 101,4</i>
NATO EF 2000 and Tornado development production and logistics management agency	ITA, DEU, GBR, ESP	Développement, production et soutien des avions Eurofighter et Tornado	288	Unterhaching (GER)	5 815,8 <i>Dont administration : 46,1</i>
NATO airborne early warning and control programme management agency	USA, CAN, FRA (observateur), GBR, BEL, DNK, DEU, GRC, HUN, ITA, LUX, NDL, NOR, POL, PRT, ESP, TUR, ROU	Gestion de la flotte AWACS de l'OTAN	136	Brunssum (NED)	101 <i>Dont administration : 34</i>
NATO air command and control (system)	Tous	Gestion du programme ACCS	125	Bruxelles (BEL)	56,9 <i>Dont</i>

Agence	États participants	Domaine d'activité	Effectifs théoriques	Localisation	Budget annuel 2010 en M€
management organisation		(système de commandement et contrôle aérien)			<i>administration : 14,6</i>
NATO medium extended air defence system design and development, production and logistics management agency	USA, ITA, DEU	Gestion du programme MEADS (<i>Medium extended air defence system</i>)	121	Huntsville (USA)	610,1 <i>Dont administration : 19,4</i>
NATO Alliance ground surveillance management agency	USA,CAN, DEU, ITA, NOR, DNK, CZE, EST, LAT, LTU, LUX, ROM, SVK, SLO, BUL	Acquisition de la capacité AGS (système de surveillance terrestre) de l'OTAN	63	Bruxelles (BEL)	9,4
NATO helicopter design and development production and logistics management agency	BEL, GER, FRA, ITA, NDL, PRT	Développement, production et soutien de l'hélicoptère NH90	67	Aix-en-Provence (FRA)	10,7
NATO standardization agency	Tous	Gestion du processus de normalisation de l'OTAN	50	Bruxelles (BEL)	2,7
Research and technology agency	Tous	Soutien de l'organisation R&D de l'OTAN	56	Neuilly-sur-Seine (FRA)	27,7
NATO airlift management agency	USA, POL, BUL, NOR, ROM, LIT, SLO, EST, HUN, NDL, FIN, SWE	Acquisition, management et soutien de l'avion C-17	45	Capellen LUX), Pàpa (Hun)	102,5 <i>Dont administration : 16,6</i>

Agence	États participants	Domaine d'activité	Effectifs théoriques	Localisation	Budget annuel 2010 en M€
Central Europe pipeline management agency		Gestion du réseau Centre-Europe des pipelines	40	Versailles (FRA)	52 <i>Dont administration : 15</i>
Battlefield information collection and exploitation system	Tous	Partage d'information / renseignement entre pays membres	55	Bruxelles (BEL)	4
Total	-	-	6 966	-	9 330,1 <i>Dont administration : 476</i>
Autres entités en charge de programmes de l'OTAN					
NATO undersea research centre	Tous	Recherche dans le domaine de la lutte sous-marine	160	Spezia (ITA)	30
NATO active layered theatre ballistic missile defence programme office	Tous	Gestion du programme de défense anti-missile de théâtre	22	Bruxelles (BEL)	40

Source : OTAN

Pour le financement de ces agences, il convient de bien distinguer :

- ce qui est financé en commun par l'OTAN, via le budget du NSIP ou le budget militaire ;
- ce qui est financé directement par les États-membres, en fonction de leur choix de participer à un programme d'armement multinational (mais qui n'est pas financé à 28 sur le budget commun).

En plus de sa participation via le budget militaire qui est intégrée à sa contribution directe, le ministère de la défense participe au budget de certaines de ces agences au titre des programmes. Ces flux, présentés à

titre informatif, ne sont pas pris en compte dans le coût global des contributions françaises à l'OTAN :

Flux financiers directs entre la France et certaines agences de l'OTAN

Agence de l'OTAN	Intitulé du programme	Dépenses 2011 (en €)
NC3A	Mémorandum d'entente – coopération en matière de C4ISR ⁴¹	768 251
NACMA	Matériel ACCS Lyon Mont Verdun	1 643 580
NAHEMA	NH 90	290 100 000
MSIAC	Subvention DGA	180 000

Source : DGA, ministère de la défense

Ces flux financiers sont indépendants de la décision de participer pleinement au commandement intégré et ne peuvent être considérés comme un coût ou un surcoût imputable à l'OTAN, dans la mesure où ils relèvent d'une décision française de participer à certains programmes d'armement multinationaux, pris en charge par une agence rattachée à l'OTAN. Ainsi, les flux financiers importants vers la NAHEMA ne correspondent-ils pas aux frais de fonctionnement de cette agence, mais bien à la quote-part française relative au financement du programme multinational d'hélicoptères NH90, en cours de déploiement dans les armées⁴².

b) La mise en œuvre de la réforme

La réforme des agences a pour objectif de dégager des synergies et de réaliser des économies, notamment sur les fonctions de soutien. Cette

⁴² Le NH 90 est un hélicoptère de transport, qui existe dans une version terrestre et une version marine. La NAHEMA, créée en 1992, assure la gestion du contrat de développement et des contrats d'industrialisation et de production passés au maître d'œuvre industriel NH Industrie (détenu par EADS/Eurocopter à 62,5 %, Agusta à 32 %, Fokker à 5,5 %)

réforme est encore peu avancée, et selon le ministère de la défense, les gains escomptés semblent difficilement atteignables à court terme.

Par ailleurs, la réforme des agences va se traduire, dans un premier temps, par des coûts transitoires supplémentaires (regroupement des locaux par exemple). Ce n'est qu'à plus long terme que des économies devraient être réalisées.

L'axe principal de la réforme est le passage de 14 à 3 agences à horizon 2012. Les gains attendus et fixés lors du sommet de Lisbonne de novembre 2010 sont de 20 % des frais de fonctionnement des agences. Concrètement, les 14 agences existantes se regroupent depuis le 1^{er} juillet 2012 autour de trois entités :

- une agence de soutien, bâtie principalement autour de la NAMSA, avec la NAPMA, la NAMA et la CEPMA ;
- une agence de communication et d'information, autour de la NCSA, de la NC3A, de la NACMA et de quelques autres structures ;
- une agence d'acquisition, regroupant la NAGSMA, la NETMA, la NAHEMA et la NAMEADSMA.

Sur le plan financier, la réforme des agences est importante : en 2011, les 14 agences de l'OTAN employaient 6 230 agents (pour un effectif théorique de 6 966) et géraient un chiffre d'affaires de 10 385 M€ dont 8 040 M€ relevant de projets multinationaux et 842 M€ de financements communs de l'OTAN (provenant du budget militaire et du NSIP)⁴³.

Le coût de fonctionnement de ces agences s'établit à 486 M€. Dès lors, une baisse de 20 % se traduirait, toutes choses égales par ailleurs, par une économie de 97,2 M€ sur l'ensemble du périmètre des agences. Pour la France, l'économie attendue, si elle se matérialisait, serait modeste : la contribution française au budget des agences s'élève à 10,1 M€ en 2011 et devrait atteindre 12 M€ sur la période 2013-2017. Une baisse de 20 % à cette date correspondrait donc à 2,4 M€ d'économies annuelles à compter de 2013.

⁴³ Le solde, soit 1 503 M€, relève de services fournis à titre onéreux à certaines nations principalement par la NAMSA.

B - Les économies possibles au sein du dispositif français

1 - Le nombre et le grade des personnels détachés : des marges de manœuvre limitées

Le principe dit « *flag to post* » limite les marges de manœuvre de la France sur le nombre de personnels détachés : ainsi, pour chaque étoile obtenue dans la structure militaire intégrée, les États-membres doivent-ils s'engager à fournir 50 militaires ou agents de tous grades⁴⁴. En ce qui concerne le niveau hiérarchique des personnels envoyés, peu de changements peuvent être envisagés : l'envoi de militaires d'un grade moins élevé aurait un impact sur la capacité de notre pays à obtenir des postes stratégiques et déboucherait *in fine* sur la réduction de l'influence française au sein de l'organisation.

La seule perspective de diminution des coûts reposerait une révision du ratio « *flag to post* » de 50 postes pour une étoile, avec, par exemple, une cible à 40 postes. Dans ce cas, et compte tenu du nombre d'étoiles obtenues par la France dans la nouvelle structure de commandement (19,5), le dispositif français serait réduit à 760 insérés. La France devrait en tout état de cause plaider en faveur d'une diminution du ratio de personnels mis à disposition de l'organisation.

Si cette diminution concernait de façon proportionnelle les différentes catégories de militaires mis à disposition de l'OTAN, une diminution de 165 personnes représenterait une économie annuelle totale de 20,47 M€⁴⁵.

⁴⁴ Ainsi, le général ABRIAL, à la tête du commandement ACT, compte pour quatre étoiles en normes OTAN. L'obtention de ce poste par la France implique l'envoi de 200 militaires dans les structures intégrées.

⁴⁵ Sur la base d'un coût moyen en 2011 estimé à 124 068 €, y compris les pensions, pour les 924 militaires actuellement insérés dans l'OTAN.

2 - Le régime indemnitaire des personnels détachés : un coût à suivre

L'affectation des personnels dans les structures de l'OTAN leur permet de bénéficier, comme les autres fonctionnaires expatriés, d'un régime indemnitaire spécifique, destiné à compenser les frais et les contraintes de l'expatriation (logement, travail du conjoint, scolarité des enfants, etc.). Certaines destinations peuvent toutefois apparaître comme problématiques, ainsi que le relève le haut comité d'évaluation de la condition militaire dans son cinquième rapport de 2011 : *« les pays d'affectation sont, pour l'essentiel, des pays européens ou nord-américains, à haut niveau de vie. Toutefois, les villes dans lesquelles sont implantées les structures de l'OTAN ne sont pas toujours les capitales des États concernés et s'en distinguent parfois par un isolement sensible ou un environnement difficile (Stavanger en Norvège, Bydgoszcz en Pologne). Par ailleurs, certaines affectations concernent des pays moins développés (Turquie) »*. Deux réponses à ces situations ont été apportées par le ministère de la défense : la création d'une prestation familiale d'expatriation et la proposition d'un tableau spécifique de l'indemnité de résidence à l'étranger pour les insérés OTAN.

Enfin, le ministère prévoit la possibilité pour les militaires affectés à l'étranger de pouvoir bénéficier de l'indemnité de sujétion pour service à l'étranger (ISSE), selon certaines modalités, lorsqu'ils sont déployés en opération extérieure (OPEX). Cette situation est, en effet, amenée à se développer pour les militaires affectés dans les structures de l'OTAN et doit en effet être prise en compte dans le régime indemnitaire des intéressés.

a) La création d'une prestation familiale d'expatriation

A court terme, le ministère de la défense a mis en place une prestation familiale d'expatriation destinée à couvrir, sous conditions, tout ou partie des frais de scolarité des enfants de militaires envoyés dans les structures de l'OTAN. En fonction des ressources du ménage, l'aide annuelle est comprise entre 2 000 et 4 500 euros par enfant scolarisé.

En 2011, l'aide moyenne annuelle s'est élevée à 6 594 € par famille, pour un coût global de 1,22 M€. Sur les 185 bénéficiaires de la PFE, on compte deux officiers généraux, 125 officiers et 58 sous-

officiers. Par pays, le nombre de bénéficiaires est le plus élevé en Italie (53), au Portugal (28), en Espagne (27), aux Pays-Bas (23) et en Allemagne (15). A noter que les militaires expatriés en Belgique ne sont pas éligibles à la PFE.

Cette prestation vient s'ajouter au supplément familial à l'étranger⁴⁶ et aux majorations familiales à l'étranger⁴⁷ dont bénéficient en tout état de cause les militaires expatriés.

b) La création d'un « tableau 4 » de l'indemnité de résidence à l'étranger

Les militaires placés au sein des structures de l'OTAN, hors de France, bénéficient d'une indemnité de résidence à l'étranger (IRE), comme les agents civils de l'Etat dès lors qu'ils sont expatriés. Cette indemnité varie en fonction du lieu de résidence et du niveau hiérarchique de l'agent expatrié. Il existe 18 groupes, le premier correspondant au niveau d'IRE le plus élevé et le dix-huitième au niveau le moins élevé. Il existe enfin plusieurs tableaux en fonction du type d'affectation, le tableau 1 correspond aux postes diplomatiques, tandis que le tableau 2 s'applique notamment aux militaires mis à disposition de l'OTAN. A grade équivalent, la position d'un militaire n'est pas la même sur les différents tableaux.

⁴⁶ Le supplément familial est égal à 10 % de l'IRE perçue par le militaire. Il est attribué aux militaires mariés ou pacsés depuis plus de deux ans et dont le conjoint n'exerce pas d'activité professionnelle, ainsi qu'aux militaires célibataires, veufs, séparés de corps ou divorcés ayant au moins un enfant à charge ouvrant droit aux majorations familiales.

⁴⁷ La majoration familiale est une indemnité attribuée à tout militaire ayant au moins un enfant à charge, quel que soit le lieu de résidence de cet enfant. Le montant de la MAFE varie en fonction du nombre d'enfants et de leur âge.

Tableaux d'IRE pour les militaires

GROUPE IRE (Nouvelle nomenclature à 18 groupes)	TABEAU 1	TABEAU 2	GROUPE IRE (Nouvelle nomenclature à 18 groupes)	PROPOSITION MINDEF "TABEAU 4"
1			1	
2			2	
3	Officier général / Colonel		3	Général d'armée / Général de corps d'armée
4			4	Général de division / Général de brigade
5	Lieutenant-colonel		5	Colonel
6	Commandant	Officier général	6	
7		Colonel	7	Lieutenant-colonel
8	Capitaine		8	
9		Lieutenant-colonel	9	Commandant
10	Sous-lieutenant / Lieutenant		10	Capitaine
11	Aspirant / Major	Commandant	11	Lieutenant / Sous-lieutenant / Aspirant / Major
12	De sergent à adjudant-chef		12	Adjudant / Adjudant-chef
13		Capitaine	13	Sergent-chef / Sergent
14	De soldat à caporal-chef	Sous-lieutenant / Lieutenant	14	
15		Aspirant / Major	15	De soldat à caporal-chef
16		Adjudant / Adjudant-chef	16	
17		Caporal-chef à sergent-chef	17	
18		Soldat et caporal	18	

Source : DRH-MD

Ainsi, un officier général affecté à un poste diplomatique relève du groupe 3 de l'IRE, tandis que son collègue affecté dans une structure de l'OTAN relèvera du groupe 6 et bénéficiera en conséquence d'une IRE moins favorable, alors même qu'ils résident tous deux dans le même pays.

Afin de résoudre définitivement cette question, le ministère de la défense a proposé la création d'un nouveau tableau d'IRE, dit « tableau 4 », pour les militaires affectés au sein de l'OTAN mais aussi au sein de l'Union européenne. Concrètement, ce tableau remonte chaque catégorie de militaires de deux à quatre groupes. Les généraux d'armée et de corps d'armée seraient situés dans le même groupe que dans le tableau 1, tandis que les grades de capitaine, aspirant, major, adjudant-chef, adjudant, sergent et sergent-chef bénéficieraient de la revalorisation proportionnellement la plus importante, en « gagnant » quatre groupes.

Le coût engendré par la mise en œuvre du tableau 4 a été estimé par le ministère de la défense sur la base d'un de 962 militaires et des taux d'IRE en vigueur au 1er janvier 2012. Le coût de la mise en œuvre du tableau 4 est évalué à 10,32 M€ en année pleine dont 9,92 M€ pour les militaires en poste à l'OTAN et le reste pour les militaires en poste au sein de l'Union européenne.

Malgré un arbitrage favorable du cabinet du Premier ministre, à la suite d'une réunion interministérielle tenue le 7 septembre 2011, la mise en œuvre du tableau 4 n'était pas effective au mois de juillet 2012.

La solution retenue paraît imparfaitement conçue pour répondre aux situations particulières de certains insérés OTAN, puisqu'elle revient à augmenter le montant de l'IRE pour tous les militaires affectés dans les structures intégrés, quels que soient leur niveau hiérarchique et leur pays d'affectation. Par ailleurs, la mise en place d'un tableau 4 de l'IRE créera une situation où il sera, en pratique, difficilement envisageable de revenir en arrière.

En substitution de ce tableau 4 de l'IRE qui n'a pas été mis en œuvre à la date de rédaction de ce rapport, il pourrait être envisagé la création de nouveaux dispositifs *ad hoc* en fonction des destinations et des situations personnelles, sur le modèle de la PFE. Ainsi, pour les frais de scolarité qui sont, dans certains cas, un obstacle à l'expatriation, une prise en charge aux frais réels pourrait être étudiée. Un tel système aurait un coût global sans doute inférieur pour les finances publiques, dans la mesure où il ne concernerait pas tous les militaires insérés dans les structures de l'OTAN, mais seulement ceux dont la situation personnelle

est rendue difficile par les frais liés à l'expatriation, en fonction de leur position hiérarchique, de leur situation familiale et de leur pays d'affectation.

La Cour recommande donc une approche pragmatique, par la mise en place de dispositifs plus adaptés aux situations individuelles et aux destinations d'accueil des militaires expatriés et moins coûteux pour les finances publiques.

Cette approche est partagée par la direction du budget mais contestée par le ministère de la défense, qui estime qu'« *abandonner l'IRE, dont le tableau 4 est attendu depuis bientôt trois ans, aurait un impact important sur le moral et les conditions de vie des militaires et de leur famille, ce qui pourrait en outre faire diminuer le volontariat en famille pour des postes exigeants au sein de l'OTAN et conforter un peu plus encore la non équité de traitement avec les fonctionnaires affectés en ambassades qui bénéficient de l'IRE 1* ».

C - La coopération et la mutualisation en matière d'équipements : une piste pour l'avenir

1 - L'absence d'économies à court terme

La pleine participation de la France aux structures intégrées n'a pas permis pour le moment de réaliser des économies en termes de mutualisation d'équipements ou de capacités. A plus long terme, des gains sont possibles mais ils ne sont aujourd'hui ni précisément définis ni chiffrés. Ainsi que l'a indiqué le ministère de la défense dans sa réponse à la Cour des comptes : « *dans le domaine des systèmes d'information, si la réintégration n'a pas généré pour le moment de mutualisations, l'orientation forte vers les normes OTAN devrait cependant permettre de rationaliser nos systèmes et donc de générer potentiellement des économies à terme. Au-delà, et dans un second temps, la reprise systématique des outils/produits OTAN au sein de nos systèmes d'information correspondant à nos besoins opérationnels sera également de facto générateur d'économies, qu'il est aujourd'hui difficile de chiffrer* ».

2 - La perspective de l'initiative « Smart Defence »

L'OTAN est à présent confrontée à une baisse des budgets de défense nationaux qui est de nature à remettre en cause à terme les capacités mêmes de l'Alliance. C'est dans ce contexte que l'organisation a lancé l'initiative de « défense intelligente », la « *Smart Defence* », en février 2011.

Pour le secrétariat international, qui porte le concept de défense intelligente, « *un équitable partage du fardeau de la défense doit être établi* ». « *Sous la pression budgétaire, les nations décident unilatéralement de supprimer certaines capacités. Dès lors, l'obligation de les maintenir est accrue pour les autres. (...) Le rôle de l'OTAN est de servir d'intermédiaire en aidant les pays à établir ce qu'ils peuvent faire ensemble à un moindre coût, plus efficacement et de façon moins risquée* »⁴⁸. La défense intelligente doit permettre d'aller plus loin dans la mutualisation et le partage de capacités, de définir des priorités communes et de mieux coordonner les efforts de chacun. L'objectif de la défense intelligente est d'organiser les capacités des pays membres de manière à ne pas être confronté à un déficit capacitaire.

Au sommet de Chicago le 21 mai 2012, la déclaration des chefs d'État et de gouvernement de l'Alliance a précisé le concept de défense intelligente : « *le coût de la technologie ne cessant de croître et les budgets de défense étant soumis à des restrictions, un grand nombre d'Alliés ne peuvent plus se doter de certaines capacités clés qu'à la condition de travailler ensemble à leur développement ou à leur acquisition. [...] Mais la défense intelligente va plus loin. C'est aussi un changement de perspective, la possibilité de repenser la culture de la coopération pour accorder à la collaboration multinationale une importance nouvelle et en faire une option efficace et efficiente pour le développement de capacités critiques* ».

Concrètement, la *Smart Defence* recouvre une multitude de projets multinationaux, de nature et d'ampleur très diverse. Un des axes de cette initiative est la spécialisation des Alliés sur certaines capacités, ainsi que

⁴⁸ Site internet de l'OTAN, La défense intelligente. Le Secrétaire général de l'OTAN a nommé le Général Stéphane Abrial, Commandant Suprême Allié Transformation, et le Secrétaire Général Adjoint, l'ambassadeur Vershbow, représentants spéciaux pour la défense intelligente.

l'acquisition en commun et le partage de capacités par les Alliés (« *pooling and sharing* »). Une telle approche crée donc une interdépendance entre États, et ce sont les modalités pratiques de partage et d'utilisation qui sont les plus délicates à résoudre et qui doivent être mises en regard des économies attendues.

D - La maîtrise des financements en commun par l'apport de contributions en nature

Pour la France, le recours au financement en commun par le mécanisme du NSIP peut soulever plusieurs séries de questions :

- la France est un contributeur important, dans la mesure où elle prend en charge 11,17 % du budget du NSIP. Elle supporte donc particulièrement l'augmentation des financements en commun ;
- l'achat de capacités propres à l'OTAN pose la question des modalités concrètes de leur utilisation, ce qui peut s'avérer problématique dès lors que des États ne souhaitent pas participer à une opération extérieure de l'Alliance ou voudraient mener une action en dehors de l'Alliance ;
- enfin, la question du retour économique et industriel doit être prise en compte. Le recours au financement en commun doit concilier la recherche du meilleur optimum coût/efficacité avec la préservation des intérêts industriels français et européens.

La marge de manœuvre de la France s'est réduite avec la pleine participation au commandement intégré : auparavant, la France disposait d'une clause dite « *opt-out* », lui permettant de rester à l'écart de certains programmes sans pour autant empêcher leur réalisation par le reste des pays membres. Désormais, l'opposition de la France à un paquet de capacités bloque l'acquisition de ce dernier, les décisions devant être prises selon la règle du consensus.

La vigilance est donc d'autant plus nécessaire, et ce d'autant plus que les financements en commun ne s'appliqueraient à des objets ne générant aucun retour économique ou industriel pour la France, voire conduisant à dupliquer des capacités existantes. Le recours au financement en commun doit donc être apprécié au cas par cas.

L'apport de capacités en nature par les États-membres qui en disposent peut, dans une certaine mesure, se substituer à une contribution financière directe. Pour la France, il s'agit d'une option intéressante qui est d'ores et déjà utilisée par les ministères de la défense et des affaires étrangères.

L'OTAN a, par exemple, souhaité se doter de moyens propres en matière de surveillance terrestre. Ce programme, appelé *Air Ground Surveillance* (AGS), a un coût cumulé estimé à 3,5 Md€ sur 20 ans, comprenant 1,35 Md€ pour l'acquisition du matériel par 14 pays membres (notamment cinq drones *Global Hawk*), et 2,2 Md€ pour le soutien. La France et le Royaume-Uni ont obtenu de fournir une contribution en nature, à travers les programmes HERON et SENTINEL. En revanche, l'équipement de la base italienne de Sigonella sera financé en commun par les 28 alliés.

Dès lors que la France dispose d'une capacité nationale propre, la piste des contributions en nature peut donc permettre, au cas par cas, d'éviter le recours au financement en commun, qui repose à 11,17 % sur des contributions françaises, mais à condition que cette mise à disposition soit compatible avec les priorités nationales.

III - Les retombées économiques : des gains réels mais sans lien à ce stade avec la pleine participation au commandement intégré de l'OTAN

A - La localisation de sites et d'activités de l'OTAN en France : un gain limité

1 - L'OTAN en France : des implantations résiduelles

La participation française à l'Alliance n'a pas permis, après 1966, le maintien d'implantations significatives de l'OTAN sur le territoire national, sources d'activité économique locale et de recettes fiscales supplémentaires⁴⁹. Ce gain, très limité depuis la sortie du commandement intégré depuis 1966, n'a pas évolué depuis la pleine participation aux structures de l'OTAN.

Le coût de la sortie des structures intégrées

Les principaux sites de l'OTAN en Europe étaient localisés en France, avant la décision du général de Gaulle de retirer la France du commandement intégré en 1966.

Ainsi, le siège de l'OTAN était situé à Paris tandis que le *Supreme Headquarters of Allied Powers in Europe* (SHAPE) était situé à Rocquencourt dans les Yvelines. Avec la sortie de la France du commandement intégré, les locaux du secrétariat international ont été affectés à l'Université Paris-IX (Dauphine) tandis que les sites de Rocquencourt ont été attribués à l'Institut national de recherche en informatique et automatique (INRIA).

Aujourd'hui, les structures qui ont quitté la France représentent un nombre d'emplois importants et génèrent des retombées économiques pour la Belgique, nation d'accueil, même si le régime fiscal des agents de l'OTAN et des agents expatriés reste dérogatoire.

⁴⁹ Même si ce gain est atténué par le régime fiscal propre aux agents des organisations internationales.

Ainsi, le secrétariat international dont le siège est près de Bruxelles emploie environ 1 200 personnes, auxquels doivent être ajoutés les agents des 28 représentations permanentes auprès de l'OTAN.

Quant au SHAPE, localisé à Mons en Belgique depuis son départ de Rocquencourt, il réunit sur un même site plus de 6 000 personnes : 1 100 relevant du commandement ACO, 550 relevant des représentations militaires nationales, 500 relevant d'autres structures de l'OTAN et 700 emplois locaux, auxquels il faut ajouter 3 000 membres des familles qui vivent sur le site.

En outre, le déménagement en Belgique du secrétariat international et du SHAPE implique de verser une indemnité de résidence à l'étranger pour les militaires français qui y sont affectés depuis la pleine participation de la France au commandement intégré.

A l'heure actuelle, seules quatre agences de l'OTAN ont des implantations en France, ce qui génère des retombées limitées sur la vie économique locale :

Implantations de l'OTAN en France

Agence	Localisation	Effectifs (2010)
NAHEMA	Aix-en-Provence	67
NAMSA – bureau logistique	Maisons-Laffitte	30
RTA	Neuilly-sur-Seine	56
CEPMA	Versailles	40
Total		193

Source : OTAN et Cour des comptes

Les agences de l'OTAN représentent un peu moins de 200 emplois directs en France et cette situation n'est pas susceptible d'évoluer favorablement dans le contexte actuel de réforme de la structure de commandement et rationalisation des implantations de l'OTAN.

2 - Une réflexion à conduire autour de l'implantation d'un nouveau « centre d'excellence » de l'OTAN en France

L'implantation d'un nouveau « centre d'excellence » en France pourrait constituer une piste pour l'avenir dès lors que des financements

multilatéraux sont identifiés. Le concept de ces centres a été défini dans une note du comité militaire de l'Atlantique nord en date du 4 décembre 2003. Ces centres d'excellence sont des établissements à financement national ou multinational, qui ne font pas partie des structures de l'OTAN *stricto sensu* mais sont homologués par le commandement ACT.

A l'heure actuelle, l'OTAN dispose de 16 centres d'excellence et trois sont en cours d'homologation. Les champs concernés sont vastes : centre d'excellence pour les opérations par temps froid en Norvège, centre d'excellence pour la cyberdéfense en Estonie, centre d'excellence pour la défense contre le terrorisme en Turquie, centre d'excellence pour la médecine en Hongrie, etc.

La France dispose sur son territoire d'un de ces centres d'excellence : le centre d'analyse et de simulation pour la préparation aux opérations aériennes (CASPOA), implanté à Lyon. Ses missions sont les suivantes⁵⁰ :

- activités de formation aux militaires de toutes les armées, françaises ou étrangères, sur les thèmes du commandement et du contrôle, des systèmes, et des opérations aériennes, au moyen d'outils de simulation et d'outils opérationnels ;
- participation, dans le domaine aérien, aux travaux de doctrine français et de l'OTAN ;
- analyse des opérations réelles et des exercices afin de proposer des enseignements tant au niveau français qu'au niveau de l'Alliance ;
- participation aux tests des outils C2 et des outils de simulation français et de l'OTAN ;
- participation à des expérimentations de nouvelles doctrines ou concepts par le biais de la simulation.

Le CASPOA a été agréé comme centre d'excellence de l'OTAN le 12 février 2008, c'est-à-dire avant la pleine participation de la France au commandement intégré.

⁵⁰ Source : <http://www.caspoa.org/>

Les centres d'excellence de l'OTAN peuvent constituer une opportunité pour la France, afin de faire valoir ses compétences dans des domaines stratégiques pour l'Alliance. L'avantage du centre d'excellence est qu'il permet d'agréger les savoir-faire des différents alliés sur un site géographique donné. En outre, il est plus réaliste pour la France de chercher à faire homologuer un centre d'excellence que d'obtenir un État-major de l'Alliance, alors même que la structure de commandement est en pleine rationalisation. Ainsi, dès lors qu'une compétence française intéressante pour l'OTAN et la possibilité d'un financement multinational sont identifiés, le ministère de la défense pourrait engager le processus d'homologation par le commandement ACT d'un ou plusieurs centres d'excellence.

B - Les retombées industrielles : une position favorable acquise avant la pleine participation au commandement intégré

1 - Une position favorable

La position des entreprises françaises est plutôt favorable en termes de commandes passées par l'OTAN, ainsi que l'indique le tableau ci-dessous.

Montant des contrats attribués sur le budget NSIP entre le 01/01/09 et 19/01/12

Nation	France	États-Unis	Turquie	Italie	Royaume-Uni	Grèce	Allemagne	Autres	Total
En M€	381	365	338	230	152	112	104	506	2 188
En %	17,4 %	16,7 %	15,4 %	10,5 %	6,9 %	5,1 %	4,8 %	23,1 %	100 %
Clé de contribution au NSIP	11,62 %	21,75 %	3,14 %	9,01 %	11,55 %	1,10 %	15,54 %	26,29 %	100 %

Source : ministère de la défense et retraitement Cour des comptes (les contrats accordés à la joint venture entre Thales et Raytheon ont été réimputés à parts égales entre la France et les États-Unis)

Ces chiffres doivent toutefois être appréhendés avec prudence pour, au moins, trois raisons :

- les structures capitalistiques des entreprises sont souvent complexes : le capital d'une entreprise d'armement peut être réparti entre plusieurs nations ;
- le recours à la sous-traitance par les entreprises auxquelles sont attribués les contrats implique qu'une partie plus ou moins importante des contrats peut être réalisée par des entreprises d'autres nationalités ;
- les entreprises bénéficiaires peuvent avoir des implantations (siège, centres de recherches, unités de production) dans différents pays, ce qui signifie que la commande de l'OTAN ne crée pas *ipso facto* de l'activité économique dans le pays où l'entreprise a son siège social.

C'est le groupe THALES qui est le principal bénéficiaire des appels d'offres de l'Alliance attribués à des entreprises françaises par le biais du NSIP. Selon le groupe THALES, entre 2008 et 2012, les commandes de l'OTAN à l'entreprise se sont élevées à 150 M€ par an en moyenne. Deux contrats représentent un volume d'affaires particulièrement important :

- le système de communication de la FIAS en Afghanistan, attribués à THALES COMMUNICATIONS ;
- la maîtrise d'œuvre de l'*Air command and control system* dans le cadre du programme de défense aérienne et anti-missile intégrée, attribuée à THALESRAYTHEONSYSTEMS, joint-venture détenue à parité par le groupe Thalès et par Raytheon, et à sa filiale *Air Command Systems International* (ACSI). Cette entreprise est aujourd'hui le principal maître d'œuvre et le principal bénéficiaire du programme de commandement et de contrôle aérien de l'OTAN. La partie française a en charge la maîtrise d'œuvre globale de l'*Air command and control system* (ACCS), le développement de la partie « temps réel » du système et son installation en France. Le reste du contrat revient à la partie américaine et/ou est sous-traitée.

Les commandes de l'OTAN à des entreprises françaises ne peuvent pas être directement mises en rapport avec les contributions de la France à l'organisation en termes budgétaires et humains. Toutefois, il s'agit d'une retombée économique non-négligeable, *a fortiori* quand l'État est actionnaire des entreprises bénéficiant des commandes de

l'OTAN, comme c'est le cas pour le groupe THALES dont l'État français détient 27,1 % du capital.

2 - La participation française à tous les nouveaux paquets de capacités offre de nouvelles opportunités

Une note du secrétaire général de l'OTAN aux représentants permanents des États-membres en date du 7 novembre 1995 déterminait les critères de participation de la France au NSIP, et précisait que « *la France déterminera les paquets de capacités et les projets indépendants auxquels elle contribuera, en consultation avec les autorités militaires de l'OTAN et avec les pays membres de l'Alliance [...]* ». Cette note ajoutait que « *la France ne fera pas obstacle à l'approbation par ses partenaires de l'Alliance de paquets de capacités ou de projets indépendants qui ne répondent pas au cadre défini ci-dessus ou qui répondent à un besoin essentiel ou exclusif de la structure militaire intégrée* ». En contrepartie, les entreprises françaises ne pouvaient participer aux paquets de capacités auxquels la France ne contribuait pas.

Au moment de la pleine participation aux structures intégrées, la France a obtenu de ne pas participer au financement des paquets de capacité et projets d'investissements auxquels elle avait précédemment choisi de ne pas contribuer, ni aux additifs ou extensions de ces mêmes paquets de capacités. En revanche, la France s'est engagée à participer à l'ensemble des nouveaux paquets de capacités adoptés par les 28 alliés.

A long terme, la France participera donc à l'ensemble des paquets de capacité développés par l'OTAN. Dans une note du secrétaire général de l'OTAN en date du 19 juin 2009, le *NATO office of resources* estimait que la montée en puissance de la participation française au NSIP serait progressive, et n'atteindrait son plein niveau que d'ici 10 à 12 ans, soit à l'horizon 2020.

Pour le moment, sur les 146 paquets de capacité actuellement développés par l'OTAN, la France ne participe pas à 33 programmes (cf. annexe V).

La contribution budgétaire au NSIP va donc augmenter, non seulement parce que le plafond de ce budget a été accru, mais aussi parce que la France contribuera à terme à 100 % des paquets de capacités contre 77 % actuellement. *A contrario*, cela signifie également que les entreprises françaises pourront désormais être éligibles à l'ensemble des paquets de capacité de l'OTAN ce qui n'était pas le cas précédemment.

Cette situation offre un champ de possibilités plus importantes pour les entreprises françaises.

Pour donner un ordre de grandeur, en 2011, le plafond de dépenses du NSIP a été fixé à 875 M€, un niveau sensiblement plus élevé que les années antérieures. Avec une clé de contribution égale à 11,62 %, la France devrait donc contribuer à hauteur de 101,6 M€ si elle contribuait à l'ensemble des paquets de capacités. Or, la France n'a versé que 55,6 M€ au titre du NSIP en 2011 (contre 83,6 M€ en 2010, ces variations pouvant s'expliquer par les différents échéanciers des programmes auxquels participe la France).

Au total, et par rapport à 2008, le ministère de la défense estime que la contribution française augmentera de 41 % (+ 21 M€) lorsque la France participera à l'intégralité des paquets de capacité vers 2020. Simultanément les entreprises françaises pourront bénéficier de contrats dans tous ces paquets.

A ce stade, l'impact de la pleine participation n'a pas encore joué : les nouveaux paquets de capacités approuvés depuis 2009, comme la *NATO computer incident response capability*, n'ont pas été attribués à des entreprises françaises, et les contrats du groupe THALES ont été obtenus dans le cadre de paquets de capacité initiés avant la pleine participation française au commandement intégré.

Un autre enjeu concerne la définition des standards de l'OTAN pour les équipements. Sur ce sujet, les gains de la pleine participation ne sont pas quantifiables immédiatement, mais ils ne sont pas neutres pour les entreprises françaises d'armement. Avec la pleine participation au commandement intégré et l'accroissement de la présence française dans les agences de l'OTAN, on peut s'attendre à une meilleure prise en compte des solutions industrielles françaises dans la définition des spécifications qui seront ensuite demandées aux entreprises et reprises par les armées alliées dans leurs appels d'offres nationaux. Le ministère de la défense et les militaires français insérés doivent y contribuer.

3 - Une position à consolider

La situation française est plutôt favorable sur les trois dernières années, elle s'explique principalement par les contrats remportés par le groupe THALES. Afin d'encourager les entreprises françaises à se porter candidates et à mieux répondre aux besoins de l'OTAN, des actions ont déjà été entreprises :

- mise en place d'un réseau d'agents de la DGA présents à la représentation permanente, dans les agences de l'OTAN (comme la NC3A – *NATO Consultation, Command and Control Agency*) et au sein du commandement ACT ;
- diffusion des appels d'offres de l'OTAN sur la plateforme IXARM (plateforme des achats du ministère de la défense) et via UBIFRANCE pour les appels d'offres de l'OTAN hors armement (BTP, etc.) ;
- réunions semestrielles entre les représentants des entreprises françaises d'armement et la représentation permanente auprès de l'OTAN.

Ces actions pourraient être complétées par une démarche de sensibilisation destinées aux PME et entreprises de taille intermédiaire, afin de diversifier les entreprises bénéficiaires des crédits du NSIP.

Par ailleurs, il pourrait être utile de renforcer la capacité d'analyse et d'anticipation de la DGA au niveau central pour tirer pleinement profit des opportunités offertes par l'OTAN : alors que les effectifs de la DGA insérés au sein de l'OTAN ont fortement augmenté avec la pleine participation (43 personnes dont 7 à la représentation permanente), les moyens du bureau OTAN de la DGA n'ont eux pas évolué. Vertueuse sur le plan budgétaire, cette situation crée toutefois une asymétrie entre l'administration centrale et les personnels mis à disposition, alors que le flux d'informations à traiter s'est accru depuis la pleine participation aux structures de l'OTAN. Cette difficulté est accentuée par le fait qu'en plus des agents de la DGA mis à disposition des agences de l'OTAN, celles-ci ont recruté sur leurs crédits propres des personnels de nationalité française dont une grande partie est aussi issue de la DGA : 30 à la NC3A, 15 à la NACMA (*NATO air Command and control system management agency*) et deux au bureau de programme ALTBMD (*Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence*).

La Cour recommande donc de profiter de la diminution prévue des effectifs de la DGA affectés dans les structures de l'OTAN (de 43 à 35), pour en redéployer une partie au sein du bureau OTAN de la DGA, afin de renforcer sa capacité d'analyse et d'animation du réseau des ingénieurs de l'armement présents dans les structures de l'OTAN. En outre, comme le souligne le ministère des affaires étrangères, cette stratégie « *devra être bien articulée avec celle que nous développons au sein de l'Agence européenne de défense dans le sens d'un renforcement de la base industrielle de défense européenne* ».

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

L'évolution « naturelle » des budgets de l'OTAN devrait conduire à une stabilisation de la participation française à cette organisation : de 243,9 M€ en 2013, les contributions directes françaises devraient atteindre 232,1 M€ en 2017 tandis que le nombre de militaires mis à disposition du commandement intégré se stabiliserait à son niveau actuel. Dans cette hypothèse favorable, les économies devraient en tout état de cause rester assez modestes (4,83 % en euros courants et environ 10% en euros constants avec une inflation annuelle de 1,5 %).

- les besoins de financement de l'Alliance devraient légèrement diminuer, mais la pleine participation de la France au NSIP à l'horizon 2020 devrait globalement annuler ce gain potentiel pour notre pays ;

- le nombre de militaires français actuellement détachés (925) excède déjà à la cible retenue pour la France dans la nouvelle structure de commandement (901).

Ces prévisions de stabilisation restent cependant soumises à des aléas : l'absence d'une nouvelle opération de l'OTAN d'ampleur comparable à celle menée en Afghanistan dans les prochaines années, la maîtrise du NSIP et la réalisation des économies prévues dans le cadre de la réforme de la structure de commandement, du secrétariat international et des agences.

En outre, la question de la défense antimissile pourrait représenter une charge budgétaire lourde, en fonction des choix stratégiques et industriels qui seront retenus et qui devront faire l'objet d'une évaluation financière par le ministère de la défense.

La réforme de l'OTAN est déjà engagée, et la France a joué un rôle important dans les décisions prises en matière de rationalisation de l'organisation. La réforme de la structure de commandement intégré est la plus ambitieuse et devrait générer de réelles économies, qui se répercuteront sur la contribution financière française à l'Alliance. En revanche, la réforme du secrétariat international est à ce stade plus modeste, tandis que la rationalisation des agences (passage de 14 à 3) risque de ne pas générer d'économies à court terme. La mise en œuvre de ces réformes et des économies annoncées devront donc faire l'objet d'un suivi attentif.

Concernant les personnels français mis à disposition de l'organisation, les marges de manœuvre sont limitées par les règles de

l'organisation qui s'imposent à la France, dès lors qu'elle a repris sa place dans le commandement intégré. La France pourrait, dans le cadre de la réduction générale des personnels de l'OTAN, plaider pour une modification du ratio « Etoile/ personnels affectés », ce qui pourrait conduire à des économies substantielles. Le projet visant à revaloriser l'indemnité de résidence à l'étranger de 28 % en moyenne fait, en revanche, peser des risques d'augmentation des coûts.

La pleine participation au commandement intégré n'a pas entraîné pour le moment de gains en matière d'équipements. L'initiative de « Smart Defence » visant à encourager la spécialisation et la coopération entre alliés pourrait constituer une piste pour l'avenir.

Enfin, la participation française à l'OTAN représente un coût pour les finances publiques, mais génère aussi des retombées économiques d'inégale importance.

En premier lieu, l'implantation de structures de l'OTAN en France, qui est résiduelle depuis la sortie du commandement intégré en 1966, même si les agences de l'Alliance représentent toujours un peu moins de 200 emplois directs sur le territoire français. Dans le contexte actuel de rationalisation de la structure de commandement, il n'apparaît pas envisageable de demander l'installation d'un nouveau site de l'OTAN en France. En revanche, le ministère de la défense pourrait étudier la possibilité de faire homologuer par l'OTAN un deuxième « centre d'excellence » français, à financement multinational, correspondant à l'une des capacités critiques de l'Alliance pour les années à venir.

Plus importantes, les retombées économiques et industrielles sont liées aux commandes de l'OTAN, financées en commun dans le cadre de l'acquisition de paquets de capacités. Même si les données doivent être appréhendées avec prudence, la France est dans une position assez favorable grâce aux contrats obtenus par le groupe THALES, qui se sont élevés en moyenne à 150 M€ par an sur la période 2008-2012. Ces contrats ne sont toutefois pas directement liés à la pleine participation de la France au commandement intégré. Dans les années à venir, des efforts supplémentaires pourraient être entrepris par la DGA pour diversifier les entreprises bénéficiaires de contrats OTAN, en particulier vers les PME. Un autre enjeu concerne la définition des standards de l'OTAN, pour lequel les gains de la pleine participation ne sont pas quantifiables immédiatement, mais qui représentent un enjeu pour les entreprises françaises. De ce point de vue, la pleine participation au commandement intégré et l'accroissement de la présence dans les agences de l'OTAN est

de nature à favoriser la prise en compte de solutions industrielles françaises dans la définition des spécifications.

La Cour formule par conséquent les recommandations suivantes :

- 1. Maintenir au rang de des priorités du ministère de la défense et des affaires étrangères vis-à-vis de l'OTAN la mise en œuvre effective des réformes de structures engagées par l'Alliance, la diminution du ratio de personnels mis à disposition, ainsi que le suivi, assorti d'un calendrier, de la réalisation des économies afférentes.*
 - 2. Plaider en faveur d'une évolution des missions du Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN) vers l'audit de performance, afin d'approfondir les rationalisations en cours au sein de l'OTAN.*
 - 3. Ne pas mettre en vigueur le tableau 4 de l'IRE et envisager la mise en place de dispositifs plus adaptés aux situations individuelles et aux destinations d'accueil des militaires expatriés, comme la majoration de la prime familiale d'expatriation, si les conditions locales le justifient.*
 - 4. Continuer à proposer au cas par cas des contributions en nature mises à disposition de l'OTAN en substitution des financements en commun, sous réserve que cette mise à disposition soit compatible avec les priorités nationales.*
 - 5. Engager le processus d'homologation par le commandement ACT d'un ou plusieurs centres d'excellence dès lors qu'une compétence française intéressante pour l'OTAN et la possibilité d'un financement multinational sont identifiés.*
 - 6. Mettre au point une stratégie industrielle claire vis-à-vis de l'OTAN, à l'échelle des perspectives de contrats, notamment en matière de défense anti-missiles et de « Smart Defence » pour accroître la part de marché des entreprises françaises. A cet effet, la DGA devrait tirer profit de la diminution prévue de ses effectifs affectés dans les structures de l'OTAN pour en redéployer une partie dans ses structures centrales, afin de renforcer sa capacité d'analyse et d'animation du réseau des ingénieurs de l'armement présents dans les structures de l'Alliance.*
-

Conclusion générale

La pleine participation de la France au commandement intégré de l'OTAN a des conséquences sur les plans politiques, stratégiques et militaires qu'il n'appartient pas à la Cour des comptes d'apprécier. D'un point de vue strictement économique, notre appartenance à l'OTAN et notre pleine participation représentent un coût budgétaire, estimé à 325,86 M€ pour 2011 dont 61 M€ sont directement liés à la pleine participation de la France au commandement intégré. Le surcoût définitif ne sera pleinement connu qu'à l'horizon 2020, car à cette date la France participera à tous les programmes d'investissement de l'Alliance adoptés par consensus. Ce surcoût devrait alors s'établir à 75 M€ par an.

Les dépenses supplémentaires occasionnées par la pleine participation de la France au commandement intégré sont principalement liées à la mise à disposition auprès de l'Alliance d'un peu moins de 700 personnels civils et militaires français par rapport à la situation antérieure. Ces dépenses supplémentaires s'expliquent aussi par la fin du système dérogatoire dont bénéficiait la France et qui lui permettait de participer aux programmes d'investissement de l'Alliance au cas par cas.

Par ailleurs, ce coût brut ne doit pas occulter les retombées économiques positives dont ont bénéficié certaines entreprises françaises en remportant des appels d'offre de l'OTAN, notamment le groupe THALES, même si la plupart des contrats obtenus l'ont été avant la pleine participation de la France. Dans une moindre mesure, les agences de l'OTAN représentent toujours un peu moins de 200 emplois directs sur le territoire national.

Les leviers d'économies qui rendraient moins coûteuse l'appartenance à l'OTAN ne dépendent pas que de la France mais d'une négociation multilatérale entre les 28 alliés. Au demeurant, depuis sa pleine participation au commandement intégré, la France a joué un rôle moteur dans la rationalisation des structures de ce dernier.

Pour l'avenir, la France devra s'assurer de la réalisation effective des économies prévues dans le cadre de la réforme de l'Alliance. L'augmentation des retombées économiques passera également par la définition d'une stratégie industrielle claire vis-à-vis de l'OTAN, alors que des investissements majeurs, comme la défense anti-missiles, pourraient intervenir dans les prochaines années.

Annexes

Annexe I : Lettre de saisine de la Cour des comptes par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Annexe II : Lettre de réponse du Premier président au Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Annexe III : Sigles utilisés

Annexe IV : Personnes rencontrées dans le cadre de l'instruction

Annexe V : Paquets de capacités du NSIP sans participation française

Annexe VI : La représentation permanente de la France auprès de l'OTAN

Annexe VII : L'impact de la pleine participation de la France aux structures intégrées sur les personnels civils employés directement par l'OTAN

Annexe VIII : Simulations de rémunérations pour des militaires insérés dans des structures de l'OTAN

Annexe IX : Indemnités de résidence à l'étranger pour les militaires insérés dans les structures OTAN

Annexe X : Lettre de Charles de Gaulle à Lyndon B. Johnson (7 mars 1966)

Annexe XI : Lettre de Nicolas Sarkozy aux chefs d'Etats et de gouvernement de l'alliance atlantique (19 mars 2009)

Annexe I : Lettre de saisine de la Cour des comptes par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

La Présidente
n° 1265

KCC A1111477 CDC
RÉPUBL 13/12/2011
LIBERTÉ

PARIS, le 7 décembre 2011

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances :

- la gestion et le contrôle de la TVA ;
- la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN : quel coût et quelles pistes d'économies possibles ?
- le coût du dossier médical personnel depuis sa mise en place ;
- l'organisation des secours en montagne et de la surveillance des plages ;
- l'orientation à la fin du collège : la diversité des destins scolaires selon les académies.

La Commission ne verrait que des avantages à ce que les communications de la Cour lui reviennent de façon étalée dans le temps, dans le respect du délai fixé à l'article 58, afin de lui permettre d'en tenir pleinement compte au cours du débat budgétaire. Ainsi, il serait souhaitable que la communication concernant la gestion et le contrôle de la TVA soit disponible en premier lieu, les autres pouvant, si possible, nous parvenir dans l'ordre indiqué ci-dessus.

Par ailleurs, la commission des Finances a adopté ce jour le dernier rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de cette année, et je tenais, à cette occasion, à remercier bien vivement les magistrats de la Cour des comptes pour la qualité de leur contribution aux travaux de la mission.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Jérôme CARUZAC

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

Annexe II : Lettre de réponse du Premier président au Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

120854



Le Premier Président

Paris, le 20 FEV. 2012

Monsieur le Président,

En application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, vous m'avez demandé, par courrier en date du 7 décembre 2011, la réalisation d'une enquête « *sur la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN : quel coût et quelles pistes d'économies possibles ?* »

J'ai confié cette enquête à la deuxième chambre qui contrôle le ministère de la défense. Le président de la deuxième chambre, accompagné de l'équipe de contrôle qu'il a désignée pour mener à bien cette enquête, a rencontré le jeudi 9 février 2012, M. Louis GISCARD d'ESTAING, vice-président de la commission des finances, rapporteur spécial des crédits de la mission « Défense ».

Comme je vous l'indiquais dans mon courrier du 11 janvier dernier, le résultat de ces travaux pourra vous être remis pour le 14 septembre 2012.

L'approche retenue conduira à examiner le coût complet de la présence française au sein des structures de l'OTAN et à identifier le surcoût actuel et futur lié au retour dans le commandement intégré. Les modalités de la réintégration, la gestion financière ainsi que la gestion des personnels affectés auprès de l'OTAN par les ministères de la défense et des affaires étrangères feront l'objet d'un examen approfondi. Les pistes d'économies et les éventuelles retombées économiques du retour de la France dans le commandement intégré seront présentées et assorties, dans la mesure du possible, d'exemples concrets.

En espérant, que la démarche qui a été envisagée permettra de répondre pleinement à votre attente, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.


Didier MIGAUD

Monsieur Jérôme CAHUZAC
Président de la Commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire
126, rue de l'Université
75355 PARIS CEDEX 07 SP

Annexe III : Sigles utilisés

ACCS	Air command and control system
ACO	Allied Command Operation
ACSI	Air Command Systems International
ACT	Allied Command Transformation
ADC	Adjudant chef
ADJ	Adjudant
AGS	Air Ground Surveillance
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AIS	Automated Information System
ALTBMD	Active Layered Theatre Ballistic Missile Defense
AOM	Allied Operations and Missions
AWACS	Airborne Warning and Control System
BMI	Budget militaire international
C2	Command and Control
C3	Consultation, Command and Control
CAS	Compte d'affectation spéciale
CASPOA	Centre d'analyse et de simulation pour la préparation aux opérations aériennes
CCH	Caporal chef
CDT	Commandant
CEMA	Chef d'état-major
CEPMA	Central Europe Pipeline Management Agency
CICR	Comité international de la Croix-rouge
CNE	Capitaine
COL	Colonel
COM JFC	Allied Joint Force Command
CPCO	Centre de Planification et de Conduite des Opérations
CPI	Cour pénale internationale
DAS	Délégation aux affaires stratégiques
DCOM JFC	Deputy Commander of the Allied Joint Force Command
DGA	Direction générale de l'armement
DPPC	Defense planning and policy committee
DRH-MD	Direction des ressources humaines du ministère de la défense

EMA	Etat-major des armées
EMI	Etat-major international
ETI	Entreprises de taille intermédiaire
FAO	Food and agriculture organisation
FIAS	Force internationale d'assistance et de sécurité
GIFAS	Groupement des Industries Françaises Aéronautiques et Spatiales
HQ MOU	Headquarter Memorandum of Understanding
IBAN	International Board of Auditors for NATO
IMA	Institut du monde arabe
INFOSEC	Electronic Information Security Services
INRIA	Institut national de recherche en informatique et automatique
IRE	Indemnité de Résidence à l'Etranger
IS	Information Systems
ISSE	Indemnité de sujétion pour service à l'étranger
KFOR	Kosovo Force
LCL	Lieutenant-colonel
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LTN	Lieutenant
MAE	Ministère des affaires étrangères
MAJ	Major
MEADS	Medium extended air defence system
MFE	Majoration familiale d'expatriation
MINDEF	Ministère de la défense
MSIAC	Munitions Safety Information Analysis Center
NACMA	NATO air Command and control system management agency
NADREP	National armaments director representative
NAEW	NATO Airborne early warning
NAGSMA	NATO Alliance Ground Surveillance Management Agency
NAHEMA	NATO Helicopter Management Agency
NAMA	NATO airlift management agency
NAMEADSMA	NATO Medium Extended Air Defence System Design and Development, Production and Logistics Management Agency

NAMFI	NATO Missile Firing Installation
NAMSA	NATO maintenance and supply agency
NAPMA	NATO AEW&C program management agency
NATO CIS	NATO communication and information systems
NC3A	NATO Consultation, Command and Control Agency
NCS	NATO Command structure
NCSA	NATO Communication and Information Systems Services Agency
NCSEP	NATO Command structure entities and programs
NETMA	NATO Eurofighter and Tornado Management Agency
NHQS	NATO Headquarter Sarajevo
NOR	NATO office of resources
NRF	NATO response force
NSIP	NATO Security and Investment Programme
NTM-I	NATO Training Mission- Iraq
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des nations unies
ONUDI	Organisation des nations unies pour le développement industriel
OPEX	Opération extérieure
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'atlantique nord
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PFE	Prime de fonction et de résultats
PLF	Projet de loi de finances
PME	Petites et moyennes entreprises
PPE	Plans programme et évaluations
QG	Quartier général
RCS	Rémunérations et charges sociales
RMF-OTAN	Représentation militaire française
RP OTAN	Représentation permanente auprès de

	l'OTAN
RPPB	Resource Policy and Planning Board
RTA	Research and Technology Organisation
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SACT	Supreme Allied Commander Transformation
SCH	Sergent-chef
SFE	Supplément familial d'expatriation
DAF	Direction des affaires financières
SGT	Sergent
SHAPE	Supreme Headquarters of Allied Powers in Europe
SI	Secrétariat international
SIC	Systèmes d'information et de communication
SOG	Senior Officials Group
TPIR	Tribunal pénal international pour le Rwanda
UE	Union européenne
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

Annexe IV : Personnes rencontrées dans le cadre de l’instruction

MINISTERE DE LA DEFENSE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

DELEGATION AUX AFFAIRES STRATEGIQUES

- Michel Miraillet, directeur chargé des affaires stratégiques
- Jean-Marc Duquesne, directeur-adjoint des affaires stratégiques
- Cyrille Claver, sous-directeur Euro-atlantique
- Fabien Kuzniak, chef du bureau OTAN de la sous-direction euro-atlantique

ÉTAT-MAJOR DES ARMEES

Sous-chefferie Organisations internationales

- Philippe Combes, vice-amiral d’escadre, sous-chef relations internationales
- Pascal Ausseur, contre-amiral, chef de la division organisations internationales
- Pierre Mesnier, capitaine de vaisseau, chef du bureau représentation militaire à l’étranger
- Mario Benedetti, capitaine de corvette, chef de secteur orientation RH

Division Plans Programme et Évaluations

- Patrice Quevilly, colonel, adjoint de la division PPE, représentant de l'EMA au sein du *Ressource planning and policy board* de l'OTAN
- Sébastien Cajgfinger, attaché, responsable du suivi du budget de l'OTAN à l'EMA

Sous-chefferie ressources humaines

- Marc Boileau, colonel, division ressources humaines
- Robert Pellegrin, capitaine de vaisseau, division ressources humaines
- Xavier Laverdant, capitaine de vaisseau, division ressources humaines

DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES DU MINISTERE DE LA DEFENSE

- Jacques Roudière, directeur des ressources humaines
- Jean-Baptiste Soubrier, chargé de mission auprès du directeur des ressources humaines

DELEGATION GENERALE A L'ARMEMENT

- Jean-Pierre Devaux, directeur de la stratégie
- Jacques Sueur, chef du bureau OTAN

MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES ET EUROPEENNES

DIRECTION DES AFFAIRES STRATEGIQUES, DE SECURITE ET DU DESARMEMENT

- Patrick Maisonnave, directeur des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement
- Muriel Domenach, sous-directrice des affaires stratégiques

DIRECTION DES NATIONS UNIES, DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES, DES DROITS DE L'HOMME ET DE LA FRANCOPHONIE

- Emmanuel Cocher, sous-directeur des affaires institutionnelles et des contributions internationales

REPRESENTATION PERMANENTE DE LA FRANCE AUPRES DE L'OTAN

- Philippe Errera, ambassadeur, représentant permanent auprès de l'OTAN
- Marc Abensour, représentant permanent adjoint
- Xavier Païtard, vice-amiral d'escadre, représentant militaire auprès de l'OTAN et de l'Union européenne
- Thierry Delahaye, général de brigade aérienne, adjoint du représentant militaire auprès de l'OTAN et de l'Union européenne
- Erwan Conan, conseiller armement adjoint

- Olivier Sueur, conseiller affaires financières, ressources humaines et juridiques
- Jean-Luc Taquet, colonel, coordonnateur exécutif finances à la Représentation permanente
- Benoît Esqué, commissaire colonel, conseiller financier
- Brice Gaudin, commissaire en chef de deuxième classe, conseiller budget militaire

ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD

SECRETARIAT INTERNATIONAL

- Robert Weaver, directeur adjoint du cabinet du secrétaire général de l'OTAN
- Alexandre Monéger, directeur adjoint du cabinet du secrétaire général de l'OTAN
- Terje Hagen, directeur des ressources humaines de l'OTAN
- Jamie Shea, sous-secrétaire général adjoint pour les défis de sécurité émergents
- Didier Lhoste, président du comité des budgets OTAN
- Wayne Bush, directeur du *NATO Office of Resources*, chef de branche du comité secrétariat et finances
- Stéphane Chagnot, contrôleur financier du secrétariat international de l'OTAN

INTERNATIONAL BOARD OF AUDITORS FOR NATO

- François Gautier, auditeur de l'IBAN, Contrôleur général des armées

REPRESENTANT NATIONAL AUPRES DE L'OTAN

- Mariot Leslie, ambassadeur, représentante permanente du Royaume-Uni auprès de l'OTAN

PERSONNEL MILITAIRE FRANÇAIS INSERE DANS LES STRUCTURES DE L'OTAN

- Stéphane Abrial, général, commandant suprême *Allied Command Transformation*
- Marcel Druart, général, chef de la division opérations de l'État-major militaire de l'OTAN
- Gilles Rouby, général, chef de la représentation militaire française auprès du SHAPE
- Rodolphe Scheel, commissaire commandant

INDUSTRIES DE DEFENSE

- Vincent Gorry, Groupement des Industries Françaises Aéronautiques et Spatiales (GIFAS), directeur des affaires européenne et internationales
- Thomas Chatel, GIFAS, chargé de mission affaires internationales et européennes,
- Didier Gondallier de Tugny, MBDA, représentant Union européenne et OTAN

- Xavier Rolin, Vice-amiral d'escadre (2s), conseiller défense du Groupe Thales

PERSONNALITES EXTERIEURES

- Camille Grand, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique
- Benoît d'Aboville, ancien représentant permanent français auprès de l'OTAN
- Hervé-Adrien Metzger, ancien membre de l'IBAN

Annexe V : Paquets de capacités du NSIP sans participation française

Sur les 146 paquets de capacité actuellement développés par l'OTAN, la France ne participe pas aux 33 programmes suivants :

- Electronic Information Security Services (INFOSEC) ;
- Air Transport and Air Refuelling Assets in the Central Region (revised) ;
- Offensive Air Assets in the Central Region ;
- ACE Northern Region Command Facilities ;
- Dedicated/Secure Military Bulk Fuel Supply to BALTAP Area of Northern Region ;
- Provide Facilities for Reaction Forces in Czech Republic and Poland ;
- Air Immediate Reaction Forces for Conflict Prevention in South East Turkey ;
- Air Immediate Reaction for Conflict Prevention in North Greece;
- Supporting Air Forces in Northern Italy (Initial - Aviano) ;
- Logistic Support and Resupply Facilities for MNMF ;
- Provide Facilities and Equipment to Receive, Deploy and Sustain Land RF/AF in North Greece (revised) ;
- Restore NATO Pipeline Systems in Southern Region (Addendum1) ;
- Provide Facilities to Receive, Deploy and Sustain Land RF/AF in Northern West Turkey (revised) ;
- Provide Facilities for Immediate Reaction Forces (Air) in Southern Greece ;
- Provide Facilities for Reaction Forces in Hungary ;
- Provide Command And Control(C2) Information Systems (IS) For SHAPE ;

-
- Provide & Maintain Facilities & Equipment in Support of NAEW Forces ;
 - NATO Nuclear Planning System (SAP 5HQ0037) ;
 - Renovation of 2 buildings at NATO School (SHAPE) ;
 - Provide Facilities for NATO Missile Firing Installation (NAMFI);
 - Provide Bi-SC Static Automated Information System (AIS) Core Capability ;
 - Extend Bi-SC Static AIS Core Capability to Albania and Croatia;
 - Provide and Maintain Modified Munition Storage Systems in ACE ;
 - Provide and Maintain Information System for Manpower & Personnel Management (Personnel FAS) ;
 - Provide Operational Facilities in Seven New Nations ;
 - Vital Security Projects for NATO Command Facilities ;
 - Air Transport in SACEUR's Area of Responsibility ;
 - Provide Joint Training, Experimentation and Analysis Capabilities ;
 - Provide Maritime Shore-Based C2 Surface Communications ;
 - Maritime Shore-Based C2 Sub- Surface Communications ;
 - Logistics (Replenishment and Supply) (Revision 1) ;
 - Maritime Operations (Amphibious Warfare) (Revision 1) ;
 - ACT Command Facilities.

Annexe VI : La représentation permanente de la France auprès de l'OTAN

La pleine participation au commandement intégré n'a pas d'impact financier significatif à moyen terme sur la représentation permanente de la France auprès de l'OTAN.

L'ambassadeur, représentant permanent, est entouré d'un représentant permanent adjoint, d'un représentant militaire, représentant du chef d'état-major, et d'un conseiller armement.

Le représentant militaire est à la fois le représentant auprès de l'OTAN et auprès de l'Union européenne. Il est le conseiller de l'ambassadeur sur les questions militaires, d'armement et aussi sur les questions financières concernant le ministère de la défense⁵¹. Le représentant militaire, sous l'autorité du représentant permanent, est le représentant militaire de la France auprès du comité militaire de l'OTAN. La représentation du ministère de la défense participe aux comités de ressources dans leur domaine de compétence : le bureau de la politique et de la planification des ressources (*Ressources policy and planning board*), le comité des budgets (*Budget committee*) et le comité des investissements (*Investment Committee*).

Le regroupement des fonctions de représentant auprès de l'OTAN et auprès de l'UE a pour but d'assurer une cohérence de la position française en matière de politique de défense vis-à-vis de ces deux organisations et de mutualiser les moyens disponibles.

Le conseiller armement représente le Directeur général de l'armement auprès de l'ambassadeur. Il participe directement aux comités techniques internes de l'OTAN, en particulier au comité des représentants nationaux pour l'armement (NADREP - *National armements director representative*) et aux comités de mise en œuvre du volet de réforme des agences.

⁵¹ Note conjointe du ministre des Affaires étrangères et européennes et du ministre de la défense à l'ambassadeur Représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Atlantique Nord, du 4 août 2010, portant sur le fonctionnement de la représentation permanente auprès de l'OTAN.

La représentation permanente a été réorganisée en 2010⁵² pour rapprocher l'équipe du conseiller militaire des autres personnels de la représentation permanente, dans une même implantation au siège de l'OTAN. La réorganisation n'est toutefois pas directement liée à la pleine participation au commandement intégré, mais à une volonté de meilleure coordination fonctionnelle et d'économie. La structure est resserrée et la charge de travail supplémentaire du fait de la pleine participation a été absorbée à effectifs constants.

Les dépenses de fonctionnement de la représentation française à la charge du ministère de la défense ont été de 384 272 € en 2011.

Evolution du budget de la représentation permanente de la France auprès de l'OTAN (militaire française et Délégation générale de l'armement)

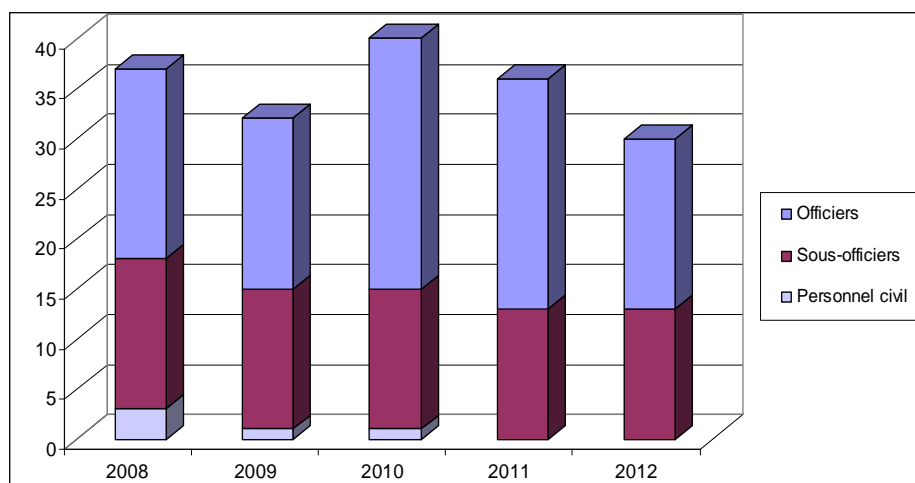
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
RMF-OTAN	130 313	158 181	159 403	158 640	277 688	383 006	418 595
DGA	103 867	117 750	124 205	112 033	101 917	1 266	19 205
Total	234 180	275 931	283 608	270 673	379 605	384 272	437 800

Source : État-major des armées et Cour des Comptes, en € courants

La représentation militaire emploie 30 personnes, 17 officiers et 13 sous-officiers ; la pleine participation au commandement intégré n'a pas eu d'impact à moyen terme sur ce format.

⁵² La quatrième Chambre de la Cour a effectué en 1998 un rapport sur les représentations permanentes de la France à Bruxelles auprès de l'OTAN, de l'Union européenne et de l'Union de l'Europe Occidentale⁵². Il ressort de ce rapport que la France disposait en 1997 de douze diplomates en poste au sein de la représentation permanente auprès de l'OTAN, ce qui la plaçait parmi les pays qui disposaient le moins de personnels affectés, les États-Unis comptants 35 diplomates pour l'OTAN et le Royaume-Uni 22. La Cour appréciait positivement la procédure de groupement et de globalisation des crédits et remarquait que les moyens mis en œuvre par la France ne paraissaient pas excessifs comparés à ceux mobilisés par nos partenaires. Elle recommandait le regroupement de nos représentations permanentes.

**Evolution du personnel relevant du ministère à la défense de la
représentation de la France auprès de l'OTAN**



Source : État-major des armées et Cour des Comptes

Annexe VII : L'impact de la pleine participation de la France aux structures intégrées sur les personnels civils employés directement par l'OTAN

Le secrétariat international de l'OTAN emploie des personnels civils et militaires rémunérés sur son budget propre. La sélection et le recrutement de ces personnels sont indépendants de toute considération relative à leur nationalité.

Les personnels du secrétariat international représentaient 1 184 agents en avril 2012. Parmi ceux-ci, les personnels de nationalité belge, 493 personnes, soit 41,64 % du total, étaient les plus représentés du fait de l'implantation sur le territoire belge du siège de l'OTAN à Bruxelles et de l'État-major international du SACEUR à Mons. Les Britanniques, 143 personnes pour 11,99 % des effectifs, et les Français, 134 personnes pour 11,32 % viennent ensuite. Ces trois nationalités sont les plus représentées et forment ensemble 65 % des effectifs du secrétariat international.

Le rapport entre la clef de répartition et l'effectif total du secrétariat international montre l'équilibre pour la France entre sa contribution des pays membres et sa représentation au sein des personnels de l'organisation, à la différence d'autres pays membres.

**Rapport entre effectif total par nationalité au sein du
secrétariat international et clef de répartition des pays membres au
budget civil**

	Effectif total		Clef de répartition du budget civil
Belgique	493	41,64 %	2,04 %
Royaume-Uni	142	11,99 %	11,85 %
France	134	11,32 %	11,42 %
États-Unis	62	5,24 %	21,74 %
Italie	52	4,39 %	8,76 %
Canada	51	4,31 %	5,94 %
Allemagne	50	4,22 %	14,57 %
Espagne	27	2,28 %	4,93 %
Pays-Bas	26	2,20 %	3,21 %
Danemark	20	1,69 %	1,22 %
Turquie	17	1,44 %	3,68 %
Roumanie	15	1,27 %	1,06 %
Pologne	14	1,18 %	2,49 %
Portugal	13	1,10 %	0,95 %
Grèce	12	1,01 %	0,95 %
Hongrie	9	0,76 %	0,70 %
Luxembourg	9	0,76 %	0,14 %
Norvège	7	0,59 %	1,50 %
Bulgarie	6	0,51 %	0,31 %
République Tchèque	6	0,51 %	0,93 %
Slovaquie	4	0,34 %	0,46 %
Slovénie	4	0,34 %	0,23 %
Estonie	3	0,25 %	0,10 %

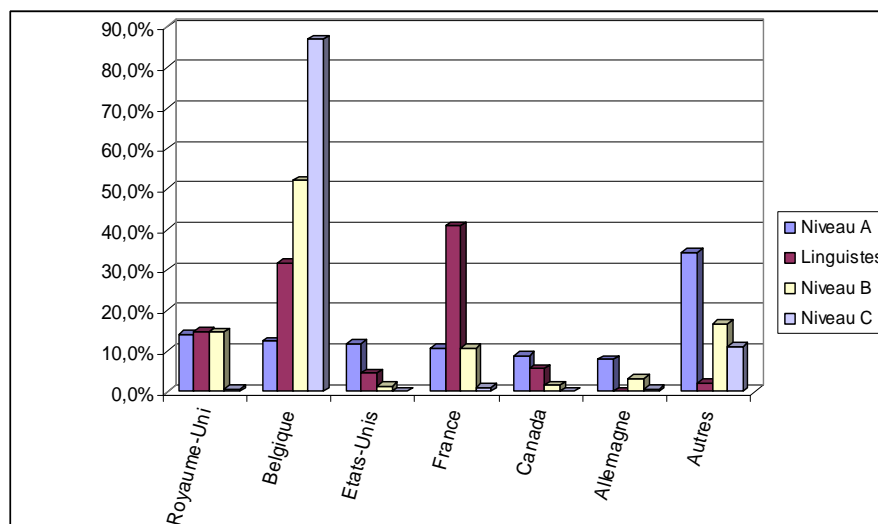
Lituanie	3	0,25 %	0,21 %
Croatie	2	0,17 %	0,31 %
Islande	2	0,17 %	0,05 %
Lettonie	1	0,08 %	0,14 %
Albanie	n.d.	0,00 %	0,08 %
Total	1 184	100,00 %	100,00 %

Source : OTAN, secrétariat international, avril 2012, et Cour des Comptes, n.d.: donnée non disponible

Une comparaison avec la clef de répartition des pays membres fait ressortir une représentation équilibrée pour le Royaume-Uni et la France, avec des effectifs équivalents à leur quote-part, une sur-représentation de la Belgique, et une sous-représentation des États-Unis, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Espagne, du Canada, de la Turquie.

Les personnels de niveau A de l'organisation correspondent aux personnels d'encadrement, les personnels de niveau B sont chargés de fonctions administratives, et les personnels de niveau C des tâches techniques. Les linguistes forment une catégorie à part. La France occupe une part équivalente en termes de postes de catégorie A (10,8 %) et B (10,6 %) à sa quote-part (11,42 %) du budget civil. La France est particulièrement bien représentée parmi les linguistes (40 %), de même que la Belgique (30 %), une part importante de leur activité étant consacrée aux traductions des documents officiels de l'organisation en français, cette langue étant l'une des deux langues officielles de l'Alliance. La Belgique est surreprésentée parmi les catégories B et C.

Niveau des personnels du secrétariat international par nationalité



Source : OTAN, secrétariat international, avril 2012, et Cour des Comptes

Certains pays membres ont développé une stratégie de placement de candidats, mais l'organisation opère une sélection neutre à l'égard de la nationalité des personnels. L'OTAN sélectionne des profils généralistes aptes à évoluer uniquement sur des critères de mérite individuel.

La réforme du nouveau siège doit être l'occasion de définir une nouvelle organisation interne plus efficace et donc de réduire le format des effectifs nécessaires.

Les recrutements directs par les structures de l'OTAN ne sont pas régis par des considérations relatives à la nationalité des candidats, et en ce sens la pleine participation au commandement intégré n'a fourni aucun avantage supplémentaire pour les candidats français par rapport à la situation antérieure. Toutefois, on constate une augmentation sensible de la part des Français recrutés directement par le secrétariat international entre 2008 et 2012.

**Les effectifs français au sein du secrétariat international et de
l'État-major international en 2008 et en 2012**

	2008			2012		
	Effectifs français	Effectifs totaux	% de français	Effectifs français	Effectifs totaux	% de français
Secrétariat international	111	1158	9,59 %	130	1174	11,07 %
État-major international (Hors contributions nationales volontaires)	4	88	4,55 %	4	89	4,49 %

Sources: SI, EMI, et Cour des Comptes

En revanche, en ce qui concerne l'État-major international, la France a une représentation inférieure parmi les effectifs de l'État-major international (4,49 %) à sa quote-part dans la clef de répartition au budget militaire (11,17 %). C'est le cas de tous les grands contributeurs, et cela s'explique par le caractère faible de l'échantillon pris en compte. Par ailleurs, si l'on inclut dans l'échantillon les personnels insérés par les pays membres, on constate que les pays membres faiblement contributeurs sont surreprésentés, dans la mesure où l'État-major international a pour mission de représenter et de coordonner l'ensemble des forces de l'Alliance. La Belgique occupe ainsi 8,7 % des postes de l'État-major international pour une quote-part de 2,1 %.

Les effectifs de l'État-major international en 2012

	Effectifs	Pourcentage
France	39	8,3 %
États-Unis	64	13,6 %
Royaume-Uni	44	9,3 %
Allemagne	48	10,2 %
Italie	35	7,4 %
Belgique	41	8,7 %
Autres pays	201	42,6 %
Effectif total	472	100,0 %

Source : OTAN, État-major international, avril 2012, et Cour des Comptes

Annexe VIII : Simulations de rémunérations pour des militaires insérés dans des structures de l'OTAN

Source : 5^{ème} rapport du Haut comité d'évaluation de la condition militaire

REMUNERATION MENSUELLE

valeur du point d'indice au 1^{er} octobre 2009 : 55,2671
IRE au 1^{er} octobre 2010

AFFECTATION DANS DES POSTES OTAN

Copier-chef

indice majoré : 310
situation matrimoniale : Célibataire - sans enfant

Eléments de rémunération	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	Royaume-Uni (autres que Londres)	Côte	Italie	Luxembourg	Norvège	Pays-Bas	Pologne	Portugal	Turquie (autres que Ankara)	Etat-Unis (Norfolk)
Solde de base	1 028,25	1 028,25	1 028,25	1 028,25	1 028,25	1 028,25	1 028,25	1 028,25	1 028,25	1 028,25	1 028,25	1 028,25	1 028,25	1 028,25
Indemnité pour charges militaires	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52
Complément et/ou supplément ICM soldé une seule fois à l'aller														
Complément d'un supplément ICM mensuelisé														
Indemnité TAPPC	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67
Indemnité de résidence à l'étranger	1950,25	1760,33	2597,25	1984,33	1752,91	2257,16	2157,41	1 907,91	2 582,16	1 951,33	2 583,33	1 829,66	2 986,41	2620,16
Supplément familial à l'étranger														
Majoration familiales à l'étranger														
Indemnité d'établissement à l'étranger soldée une seule fois à l'aller	1312,59	125,29	1680,57	1381,05	1092,2	1530,64	1457,1	126,62	1 468,43	1321,45	1515,21	1257,54	1 088,19	1330,58
Indemnité d'admission à l'étranger mensualisée	54,69	51,05	68,77	57,63	45,51	63,79	59,88	52,65	61,18	55,06	63,13	51,56	70,34	55,44
TOTAL DE LA REMUNERATION BRUTE	3 443,58	3 455,92	4 244,46	3 660,40	3 436,86	3 659,59	3 655,78	3 599,00	4 281,78	3 644,63	4 284,90	3 519,66	4 065,19	4 314,64

Source : ministère de la défense - Traitement HICOM

Rapport brut OTAN / brut métropole (région parisienne)

23 21 26 23 21 25 24 22 27 23 27 22 29 27

55,2871

AFFECTATION DANS DES POSTES OTAN

Sergeant

Indice majoré :
situation matrimoniale :
Marié - 2 enfants
(6 ans et 1 an)

Éléments de rémunération	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	Royaume-Uni (autres que Londres)	Grèce	Italie	Luxembourg	Norvège	Pays-Bas	Pologne	Portugal	Turquie (autres que Ankara)	États-Unis (NewYork)
Solde de base	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29
indemnité pour charges militaires	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52
indemnité (ou supplément) ICM	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87
Complément (ou supplément) ICM	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24
Complément relatif supplément ICM mensualisé	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67
indemnité TAACP	1 950,25	1 766,33	2 537,25	1 944,33	1 752,91	2 257,16	2 137,41	1 907,91	2 382,16	1 951,33	2 383,33	1 829,66	2 084,41	2 620,16
indemnité de résidence à l'étranger	195,05	176,63	253,73	194,43	175,29	225,72	213,74	190,79	238,22	195,13	238,33	182,97	209,44	262,02
supplément familial à l'étranger	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72
Majoration familiales à l'étranger	312,59	225,29	1 650,57	1 383,05	1 092,2	1 530,84	1 437,1	1 265,62	1 468,43	1 321,45	1 512,1	1 237,34	1 083,19	1 330,58
indemnité d'établissement à l'étranger	54,69	51,05	68,77	57,63	45,51	63,79	59,88	52,65	61,88	55,56	63,13	51,56	70,34	55,44
indemnité d'établissement à l'étranger mensualisée	4,61	4,25	5,73	4,81	3,79	5,32	5,82	4,39	5,15	4,63	5,10	4,29	5,70	4,61
TOTAL DE LA RÉMUNÉRATION BRUTE	5 041	4 860,46	5 726,19	4 801,83	4 801,15	5 413,30	5 227,47	5 017,29	5 874,98	5 067,56	5 490,02	4 930,62	6 229,81	6 438,40

Source : ministère de la défense - Traitement HCECM.

Rapport brut OTAN / brut métropole (région parisienne - avec MICM)

26

RÉMUNÉRATION MENSUELLE

valeur du point d'indice au 1^{er} octobre 209 : 55,2871
IRE au 1^{er} octobre 2010

AFFECTATION DANS DES POSTES OTAN

Adjudant-chef

indice majoré : 449
situation matrimoniale : Marié - 2 enfants (11 ans et 6 ans)

Eléments de rémunération	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	Royaume-Uni (autres que Londres)	Grèce	Italie	Luxembourg	Norvège	Pays-Bas	Pologne	Portugal	Turquie (autres que Ankara)	Etats-Unis (Norfolk)
Solde de base	2 068,66	2 068,66	2 068,66	2 068,66	2 068,66	2 068,66	2 068,66	2 068,66	2 068,66	2 068,66	2 068,66	2 068,66	2 068,66	2 068,66
Indemnité pour charges militaires	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36
Complément et/ou supplément ICM - solde une seule fois à l'aller	1 737,78	1 737,78	1 737,78	1 737,78	1 737,78	1 737,78	1 737,78	1 737,78	1 737,78	1 737,78	1 737,78	1 737,78	1 737,78	1 737,78
Complément et/ou supplément ICM mensualisé	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41
Indemnité TAOPC	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67
Indemnité de résidence à l'étranger	2 231,91	2 073,33	2 910,50	2 306,58	2 012,58	2 589,08	2 454,50	2 240,75	2 927,25	2 240,58	2 963,91	2 148,08	3 400,00	3 124,50
Supplément familial à l'étranger	223,19	207,33	291,05	230,66	201,26	258,91	245,45	224,08	292,73	224,06	296,39	214,81	340,00	312,45
Majoration familiales à l'étranger	1 283,31	1 283,31	1 283,31	1 283,31	1 283,31	1 283,31	1 283,31	1 283,31	1 403,66	1 283,31	1 403,66	1 283,31	1 403,66	1 997,17
Indemnité d'établissement à l'étranger - solde une seule fois à l'aller	1 500,10	1 400,33	1 886,36	1 900,63	1 248,23	1 749,53	1 642,40	1 444,13	1 678,20	1 510,23	1 731,66	1 414,10	1 929,36	1 520,66
Indemnité d'établissement à l'étranger mensualisée	62,50	58,35	78,60	65,86	52,01	72,90	68,43	60,17	69,93	62,93	72,15	58,92	80,39	63,36
TOTAL DE LA RÉMUNÉRATION BRUTE	6 174,01	5 995,42	6 986,55	6 259,50	5 922,25	6 577,29	6 424,79	6 184,40	7 066,66	6 183,97	7 109,21	6 093,22	7 597,15	7 670,58

Source : ministère de la défense - Traitement HCECM.

Rapport brut OTAN / brut métropole (région parisienne - avec MICM)

2,3

2,2

1,7

2,0

1,8

1,9

1,8

1,8

1,7

RÉMUNÉRATION MENSUELLE

55,2871

valeur du point d'indice au 1^{er} octobre 2009 :
IRE au 1^{er} octobre 2010

AFFECTATION DANS DES POSTES OTAN

Capitaine

indice majoré : 570
situation matrimoniale : Célibataire - sans enfant

Eléments de rémunération	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	Royaume-Uni (autres que Londres)	Ceçce	Italie	Luxembourg	Norvège	Pays-Bas	Pologne	Portugal	Turquie (autres que Ankara)	Etats-Unis (Norfolk)
Solde de base	2 626,14	2 626,14	2 626,14	2 626,14	2 626,14	2 626,14	2 626,14	2 626,14	2 626,14	2 626,14	2 626,14	2 626,14	2 626,14	2 626,14
Indemnité pour charges militaires	347,35	347,35	347,35	347,35	347,35	347,35	347,35	347,35	347,35	347,35	347,35	347,35	347,35	347,35
Complément et/ou supplément ICM soldé une seule fois à l'aller Complément et/ou supplément ICM mensualisé														
Indemnité TAOFC	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67
Indemnité de résidence à l'étranger	284	2 685,33	3 657,33	2 950,66	2 467,66	3 092,00	3 009,41	2 965,16	3 615,75	2 746,50	3 724,00	2 785,16	4 405,50	3 615,5
Supplément familial à l'étranger														
Majoration familiales à l'étranger														
Indemnité d'établissement à l'étranger soldée une seule fois à l'aller	2062,64	1 925,46	2 593,75	2 173,37	1 716,32	2 405,61	2 258,3	1 985,68	2 307,53	2 076,57	2 281,04	1 944,39	2 652,88	2 050,91
Indemnité d'établissement à l'étranger mensualisée	85,94	80,23	108,07	90,56	71,51	100,23	94,10	82,74	96,15	86,52	99,21	81,02	110,54	87,12
TOTAL DE LA RÉMUNÉRATION BRUTE	6 080,10	5 796,71	6 795,56	6 111,37	5 599,53	6 222,59	6 133,66	6 018,05	6 702,05	5 863,18	6 853,57	5 896,33	7 591,9	6 752,28

Source : ministère de la défense - Traitement HCECM.

Rapport brut OTAN / brut métropole (région parisienne)

1,7 1,6 1,9 1,7 1,6 1,7 1,7 1,7 1,9 1,6 1,9 1,7 2,1 1,9

RÉMUNÉRATION MENSUELLE

valeur du point d'indice au 1^{er} octobre 2009 : 55,2871
IRE au 1^{er} octobre 2010

AFFECTATION DANS DES POSTES OTAN

Lieutenant-colonel

indice majoré : 694
situation matrimoniale : Marié - 3 enfants (19 ans, 16 et 12 ans)

Eléments de rémunération	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	Royaume-Uni (autres que Londres)	Grèce	Italie	Luxembourg	Norvège	Pays-Bas	Pologne	Portugal	Turquie (autres que Ankara)	Etats-Unis (Norfolk)
Solde de base	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44
Indemnité pour charges militaires	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90
Complément et/ou supplément ICM solde une seule fois à l'aller	5 508,20	5 508,20	5 508,20	5 508,20	5 508,20	5 508,20	5 508,20	5 508,20	5 508,20	5 508,20	5 508,20	5 508,20	5 508,20	5 508,20
Complément et/ou supplément ICM mensuel	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51
Indemnité TAOPC	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67
Indemnité de résidence à l'étranger	3 751,03	3 533,66	4 772,25	3 931,33	3 377,58	4 488,41	4 119,00	3 652,58	4 897,25	3 759,58	4 613,91	3 501,41	5 575,16	4 934,08
Supplément familial à l'étranger	375,18	353,37	477,73	393,13	337,76	448,84	411,90	365,26	489,73	375,96	461,39	350,14	557,52	493,41
Majoration familiales à l'étranger	2 424,03	2 424,03	2 424,03	2 424,03	2 424,03	2 424,03	2 424,03	2 424,03	2 424,03	2 424,03	2 424,03	2 424,03	2 424,03	2 424,03
Indemnité d'établissement à l'étranger solde une seule fois à l'aller	2 625,18	2 450,58	3 301,14	2 766,11	2 184,41	3 061,68	2 874,20	2 527,23	2 986,85	2 642,91	3 030,41	2 474,68	3 376,39	2 661,16
Indemnité d'établissement à l'étranger mensualisée	109,38	102,11	137,55	115,25	91,02	127,57	119,76	105,30	122,37	110,12	126,27	103,11	140,68	110,88
TOTAL DE LA RÉMUNÉRATION BRUTE	10 576,94	10 329,68	11 733,07	10 780,25	10 144,80	11 485,37	10 991,20	10 438,63	12 077,25	10 586,20	11 769,45	10 355,21	12 811,24	13 227,53

Source : ministère de la défense - Traitement HCECM

Rapport brut OTAN / brut métropole (région parisienne - avec MICM) - brevété 1,7 1,7 1,9 1,7 1,6 1,8 1,8 1,7 1,9 1,7 1,9 1,7 2,1 2,1

Rapport brut OTAN / brut métropole (région parisienne - avec MICM) - diplômé 1,8 1,8 2,0 1,9 2,3 1,7 1,9 1,8 2,1 1,8 2,0 1,8 2,2 2,2

**Annexe IX : Indemnités de résidence à l'étranger pour
les militaires insérés dans les structures OTAN**

Pays	Grade	Groupe tableau 2	Groupe tableau 4	IRE tableau 2
Allemagne (autres villes)	Officier général	6	4	5 289,26
	Colonel	7	6	4 602,99
	Lieutenant-colonel	9	8	3 791,59
	Commandant	11	10	3 275,93
	Capitaine	13	11	2 919,52
	Lieutenant	14	12	2 786,81
	Major	15	12	2 654,11
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 388,70
	Sergent-chef et sergent	17	14	2 009,54
	Caporal-chef	17	16	2 009,54
	Caporal	18	16	1 744,13
Belgique	Officier général	6	4	4 944,45
	Colonel	7	6	4 302,91
	Lieutenant-colonel	9	8	3 544,41
	Commandant	11	10	3 062,37
	Capitaine	13	11	2 729,19
	Lieutenant	14	12	2 605,14
	Major	15	12	2 481,08
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 232,97
	Sergent-chef et sergent	17	14	1 878,53
	Caporal-chef	17	16	1 878,53
	Caporal	18	16	1 630,42
Luxembourg	Officier général	6	4	5 038,87
	Colonel	7	6	4 385,08
	Lieutenant-colonel	9	8	3 612,10
	Commandant	11	10	3 120,85
	Capitaine	13	11	2 781,31

Pays	Grade	Groupe tableau 2	Groupe tableau 4	IRE tableau 2
	Lieutenant	14	12	2 654,89
	Major	15	12	2 528,47
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 275,62
	Sergent-chef et sergent	17	14	1 914,41
	Caporal-chef	17	16	1 914,41
	Caporal	18	16	1 661,56
Espagne	Officier général	6	4	5 392,67
	Colonel	7	6	4 692,98
	Lieutenant-colonel	9	8	3 865,72
	Commandant	11	10	3 339,98
	Capitaine	13	11	2 976,60
	Lieutenant	14	12	2 841,30
	Major	15	12	2 706,00
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 435,40
	Sergent-chef et sergent	17	14	2 048,83
	Caporal-chef	17	16	2 048,83
	Caporal	18	16	1 778,23
États-Unis (Washington, Norfolk)	Officier général	6	4	6 095,15
	Colonel	7	6	5 304,31
	Lieutenant-colonel	9	8	4 369,29
	Commandant	11	10	3 775,06
	Capitaine	13	11	3 364,35
	Lieutenant	14	12	3 211,42
	Major	15	12	3 058,50
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 752,65
	Sergent-chef et sergent	17	14	2 315,72
	Caporal-chef	17	16	2 315,72
	Caporal	18	16	2 009,87
Italie (autres villes)	Officier général	6	4	5 568,04
	Colonel	7	6	4 845,59
	Lieutenant-colonel	9	8	3 991,43

Pays	Grade	Groupe tableau 2	Groupe tableau 4	IRE tableau 2
	Commandant	11	10	3 448,59
	Capitaine	13	11	3 073,40
	Lieutenant	14	12	2 933,70
	Major	15	12	2 794,00
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 514,60
	Sergent-chef et sergent	17	14	2 115,45
	Caporal-chef	17	16	2 115,45
	Caporal	18	16	1 836,05
Norvège	Officier général	6	4	6 715,20
	Colonel	7	6	5 843,91
	Lieutenant-colonel	9	8	4 813,77
	Commandant	11	10	4 159,09
	Capitaine	13	11	3 706,60
	Lieutenant	14	12	3 538,12
	Major	15	12	3 369,63
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	3 032,67
	Sergent-chef et sergent	17	14	2 551,29
	Caporal-chef	17	16	2 551,29
	Caporal	18	16	2 214,33
Pays-Bas	Officier général	6	4	5 061,91
	Colonel	7	6	4 405,13
	Lieutenant-colonel	9	8	3 628,61
	Commandant	11	10	3 135,11
	Capitaine	13	11	2 794,02
	Lieutenant	14	12	2 667,02
	Major	15	12	2 540,02
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 286,02
	Sergent-chef et sergent	17	14	1 923,16
	Caporal-chef	17	16	1 923,16
	Caporal	18	16	1 669,16
Pologne	Officier général	6	4	6 360,26

Pays	Grade	Groupe tableau 2	Groupe tableau 4	IRE tableau 2
	Colonel	7	6	5 535,02
	Lieutenant-colonel	9	8	4 559,33
	Commandant	11	10	3 939,26
	Capitaine	13	11	3 510,68
	Lieutenant	14	12	3 351,10
	Major	15	12	3 191,53
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 872,37
	Sergent-chef et sergent	17	14	2 416,44
	Caporal-chef	17	16	2 416,44
	Caporal	18	16	2 097,29
Portugal	Officier général	6	4	4 911,75
	Colonel	7	6	4 274,45
	Lieutenant-colonel	9	8	3 520,97
	Commandant	11	10	3 042,11
	Capitaine	13	11	2 711,14
	Lieutenant	14	12	2 587,91
	Major	15	12	2 464,67
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 218,21
	Sergent-chef et sergent	17	14	1 866,11
	Caporal-chef	17	16	1 866,11
	Caporal	18	16	1 619,64
Royaume-Uni (Londres)	Officier général	6	4	6 632,84
	Colonel	7	6	5 772,24
	Lieutenant-colonel	9	8	4 754,73
	Commandant	11	10	4 108,08
	Capitaine	13	11	3 661,14
	Lieutenant	14	12	3 494,72
	Major	15	12	3 328,31
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 995,47
	Sergent-chef et sergent	17	14	2 520,00
	Caporal-chef	17	16	2 520,00

Pays	Grade	Groupe tableau 2	Groupe tableau 4	IRE tableau 2
	Caporal	18	16	2 187,17
Royaume-Uni (autres villes)	Officier général	6	4	4 546,10
	Colonel	7	6	3 956,25
	Lieutenant-colonel	9	8	3 258,86
	Commandant	11	10	2 815,65
	Capitaine	13	11	2 509,32
	Lieutenant	14	12	2 395,26
	Major	15	12	2 281,20
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 053,08
	Sergent-chef et sergent	17	14	1 727,19
	Caporal-chef	17	16	1 727,19
	Caporal	18	16	1 499,07
Turquie (Autres villes)	Officier général	6	4	6 595,09
	Colonel	7	6	5 739,39
	Lieutenant-colonel	9	8	4 727,67
	Commandant	11	10	4 084,70
	Capitaine	13	11	3 640,30
	Lieutenant	14	12	3 474,83
	Major	15	12	3 309,36
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 978,43
	Sergent-chef et sergent	17	14	2 505,66
	Caporal-chef	17	16	2 505,66
	Caporal	18	16	2 174,72

Annexe X : Lettre de Charles de Gaulle à Lyndon B. Johnson (7 mars 1966)

Cher Monsieur le Président,

Notre Alliance atlantique achèvera dans trois ans son premier terme. Je tiens à vous dire que la France mesure à quel point la solidarité de défense ainsi établie entre quinze peuples libres de l'Occident contribue à assurer leur sécurité et, notamment, quel rôle essentiel jouent à cet égard les États-Unis d'Amérique. Aussi, la France envisage-t-elle, dès à présent, de rester, le moment venu, partie au Traité signé à Washington le 4 avril 1949. Cela signifie, qu'à moins d'événements qui, au cours des trois prochaines années, viendraient à changer les données fondamentales des rapports entre l'Est et l'Ouest, elle serait, en 1969 et plus tard, résolue, tout comme aujourd'hui, à combattre aux côtés de ses alliés au cas où l'un d'entre eux serait l'objet d'une agression qui n'aurait pas été provoquée.

Cependant, la France considère que les changements accomplis ou en voie de l'être, depuis 1949, en Europe, en Asie et ailleurs, ainsi que l'évolution de sa propre situation et de ses propres forces, ne justifient plus, pour ce qui la concerne, les dispositions d'ordre militaire prises après la conclusion de l'Alliance soit en commun sous la forme de conventions multilatérales, soit par accords particuliers entre le gouvernement français et le gouvernement américain.

C'est pourquoi la France se propose de recouvrer sur son territoire l'entier exercice de sa souveraineté, actuellement entamé par la présence permanente d'éléments militaires alliés ou par l'utilisation habituelle qui est faite de son ciel, de cesser sa participation aux commandements « intégrés » et de ne plus mettre de forces à la disposition de l'OTAN. Il va de soi que, pour l'application de ces décisions, elle est prête à régler avec les gouvernements alliés et, en particulier, avec celui des États-Unis, les mesures pratiques qui les concernent. D'autre part, elle est disposée à s'entendre avec eux quant aux facilités militaires à s'accorder mutuellement dans le cas d'un conflit où elle s'engagerait à leurs côtés, et quant aux conditions de la coopération de ses forces et des leurs dans l'hypothèse d'une action commune, notamment en Allemagne.

Sur tous ces points, cher monsieur le président, mon gouvernement va donc prendre contact avec le vôtre. Mais, afin de répondre à l'esprit d'amicale franchise qui doit inspirer les rapports entre nos deux pays et, permettez-moi de l'ajouter, entre vous et moi, j'ai tenu, tout d'abord, à

vous indiquer personnellement pour quelles raisons, dans quel but et dans quelles limites la France croit devoir, pour son compte, modifier la forme de notre Alliance sans en altérer le fond.

Je vous prie de bien vouloir agréer, cher monsieur le président, les assurances de ma très haute considération et l'expression de mes très cordiaux sentiments.

Charles de GAULLE.

**Annexe XI : Lettre de Nicolas Sarkozy aux chefs
d'Etats et de gouvernement de l'alliance atlantique (19
mars 2009)**

Notre Alliance s'apprête à célébrer son 60ème anniversaire. Ce sera, j'en suis convaincu, un grand moment d'unité et de réaffirmation du partenariat transatlantique.

Comme vous le savez, il y a dix-huit mois, j'ai ouvert un débat en France sur l'avenir de notre politique de défense et de sécurité nationale et sur nos relations avec l'OTAN. Le 11 mars dernier, j'ai exposé au peuple français ma conviction que les évolutions internationales et européennes, celles de notre défense comme l'évolution de notre position dans l'OTAN depuis près de vingt ans, commandaient que la France rénove sans plus tarder ses relations avec l'Alliance atlantique. Au terme de ce débat, je souhaite vous informer de ma décision : la France reprendra toute sa place dans les structures de l'Alliance, auxquelles elle participera désormais pleinement.

Ce choix est celui d'une Nation indépendante, solidaire de ses Alliés et résolue à assumer toutes ses responsabilités, au service de la sécurité de l'Alliance et de la paix. C'est aussi le choix en faveur d'une Europe qui s'affirme dans le monde et dans l'Alliance atlantique. Les Européens doivent y jouer un rôle croissant et développer leurs capacités militaires, au service de l'Union européenne comme de l'Alliance atlantique. La Politique européenne de sécurité et de défense et l'Alliance atlantique sont complémentaires et constituent les deux faces d'une même politique. Je suis convaincu que c'est l'intérêt de tous les Alliés.

C'est enfin un choix pour le renouveau de notre Alliance. L'Alliance s'est déjà beaucoup transformée depuis la fin de la guerre froide, mais elle doit encore s'adapter au nouvel environnement stratégique et aux nouvelles menaces. Une réflexion de fond et sans tabou sur les conditions de notre sécurité commune est nécessaire. Je souhaite donc que le sommet de Strasbourg et Kehl marque le lancement de travaux ambitieux pour un nouveau Concept stratégique.

Je me réjouis que ce sommet du 60ème anniversaire soit l'occasion d'un débat sur l'avenir de notre Alliance et pose les bases d'un partenariat transatlantique renforcé.

Nicolas SARKOZY