



INSTITUT
Montaigne

[Scénarios] L'OTAN à l'épreuve de la menace russe : l'hypothèse balte

NOTE D'ÉCLAIRAGE - NOVEMBRE 2025



Think tank de référence en France et en Europe, l'Institut Montaigne est un espace de réflexion indépendant au service de l'intérêt général. Ses travaux prennent en compte les grands déterminants économiques, sociétaux, technologiques, environnementaux et géopolitiques afin de proposer des études et des débats sur les politiques publiques françaises et européennes. Il se situe à la confluence de la réflexion et de l'action, des idées et de la décision.

NOTE D'ÉCLAIRAGE - Novembre 2025

[Scénarios] L'OTAN à l'épreuve de la menace russe : l'hypothèse balte



*Les notes d'éclairage de l'Institut Montaigne
permettent de se situer et de rendre intelligible
l'environnement dans lequel nous évoluons.*

**Note
d'éclairage**

Se situer
et rendre
intelligible notre
environnement

**Note
d'enjeux**

Poser des
constats et
identifier des
problématiques

**Note
d'action**

Formuler
des recom-
mandations
opérationnelles

**Opération
spéciale**

Sonder,
chiffrer,
expérimenter

Rapport

Analyser
et proposer
collégialement
des solutions
de long terme

À travers cette étude, nous avons voulu nous poser la question de la mise à l'épreuve des solidarités atlantiques et européennes par la menace russe. L'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord et l'article 42 §7 du Traité sur l'Union européenne, qui stipulent nos solidarités militaires, pourraient être invoqués si la multiplication des provocations russes sur la bordure européenne débouchait sur un conflit ouvert. Serions-nous prêts à mourir pour Narva ?

Il y a six mois, une attaque russe sur un membre de l'OTAN était considérée comme une hypothèse plausible à 3-5 ans. Mais l'actualité confirme la nécessité de mener cette réflexion de manière plus opérationnelle et plus politique. Une double incertitude a surgi : celle des formes de l'engagement américain en Europe, désormais différent du fantasme sécuritaire de la guerre froide ; et celle de la cohésion du positionnement européen, tributaire de ses opinions publiques et de ses processus de décisions.

Pour nourrir ce débat, nous avons choisi le scénario illustratif d'une provocation russe sur les pays baltes car, face au dilemme européen se joue également le dilemme stratégique russe : une agression trop forte risquerait d'entraîner Moscou dans une escalade à laquelle il n'est pas encore totalement prêt ; une agression trop faible et rapidement neutralisée ferait perdre à Moscou crédibilité et *momentum*.

Bien sûr, avec von Moltke, nous savons que « le plan est la première victime de la guerre ». Mais avant d'en arriver là, n'est-il pas nécessaire d'imaginer les étapes diplomatiques pouvant être mises en œuvre aux fins de dissuader les Russes de tester nos déterminations alliées ? En ne réfléchissant qu'au réactif, nous laissons à Moscou le choix des armes, du lieu et de l'heure. Ce travail de prospective porté par Michel Duclos et fruit de ses nombreux entretiens dans divers pays de l'UE et au plus proche de la ligne de front, nous dit qu'il est urgent de penser autrement.

Marie-Pierre de Baillencourt,
Directrice générale de l'Institut Montaigne

Beaucoup de voix autorisées s'élèvent en Europe et en France pour alerter sur le risque d'un « choc » avec la Russie dans les années qui viennent.

Cette note examine les différents scénarios de réactions occidentales face à une potentielle agression russe, en formulant l'hypothèse qu'elle se porte sur les pays baltes, cible emblématique parce qu'elle relève à la fois de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et de l'Union Européenne. L'objectif ainsi poursuivi par les Russes serait de tester la solidité des mécanismes de défenses collectives de ces organisations (à noter que l'article 5 du traité de l'OTAN ne stipule pas un engagement automatique, mais laisse les États libres de leur appréciation de la situation et de leur contribution à une riposte collective) et de démontrer éventuellement leur inanité.

Pour ce faire, nous avons choisi de souligner la possibilité pour la Russie de mettre effectivement à l'épreuve la détermination euro-atlantique et d'en décrire les modalités par étapes. L'agression s'ouvrirait par une phase de guerre hybride, visant à désorganiser les capacités de défense des pays baltes. Les alliés européens des Baltes seraient également visés, bien que dans une moindre mesure, afin d'affaiblir leur volonté d'agir. Cette première phase pourrait se conclure par des prises de gage territoriales et des attaques ciblées de missiles contre les pays baltes. La réaction des Alliés pourrait être à chaque étape de la crise entravée par la crainte de l'escalade, tandis que Moscou pourrait alterner la menace de recours au nucléaire avec de fausses offres de paix. Plusieurs cas de figure sont alors envisagés :

Scénario 1 Mise en œuvre pleine et entière de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord.	Sous Scénario 1/A : les Russes s'arrêtent, les pays baltes en sortent éprouvés, l'OTAN en sort renforcée mais ébranlée. Sous Scénario 1/B : la Russie répond sur d'autres territoires européens et la guerre en Europe est déclenchée.
Scénario 2 Les Américains (et quelques États européens) refusent d'activer l'article 5.	Sous Scénario 2/A : l'OTAN est en échec, la sécurité collective non assurée et les pays baltes sont abandonnés. Sous Scénario 2/B : une coalition de volontaires européens poursuit le combat.
Scénario 3 Le Conseil de l'Atlantique Nord prend une décision ambiguë et les États-Unis prêtent une assistance limitée aux États baltes. Le poids de la guerre repose principalement sur les Européens.	

Ces scénarios se veulent illustratifs et n'ont pas de valeur prédictive. En anticipant la mise à mal de la solidarité occidentale par la Russie, ils visent à ouvrir un débat afin de renforcer notre positionnement et les options à notre main, à l'heure où la guerre revient dans nos consciences et s'impose à nos arbitrages.

Précisons enfin que ces scénarios sont le fruit de contacts nombreux avec le milieu politique, les administrations et des *think tanks* des pays suivants : pays baltes, France, Finlande, Allemagne, Pologne, ainsi que le personnel de l'OTAN à Bruxelles.

Avant-propos	5
---------------------------	---

Synthèse	6
-----------------------	---

Introduction	11
---------------------------	----

1	Éléments de contexte : sécurité européenne et équation stratégique balte	23
----------	---	----

1.1.	La sécurité européenne dangereusement fragilisée	23
-------------	---	----

1.2.	L'équation stratégique des pays baltes	29
-------------	---	----

2	Les étapes possibles d'une guerre	35
----------	--	----

2.1.	La guerre hybride est déclenchée	35
-------------	---	----

a.	Une première phase d'attaques hybrides pour déstabiliser les opinions et les services officiels	36
-----------	--	----

b.	Une phase d'attaques éclair pour occuper des points stratégiques. (N+ 6 à 8 jours)	37
-----------	---	----

c.	En parallèle, une phase de chantage nucléaire pour alimenter la crise politico-diplomatique	40
-----------	--	----

2.2.	Le point de bascule vers la guerre – les scénarios de couplage/découplage	42
-------------	--	----

Conclusion	52
1. Une évaluation des probabilités	52
2. La guerre hybride contre l'Europe n'a-t-elle pas déjà commencé ?	53
3. Pistes de réflexion pour la défense de l'Europe	55
 Annexes	 57
 Remerciements	 59

Michel Duclos

Conseiller spécial et *Resident Senior Fellow*, Géopolitique et diplomatie, Michel Duclos est diplomate.

Directeur-adjoint du Centre d'Analyse et de Prévision du Ministère des Affaires étrangères de 1984 à 1987, il a été ambassadeur au COPS à Bruxelles de 2000 à 2002, puis représentant permanent-adjoint de la France auprès des Nations Unies de 2002 à 2006, ambassadeur en Syrie de 2006 à 2009, conseiller diplomatique du ministre de l'Intérieur de 2009 à 2012, puis ambassadeur en Suisse de 2012 à 2014.

Michel Duclos est diplômé de l'École Nationale d'Administration (ENA).

Il est notamment l'auteur de *La Longue Nuit Syrienne* (2019) et *La France dans le bouleversement du monde* (2021) aux éditions de l'Observatoire, de *Diplomatie française* (2024), aux éditions Alpha et a dirigé deux livres : *Le Monde des Nouveaux Autoritaires* (2019) et *Guerre en Ukraine et nouvel ordre du monde* (2023) co-édités par l'Institut Montaigne et les éditions de l'Observatoire.

Les hypothèses de l'étude

Nous devons d'entrée de jeu cette explication aux lecteurs : si nous proposons ci-dessous des scénarios d'agression contre les pays baltes, c'est à titre illustratif de ce qui pourrait se passer bien sûr dans ce segment du théâtre européen, mais aussi dans d'autres régions du Vieux Continent. Certains analystes estiment qu'une agression russe paraît plus probable en Asie centrale, en Moldavie ou dans un pays des Balkans. L'intérêt de « scénarios baltes » réside en ceci qu'ils invitent à réfléchir à une attaque contre des États qui sont à la fois membres de l'OTAN et de l'Union Européenne. Ces scénarios – ou pour mieux dire cette « arborescence de scénarios » – permettent, du moins nous l'espérons, de dégager quelques questions fondamentales sur l'effort de défense requis des Européens dans les circonstances actuelles.

Au demeurant, l'étude que nous avons menée laisse penser qu'il n'y aurait pas d'attaques contre les pays baltes sans une manœuvre d'ensemble, au moins sous forme de « guerre hybride » contre l'Europe, ne serait-ce qu'à titre d'intimidation ou de dissuasion des décideurs de l'OTAN et de l'UE. L'actualité vient conforter ce constat : le survol de l'Estonie le 19 septembre par trois avions militaires russes¹ (interceptés au bout de 12 minutes par des avions italiens de l'OTAN) avait été précédé d'incursions de drones en Pologne et Roumanie, suivi d'autres incursions de drones en Suède et en Norvège et maintenant dans plusieurs autres pays². En remontant de quelques semaines en arrière, il se trouve que des avions de combat russes avaient déjà violé l'espace

¹ *Le Figaro*. (2025, 19 septembre). « Incursion dangereuse », soutien de l'Europe, démenti de Moscou... Ce qu'il faut retenir de l'intrusion d'avions russes en Estonie. <https://www.lefigaro.fr/international/l-estonie-denonce-une-violation-sans-precedent-de-son-espace-aerien-par-trois-avions-de-combat-russes-20250919>.

² *Le Monde*. (2025, 3 octobre). L'Allemagne et la Belgique touchées à leur tour par des survols de drones suspects. https://www.lemonde.fr/international/article/2025/10/03/l-allemande-et-la-belgique-touchees-a-leur-tour-par-des-survol-de-drones-suspects_6644243_3210.html.

aérien estonien à trois ou quatre reprises depuis le début de l'année 2025 et que le même incident s'était produit trois fois en Norvège, pendant la même période³.

Dans un tel contexte, on ne peut exclure qu'une phase de guerre hybride enclenche une escalade, verticale voire horizontale, de manière planifiée ou accidentelle. C'est le schéma d'arborescence de scénarios que nous proposons, avec en dernier ressort la question de la cohésion de l'OTAN en cas de crise majeure.

À quelle échéance nous situons-nous et quels seraient, dans les scénarios que nous retenons, les ressorts d'une agression de la Russie ?

En termes de calendrier, un horizon particulièrement dangereux devrait se présenter dans la zone 2028-2029-2030. Ainsi :

- 2028, la dernière année au pouvoir de Donald Trump, soit président « lame-duck »⁴, soit même plongeant son pays dans une crise constitutionnelle (si par exemple il décide de se représenter, en violation complète de la constitution américaine) ;
- 2029, où un exercice Zapad⁵ est prévu, de même nature que celui qui a précédé l'invasion de l'Ukraine ;
- 2030, la date annoncée de l'aboutissement du redressement militaire russe, (voir p. 24).

³ Libération. (2025, 23 septembre). À Copenhague et Oslo, les aéroports fermés plusieurs heures après des survols lundi de drones non identifiés. https://www.liberation.fr/international/europe/a-copenhague-et-oslo-les-aeroports-fermes-plusieurs-heures-apres-des-survol-lundi-de-drones-non-identifies-20250923_AFWYCSWU6JFXVNLVWFPU7NTEGY/.

⁴ L'expression américaine « lame-duck » (canard boiteux) désigne un président en fin de mandat dont le successeur a déjà été élu, et qui sera donc remplacé à la prochaine investiture. Plus largement, le terme désigne un politicien encore en poste, mais qui a perdu son influence.

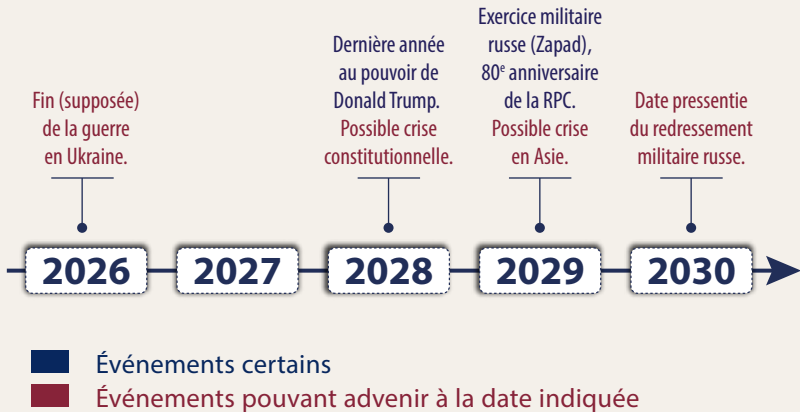
⁵ Les exercices Zapad sont des exercices militaires de grande ampleur organisés par la Russie tous les quatre ans depuis la période soviétique. Zapad signifie « Ouest » en Russe. L'exercice vise notamment à faire démonstration de la puissance russe à ses adversaires.

Ces différents éléments doivent être mis en corrélation avec deux autres données :

- À l'échéance considérée, il est peu probable que l'effort de redressement militaire des Européens se soit traduit par un changement radical du rapport des forces assurant une dissuasion sûre de la Russie ; il peut en revanche y avoir intérêt pour le Kremlin à préempter ce redressement, notamment compte tenu des investissements planifiés par l'Allemagne dans son appareil militaire.
- C'est aussi dans cette période qu'interviendra le 80^e anniversaire de la création de la République populaire de Chine (2029). Se pose donc la question de la détermination de Xi Jinping à procéder à un coup de force à Taiwan d'ici la fin de cette décennie, selon des modalités allant d'un blocus renforcé à une intervention militaire⁶ ; une crise majeure en Asie offrirait une opportunité à exploiter pour le Kremlin ou même entraînerait une demande de Pékin à Moscou de créer une « diversion » en Europe.

⁶ Sur ce point, voir Duchâtel, M. (2024, janvier). [Scénarios] – La politique taïwanaise de la Chine à l'horizon 2028 [Note d'éclairage]. Institut Montaigne. <https://www.institutmontaigne.org/publications/scenarios-la-politique-taiwanaise-de-la-chine-lhorizon-2028>. Voir également Godement, F., & Pinhas, P. (2025, janvier). [Scénarios] – Chine 2035 : un succès sans entraves ? [Note d'éclairage]. Institut Montaigne. <https://www.institutmontaigne.org/publications/scenarios-chine-2035-un-succes-sans-entraves>.

Graphique n° 1 • Échéances temporelles pour l'intervention d'une possible attaque russe



S'agissant des objectifs d'une agression russe, et outre les motifs circonstanciels auxquels nous venons de faire allusion, deux « buts de guerre » essentiels sont de nature à provoquer une agression russe :

- a/ Une prise de gage territoriale, selon les précédents des interventions russes en Géorgie (2008) et en Crimée (2014). Vue de Moscou, une prise de gage de ce type peut avoir pour intérêt, soit de disposer d'une monnaie d'échange dans une négociation plus large, soit de donner un avantage décisif dans des pays ayant appartenu à l'empire russe (ou soviétique). Sur ce dernier point, les précédents géorgien et ukrainien ont pu convaincre les décideurs de Moscou qu'il est difficile à des pays « amputés » de retrouver un équilibre.
- b/ « Tester l'article 5 » du Traité de l'Atlantique Nord (cf. encadré), c'est-à-dire tenter de montrer que le « couplage » entre l'Amérique et l'Europe otanienne, fondement même de l'Alliance atlantique, ne fonctionne plus. Il suffirait que le pouvoir américain se révèle

« neutre », ou penche vers la neutralité, dans un conflit entre un Allié européen et la Russie, pour que la solidarité transatlantique soit décrédibilisée, fragilisant beaucoup la sécurité de chacun des Alliés européens. À noter qu'une prise de gage territoriale matérialiserait dans cette optique le « découplage » et que les deux objectifs que nous signalons peuvent donc coïncider. De même ne peut-on pas exclure les hypothèses d'un incident dégénérant en crise majeure ou d'une action agressive motivée par l'hubris.

Un paramètre revêt une importance particulière, qui est l'issue de la guerre en Ukraine. L'opinion la plus répandue veut que les Russes ne se risqueront pas à se lancer dans d'autres conflits aussi longtemps qu'ils sont embourbés dans le conflit ukrainien. Or, nul ne peut prévoir quand la guerre en Ukraine trouvera son terme ni quelle en sera l'issue. De cette double inconnue dépendent à la fois les capacités dont disposera le pouvoir russe pour se retourner éventuellement contre d'autres cibles, le calendrier d'un nouvel affrontement, et l'état d'esprit du décideur russe. On peut craindre, sur ce dernier point, qu'une Russie défaite en Ukraine voudrait se venger, une Russie victorieuse risque de se sentir encouragée à poursuivre l'offensive contre l'Europe et un résultat intermédiaire pourrait produire un mélange des deux.

De manière cohérente avec nos autres hypothèses de calendrier, nous postulons une fin du conflit en Ukraine dans le courant de 2026, en anticipant un épuisement des deux côtés et la prolongation d'une sorte de « pat » malgré une escalade prévisible dans les prochains mois, notamment dans l'usage des drones, là aussi chez les deux parties. Soulignons bien toutefois qu'il ne s'agit que d'une hypothèse ; nous verrons dans la conclusion de cette note, en faisant de nouveau un va-et-vient entre les scénarios et l'actualité, qu'il est nécessaire, sur cette question de calendrier encore plus que sur d'autres hypothèses, de garder un doute méthodologique.

L'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord (1949) : perceptions et réalités

1/ Libellé de l'article 5⁷

« 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 ».

2/ Portée de l'article 5

Le « déclenchement de l'article 5 » n'est pas automatique, de même qu'il n'y pas d'automaticité dans les mesures que pourrait entraîner le recours à l'article 5. Face à des Européens qui cherchaient à obtenir la garantie de sécurité la plus robuste possible de Washington, les Américains avaient veillé, lors de la négociation du traité, à pouvoir conserver une certaine latitude dans l'appréciation de la situation et de la réponse à y apporter.

⁷ Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. (s.d.). Article 5 et défense collective. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm?selectedLocale=fr.

a/ Déclenchement : il appartient en principe à l'État agressé de faire appel à la solidarité des Alliés à la suite d'une agression. Il peut choisir de répondre à cette agression de manière nationale ou dans le cadre d'une coalition *ad hoc* (voire s'il s'agit d'un État européen, dans le cadre de l'article 42 §7 du Traité sur l'Union européenne) ou en faisant appel à la solidarité des Alliés. Indépendamment de la considération politique de fond indiquée ci-dessus, la décision par l'Alliance de faire jouer la clause de sécurité collective de l'article 5 doit en toute logique faire suite à une phase de vérification de la nature de l'agression. Il s'agit en particulier de s'assurer que les Alliés sont bien en présence d'une intention agressive et non pas d'une attaque accidentelle.

Dans le contexte de la guerre froide, toute situation ambiguë paraissait relativement facile à éclaircir. Dans le monde actuel, il n'en va plus de même. En particulier, le spectre large des « attaques hybrides » ouvre une sorte de zone grise. Celle-ci laisse ouvertes des questions comme la nature de l'attaque, son intentionnalité, sa gravité et le type de riposte qu'elle appelle. Jusqu'à présent, la pratique établie a été que la réponse à ce type d'attaques relevait d'une compétence nationale, ce qui n'exclut pas une coordination dans l'identification de la menace et dans la réponse.

À la suite des survols de son territoire par des avions de combat russes le 19 septembre 2025, l'Estonie a saisi l'OTAN au titre de l'article 4 du traité de l'OTAN, qui dispose que « les parties se consultent chaque fois que, de l'avis de l'une d'entre elles, *l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des parties est menacée* ». L'article 4 avait été utilisé auparavant à 9 reprises, mais il s'agit de sa première activation suite à une incursion directe des forces russes dans l'espace aérien d'un membre de l'Alliance. On peut considérer que le recours à l'article 4

constitue un préalable à une utilisation de l'article 5 mais sa portée est bien moindre puisqu'il ne porte que sur une procédure de consultation. Il convient de préciser qu'à ce stade aucun recours à l'article 4 n'a conduit à un déclenchement de l'article 5.

b/ Mesures entraînées par le déclenchement de l'article 5 :

dans la perception collective – telle qu'elle a jusqu'ici largement prévalu – le recours à l'article 5 entraîne une sorte d'entrée en guerre totale, renvoyant à un réflexe d'« un pour tous et de tous pour un ».

Cela ne correspond nullement au libellé de l'article ni au seul cas d'application de celui-ci qui ait eu lieu. Sur le premier point, on rappellera la formulation du traité : *« chacune [des parties au traité] [...] assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt [...] telle action qu'elle jugera nécessaire »*. Les membres de l'Alliance restent donc, selon le texte, juges des « actions » qu'ils considèrent devoir prendre. Quand le président Trump a déclaré encore récemment qu'« *il y a plusieurs interprétations de l'article 5* »⁸, faisant frémir les responsables européens, il n'a donc pas tout à fait tort, en ce sens qu'il peut y avoir en effet plusieurs interprétations de l'opportunité de recourir à la clause de sécurité collective du Traité de l'Atlantique Nord.

Sur le second point, l'article 5 n'a été mis en œuvre qu'une seule fois, à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Ce n'est d'ailleurs pas la « partie agressée », l'Amérique, qui a proposé cette mise en œuvre, mais les Européens, pour témoigner de leur solidarité. Les « actions » décidées par les Alliés, quinze jours plus

⁸ « *There are numerous definitions of Article 5* ». Voir France 24. (2025, 25 juin). Article 5: Donald Trump reopens debate on NATO's mutual defence pledge. <https://www.france24.com/en/europe/20250625-article-five-donald-trump-reopens-debate-nato-mutual-defence-pledge-usa>.

tard, ont été : l'opération « Eagle Assist », visant à patrouiller l'espace aérien américain (d'octobre 2001 à mai 2002) et l'opération « Active Endeavour » (2001-2016), portant sur le déploiement en Méditerranée de navires surveillant d'éventuelles activités terroristes. Autrement dit : des opérations limitées.

3/ Le jeu des perceptions

Au-delà des textes, l'article 5 a jusqu'ici joué un rôle fondamental dans la stabilité en Europe, pour au moins deux raisons.

En premier lieu, parce que la création de l'OTAN s'est traduite par l'installation de commandements très puissants (même si les armées restent nationales) et d'un déploiement de bases et de troupes américaines sur le sol européen. C'est l'existence de cette structure qui crée la perception qu'en cas d'agression et de mise en œuvre de l'article 5, la riposte de l'OTAN serait massive. Le fait que le commandant suprême de l'ensemble des forces alliées (SACEUR) soit américain a contribué jusqu'ici au caractère dissuasif de l'Alliance. À titre anecdotique, rappelons que ce sont notamment les Français qui avaient milité à l'époque – pour compenser la relative faiblesse du libellé de l'article 5 – en faveur d'un appareil militaire commun fort... et l'installation à Paris du quartier général de l'OTAN.

La seconde raison tient à la perception de la Russie, qui a jusqu'ici donné le sentiment de ne pas douter de ce que serait la réaction de l'OTAN en cas d'agression. Les Russes ont jusqu'à présent partagé l'« acte de foi » des Alliés à l'égard de l'article 5. Et cela essentiellement en raison de la présence de forces américaines importantes en Europe et plus généralement de l'engagement américain sans faille à l'égard de la sécurité européenne (on rappellera ici la remarque d'un stratège russe « ce n'est pas l'OTAN que nous craignons, ce sont les bases américaines en Europe »).

La question qui se pose aujourd'hui est donc double : que reste-t-il du caractère dissuasif de l'article 5 aux yeux de Moscou, dès lors que l'engagement américain semble moins résolu ? Et dès lors qu'apparaît – comme indiqué plus haut – en raison de la nature de la guerre hybride, une « zone grise » dans la caractérisation d'une agression ? Dans la série d'attaques (incursions d'avions de combat et de drones, cyber-attaques) récentes en Europe, il est tentant de voir de la part de Moscou une volonté de tester sur ces deux points la validité actuelle de l'article 5 – donc de « démythifier » le fondement de l'Alliance atlantique.

Article 42 §7 du Traité sur l'Union Européenne (version consolidée, amendée par le Traité de Lisbonne)

1/ Libellé

« Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains membres. Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre ».

2/ Portée

Comparée à l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, la clause de défense collective du Traité sur l'Union européenne est en un sens plus contraignante : elle est déclenchée automatiquement par une « agression armée » sur le territoire d'un État membre et l'obligation qu'elle comporte présente un caractère absolu (« aide et assistance par tous les moyens »).

Toutefois, sa portée est en fait plus limitée pour au moins deux raisons. Le libellé lui-même de l'article rappelle que les États membres qui ont adopté une politique de neutralité restent liés par celle-ci et que les États membres de l'OTAN continuent à donner la priorité à leurs obligations au sein de cette organisation. En second lieu, les instruments en matière de défense dont s'est doté l'UE (dont un État-major) dans le cadre de sa « politique étrangère et de défense » (PESD)⁹ à la fin des années 90, correspondent à des opérations de type gestion de crise de caractère limité et non de défense collective proprement dite.

Cela ne signifie pas que l'UE n'ait pour autant aucun rôle à jouer en matière de défense. Une évolution s'est produite à cet égard à partir de la deuxième décennie des années 2000. D'abord, dans le sens d'un moins grand investissement dans les opérations de gestion de crise (type Concordia en Macédoine en 2003 ou Artémis au Congo, également en 2003). Mais ensuite – sous l'effet en particulier de la guerre en Ukraine – vers d'autres missions, à certains égards plus structurantes pour la « défense européenne » : essor de l'Agence européenne de défense, création d'un Fonds européen de la défense (septembre 2016), initiatives visant à

⁹ Qui devient la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, et qui est partie intégrante de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne (PESC).

faciliter les acquisitions conjointes d'armement entre Européens, livraison d'armes à l'Ukraine subventionnées par la Facilité européenne pour la Paix, création en 2021 au sein de la Commission d'une direction générale de l'industrie de défense et de l'espace, etc. En bref, c'est surtout dans la dimension capacitaire de la politique de défense (et son financement) que se déploie actuellement l'effort des États membres de l'UE.

1 Éléments de contexte : sécurité européenne et équation stratégique balte

Les scénarios que nous présentons s'inscrivent dans un contexte marqué par la configuration actuelle de la sécurité européenne d'une part et par l'équation stratégique spécifique aux pays baltes d'autre part.

1.1. LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE DANGEREUSEMENT FRAGILISÉE

La problématique de la sécurité européenne est d'abord caractérisée par la conjonction de deux facteurs :

- a/ la confirmation d'une menace russe qui a toutes les chances de s'aggraver dans les prochaines années (économie de guerre en Russie, montée en puissance des armées), malgré des fragilités intrinsèques¹⁰ ;
- b/ une incertitude nouvelle concernant le niveau d'engagement américain.

La publication de la revue stratégique nationale américaine à l'automne 2025 devait permettre de disposer de données plus précises, mais elle a été reportée à une date ultérieure non précisée. Tout laisse penser toutefois que l'on est en présence d'une tendance de fond (repli sur l'Amérique, pivot vers l'Indopacifique, éloignement culturel à l'égard de l'Europe), allant au-delà des orientations de l'Administration Trump, qui conduit l'Amérique à réviser à la baisse sa contribution à l'OTAN. Plus fondamentalement, c'est la volonté politique de Washington

¹⁰ Duclos, M., & Le Mitouard, C. (2024, mars). [Scénarios] – La Russie, une puissance crépusculaire ? [Note d'éclairage]. Institut Montaigne. <https://www.institutmontaigne.org/publications/scenarios-la-russie-une-puissance-crepusculaire>.

d'intervenir aux côtés des Européens en cas d'agression qui est maintenant en question.

S'agissant de la menace russe, c'est un phénomène en un sens paradoxal : les forces armées russes connaissent en Ukraine une attrition constante, notamment en termes de pertes humaines ; la guerre a un coût élevé pour la Russie, y compris sur le plan économique et social ; et pourtant, les évaluations de plusieurs services spécialisés et *think tanks* prévoient une régénération rapide des forces russes à l'issue de la guerre, de l'ordre de 2 ans pour les services de renseignement danois¹¹, 2 ans à 3 ans pour le Chef d'état-major des armées (CEMA) norvégien¹², et 5 ans pour le CEMA britannique¹³. D'autres analyses concluent même à une montée en puissance des armées russes à l'horizon 2030, selon des études du SIPRI¹⁴ et de Oxford Analytica¹⁵.

C'est aussi cet horizon 2030 qu'a mentionné le président Emmanuel Macron dans son allocution télévisée du 5 mars¹⁶, en indiquant qu'à cette échéance, la Russie « *prévoit encore d'accroître son armée, d'avoir 300 000 soldats supplémentaires, 3 000 chars et 300 avions de chasse de plus* ». Et de fait, le président Poutine a fixé à son pays l'objectif de

¹¹ Danish Defence Intelligence Service. (2024). *Intelligence Outlook 2024: An intelligence-based assessment of the external conditions for Danish national security and interests* [Rapport]. <https://www.fe-ddis.dk/globalassets/fe/dokumenter/2024/intelligenceoutlook.pdf>.

¹² Bloomberg. (2024, 3 juin). Norway Chief of Defense Eirik Kristoffersen sees short window to boost NATO. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-06-03/norway-chief-of-defense-eirik-kristoffersen-sees-short-window-to-boost-nato>.

¹³ Newsweek. (2025, 14 octobre). Russia casualties in Ukraine could take five years to reconstitute army, says Admiral Sir Tony Radakin. <https://www.newsweek.com/russia-casualties-ukraine-five-years-reconstitute-army-admiral-sir-tony-radakin-1928858>.

¹⁴ Cooper, J. (2025, avril). Preparing for a fourth year of war: Military spending in Russia's budget for 2025 [SIPRI Insights on Peace and Security]. Stockholm International Peace Research Institute. <https://www.sipri.org/publications/2025/sipri-insights-peace-and-security/preparing-fourth-year-war-military-spending-russias-budget-2025>.

¹⁵ Oxford Analytica. (2025, 19 mai). Russia will rebuild its military by 2030. <https://www.oxan.com/insights/russia-will-rebuild-its-military-by-2030/>.

¹⁶ Macron, E. (2025, 5 mars). *Conflit en Ukraine et Europe de la défense* [Discours]. Vie publique. <https://www.vie-publique.fr/discours/297608-emmanuel-macron-05032025-conflit-en-ukraine-europe-de-la-defense>.

disposer en 2030 d'une force d'1,5 million d'hommes. Il a mis la Russie sur le pied d'une économie de guerre et opéré une militarisation de la société, l'une et l'autre appelées à durer.

Dans sa conférence de presse du 11 juillet, le général Burkhardt, dans l'une de ses dernières interventions comme CEMA, avance le même diagnostic¹⁷ : « *malgré les pertes incroyables qu'elle subit, la Russie va continuer à se réarmer* ». « *À ce rythme-là* », elle aura « *avant 2030, établi [...] une force qui constituera une vraie menace à nos frontières, sur le flanc est de l'Europe* ». Le CEMA notait dans cette même intervention : « *dans l'armée russe aujourd'hui, je ne vois pas de capacités qui manquent, depuis les capacités de brouillage de guerre électronique aux systèmes de défense sol-air, jusqu'aux systèmes d'artillerie* ». Quant à l'arsenal nucléaire russe, « *il est soutenu par une doctrine et une chaîne de commandement robuste, testée* ».

Sur ce double constat (menace russe, incertitude américaine), se greffent trois autres éléments de contexte.

En premier lieu, l'approche des différents pays européens n'est pas homogène sur les défis actuels à la sécurité de l'Europe. Comme toujours, les perceptions varient d'un pays à l'autre selon la proximité de la menace. On observe cependant, dans beaucoup de pays européens, une certaine confusion de l'opinion publique, traversée par des courants comme le populisme, la polarisation politique ou encore une difficulté à envisager des choix – notamment budgétaires – de rupture. Phénomène sans précédent, une sorte de conjonction s'opère entre « l'aile civilisationnelle » du trumpisme (cf. discours du vice-président JD Vance à la conférence de Munich de février 2025¹⁸) – qui soutient

¹⁷ Burkhard, T. (2025, 11 juillet). Déclaration du chef d'état-major des armées [Conférence de presse]. Armée française. <https://www.youtube.com/watch?v=v1A-Hvj5uTg>.

¹⁸ Audureau, W., et al. (2025, 21 février). Derrière les mots de J. D. Vance à Munich : le décryptage d'un discours historique. Le Monde. https://www.lemonde.fr/idees/article/2025/02/21/derriere-les-mots-de-j-d-vance-a-munich-le-decryptage-d-un-discours-historique_6557887_3232.html.

l'extrême-droite en Europe –, et la propagande, les campagnes de désinformation ou les capacités d'ingérence que déploie la Russie.

Notons que pour certains spécialistes du renseignement, sans minimiser les capacités de nuisance cyber et autres de la Russie, les menaces les plus graves venant des services russes ont trait à des opérations telles que l'afflux de migrants aux frontières ou les interférences dans les processus électoraux. Nous sommes là aussi rattrapés par l'actualité (élections en Moldavie et en République tchèque). Ce registre d'intervention est de nature à déstabiliser en profondeur les sociétés démocratiques, voire à jeter un doute sur la légitimité des gouvernants. S'agissant de la France, si l'on aura reconnu dans les débats qu'elle connaît certains des traits que nous venons d'évoquer, il est cependant frappant qu'au cours de ces dernières années, l'importance de rehausser l'effort de dépense (cf. doublement du budget militaire entre 2017 et 2030, avant que le président Macron ne décide de réduire les délais de 2017 à 2027) a jusqu'ici bénéficié d'un quasi-consensus au parlement. La question est de savoir si ce consensus – au parlement et dans le pays – se maintiendra au moment de passer à un cran encore supérieur de l'augmentation des dépenses militaires (cf. engagement des Alliés à consacrer 3,5 % de leur PIB aux dépenses de défense, lors du sommet de l'OTAN de juillet 2025)¹⁹.

Deuxième élément de contexte : l'Europe paraît mal préparée à faire face à ce double défi de la menace russe et de l'incertitude affectant l'engagement américain. Selon un rapport de la Rand Corporation de 2024²⁰, une attaque de la Russie sur un pays européen de l'OTAN devrait en principe entraîner le renforcement des 100 000 troupes américaines présentes en Europe par 200 000 autres personnels venant des États-Unis, principalement des unités blindées adaptées au théâtre de l'Est européen. Si les

¹⁹ Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). (s. d.). OTAN : Des questions fréquentes. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm?selectedLocale=fr.

²⁰ RAND Corporation. (2025). *Defence and security strategy for Europe in a changing global context [Rapport]*. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/misc/MSA3057-4/RAND_MSA3057-4.pdf.

Européens devaient se substituer à une telle force, ils ne parviendraient pas à un tel chiffre²¹ mais surtout ils devraient assembler les forces des pays concernés sous l'autorité de structures de commandement plus ou moins à improviser. Ils devraient aussi compenser l'absence d'un certain nombre d'équipements critiques dont seuls les États-Unis disposent sur le théâtre européen, comme nous le verrons par la suite.

La dispersion des capacités industrielles entre plusieurs États européens et la concurrence qui en résulte constituent aussi un facteur de faiblesse évident. Il est vrai que l'on assiste à une prise de conscience beaucoup plus grande qu'auparavant de la nécessité d'un sursaut européen. « Nous sommes tous Français désormais », entend-on souvent dans la bouche d'officiels allemands, britanniques ou d'autres pays. De nombreux *think tanks* proposent différents programmes pour corriger les faiblesses de l'Europe²². Pour la France, nous renvoyons notamment à la série publiée par l'Institut Montaigne sous la plume de Nicolas Bave-rez et Bernard Cazeneuve qui offre une analyse lucide de ce qui devrait être fait²³.

Dernier élément de contexte à conserver à l'esprit : le *modus operandi* de Vladimir Poutine. Le dirigeant russe, en 25 ans de pouvoir, a démontré une propension croissante à recourir à la force (Tchéchénie, Géorgie, Ukraine en 2014, Syrie, Ukraine en 2022, sans compter les actions de

²¹ Cooper, J. (2025, avril). *Preparing for a fourth year of war: Military spending in Russia's budget for 2025* [SIPRI Insights on Peace and Security]. Stockholm International Peace Research Institute. <https://www.sipri.org/publications/2025/sipri-insights-peace-and-security/preparing-fourth-year-war-military-spending-russias-budget-2025>.

²² Grand, C. (2025). *Defending Europe with less America*. European Council on Foreign Relations. <https://ecfr.eu/publication/defending-europe-with-less-america/>. Kaushal, S., & Suess, J. (2025). *The impact of a Taiwan Strait crisis on European defence*. Royal United Services Institute. <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/whitehall-reports/im-pact-taiwan-strait-crisis-european-defence>. International Institute for Strategic Studies (IISS). (2025, mai). *Defending Europe without the United States: Costs and consequences*. <https://www.iiiss.org/research-paper/2025/05/defending-europe-without-the-united-states-costs-and-consequences/>.

²³ Bave-rez, N., & Cazeneuve, B. (2025). *Réarmer la France [Série]*. Institut Montaigne. <https://www.institutmontaigne.org/series/rearmer-la-france>.

Wagner en Afrique ou au Proche-Orient). Il a un sens élevé des opportunités tactiques (« Il ne résiste jamais à l'occasion de faire un coup », confiait un de ses collaborateurs au signataire de cette note). C'est un point capital au moment où l'engagement des États-Unis à l'égard de l'Europe faiblit. De surcroît, obsédé par l'Histoire, Poutine a connu, à partir de 2021-2022, une sorte de radicalisation dans le révisionnisme²⁴, sentant probablement l'opportunité que lui offre la montée du non-interventionnisme aux États-Unis et la croissance rapide de la puissance chinoise. Accélérer la désoccidentalisation du monde est un ressort puissant de la politique de Vladimir Poutine, de même qu'effacer la perte de contrôle d'une partie de l'Europe qu'a représenté pour la Russie la dissolution de l'URSS.

On avance parfois l'idée que les Russes, à un moment donné, voudront corriger la dépendance à l'égard de la Chine dans laquelle leur pays est tombé. C'est possible en effet. Tout laisse penser que ce ne sera pas le cas aussi longtemps que Poutine – inspirateur du rapprochement Moscou-Pékin de ces dernières années – sera le maître du Kremlin. Il est par ailleurs à craindre que, aux yeux des dirigeants russes actuels, la domination de l'Europe ou la vassalisation d'une partie de l'Europe, apparaisse comme une nécessité pour contrebalancer leur dépendance accrue à l'égard de la Chine. On ne peut en tout cas qu'être frappés par la hargne et le mépris que ces dirigeants manifestent à l'égard des Européens, traités au mieux de « bellicistes » faisant obstacle à un règlement du conflit ukrainien.

²⁴ Duclos, M., & Le Mitouard, C. (2024, mars). [Scénarios] – La Russie, une puissance crépusculaire ? [Note d'éclairage]. Institut Montaigne. <https://www.institutmontaigne.org/publications/scenarios-la-russie-une-puissance-crepusculaire>.

2.2. L'ÉQUATION STRATÉGIQUE DES PAYS BALTES

Répetons-le : c'est à titre illustratif que nous retenons l'hypothèse d'une attaque russe sur les pays baltes. Pour paraphraser le vocabulaire du théâtre : « la scène pourrait se passer ailleurs ». Il ne faut pas nier pour autant que la sécurité de ces pays présente des vulnérabilités potentielles spécifiques ou que le Kremlin peut avoir une telle perception. Cela fait des années que la Russie soumet ceux-ci à des mesures de guerre hybride particulièrement fortes, allant de déplacements de bouées à des incursions aériennes en violation des règles territoriales et toutes sortes d'autres actions. Le discours de délégitimation de la souveraineté des États baltes est allé croissant à Moscou ces dernières années. On se référera par exemple à la préface signée par Sergei Lavrov d'un livre russe sur la Lituanie qui nie purement l'existence des peuples baltes.

En Occident, divers travaux ont plus ou moins polarisé l'attention sur deux points d'application possibles d'une agression russe d'attaque dans la zone baltique (voir Annexe 2) :

- a/ Dans le premier cas, il s'agirait de Narva, une ville estonienne à la frontière de la Russie, très largement russophone. Le scénario imaginé par Carlo Masala, dans un livre grand public très réussi, *La guerre d'après*²⁵, repose sur une capture de Narva par des forces spéciales russes.
- b/ Dans le second cas, il s'agirait du couloir de Suwalki, bande de terre entre la Biélorussie et Kaliningrad où la Russie dispose d'un droit de passage et dont la fermeture bloquerait le seul point d'accès terrestre entre la Pologne et la Lituanie, c'est-à-dire le seul point de passage terrestre entre les États baltes et leurs Alliés de l'OTAN.

²⁵ Masala, C. (2025). *La guerre d'après : La Russie face à l'Occident* (O. Mannoni, Trad.). Grasset.

Un article de politique fiction sous la plume de Benoit d'Abboville et Antoine Bouvier, dans la revue *Commentaire*, envisage une crise autour de Suwalki (principalement sous l'angle de la dissuasion nucléaire)²⁶.

Pour notre réflexion, nous proposons une gamme de « points d'entrée » de la crise beaucoup plus large, car il nous paraît réducteur de limiter les risques à deux situations spécifiques (voir Annexe 2). Il nous semble en outre qu'une vision plus large tient mieux compte de trois vulnérabilités potentielles des pays baltes.

La plus évidente de ces vulnérabilités a trait à la faible capacité de défense autonome des pays baltes, compte tenu de leur population réduite, de l'ordre de 6 millions d'habitants (Estonie, 1,33 M ; Lettonie, 1,90 M ; Lituanie, 2,79 M) et de leurs ressources limitées, même si les budgets de défense de ces pays avoisinent les 5 % de leur PIB. Cette faible capacité de défense est particulièrement criante en matière de défense anti-aérienne. Pour compenser ce déficit capacitaire – et l'absence de profondeur stratégique – les États baltes doivent pouvoir compter sur l'OTAN et la présence sur leur sol de troupes de partenaires de l'OTAN susceptibles de servir de « *trip wire* » (« fil déclencheur ») en cas d'agression contre leur souveraineté (voir Annexe 1).

²⁶ d'Abboville, B., & Bouvier, A. (2025, automne). *Le corridor de Suwalki. Commentaire*, (191). <https://www.commentaire.fr/le-corridor-de-suwalki/>.

Présence des forces baltes et de pays alliés dans les pays baltes

Estonie

- Forces actives : 4 300
- Réservistes : 12 000
- *Battlegroup* de l'OTAN à Tapa, dirigé par le Royaume-Uni.
- Contributeurs : France

Lettonie

- Forces actives : 6 600
- Réservistes : 11 200
- Service militaire réintroduit en 2023.
- *Enhanced Forward Presence* de l'OTAN (eFP) à Ādaži, dirigé par le Canada.
- Contributeurs : Albanie, Islande, Italie, Espagne, Macédoine du Nord, Monténégro, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie, Suède.

Lituanie

- Forces actives : 23 000
- Réservistes : 14 000
- eFP à Rukla, dirigé par l'Allemagne.
- Contributeurs : Belgique, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, République Tchèque.

Une deuxième vulnérabilité potentielle a trait à la géographie – ce que l'on appelle couramment l'absence de profondeur stratégique. Il faut avoir une perception nuancée de ce sujet ; celui-ci ne se ramène pas à l'exiguïté territoriale des pays concernés. À titre de comparaison, le plus petit des pays baltes, l'Estonie, est d'une superficie supérieure au

Danemark ou aux Pays-Bas. Ce qui constitue l'absence de profondeur stratégique, c'est la combinaison d'une population réduite, d'un espace territorial limité, d'un voisinage immédiat avec la Russie et la Biélorussie, donnant le sentiment d'une sorte d'enclavement et d'un éloignement du reste de l'Europe (cf. le problème de Suwalki déjà mentionné). Ce désavantage géographique réel des pays baltes a été quelque peu atténué depuis que la Finlande et la Suède ont rejoint l'OTAN et que la mer Baltique semble désormais nettement dominée par les armes (navales et aériennes) des Alliés otaniens.

Signalons au passage que l'on ne mesure pas encore l'impact certainement significatif qu'aura dans les prochaines années l'entrée de deux pays particulièrement « robustes » en matière de défense à la fois sur les capacités de l'OTAN et sur le débat stratégique en son sein.

Il n'en demeure pas moins qu'en cas de « percée russe », une partie du territoire national des pays concernés pourrait être conquise dans des délais relativement brefs, et que le terrain perdu pourrait être très difficile à reconquérir. C'est ce qui amène souvent les experts en matière de sécurité de ces pays que nous avons consultés, à une double attitude : confiance dans la capacité des appareils de défense de leur pays à faire face à des attaques relativement limitées (capacité d'endiguer les attaques hybrides, bonne préparation au scénario des « petits hommes verts ») ; mais aussi, insistance sur la nécessité, en cas de « percée de l'ennemi », de réagir très vite par une escalade.

Enfin, la question des minorités russophones (les « minorités russes » dit-on à Moscou) constitue une troisième vulnérabilité potentielle. Comme on le verra dans l'encadré ci-dessous, il est sans doute faux aujourd'hui de considérer que les 24 % de russophones en Estonie ou les 35 % en Lettonie constituent un « problème majeur » ou une « menace pour la cohésion nationale » ; mais on ne peut douter que des poches de mécontentement puissent suffire aux services russes pour monter des foyers de contestation et créer des incidents déstabilisateurs. Ce n'est

pas la présence de russophones qui constitue en soi une vulnérabilité potentielle pour ces pays, mais bien l'instrumentalisation qui pourrait en être faite par les dirigeants russes.

La question des minorités russophones

En Estonie, le chiffre global de 24 % de russophones dans la population recouvre différentes réalités : citoyens russes (6 %), Biélorusses, personnes originaires d'autres anciennes républiques soviétiques, Estoniens ayant le russe comme langue maternelle et « passeports gris » (apatrides : 12 % de la population). Deux zones de concentration de russophones retiennent l'attention : la capitale, Tallinn (38 000 citoyens russes) ; et la ville de Narva, à la frontière avec la Russie, qui compte 95 % de russophones (téléspectateurs des chaînes de télévision russes, malgré l'interdiction officielle). Depuis 2007, l'estonien est la seule langue d'enseignement et il est donc vraisemblable que le nombre de russophones ne parlant pas l'estonien va diminuer.

Une certaine frustration d'une partie au moins des russophones estoniens s'est manifestée dernièrement, en particulier depuis les mesures de démantèlement des symboles soviétiques lancées en 2022. Toutefois, les grandes manifestations qui avaient fait suite en 2007 au déplacement du « soldat de bronze » à Tallinn (de même les incidents après 2022, à la suite par exemple du déplacement du « char de Narva ») n'ont fait aucune victime. De même, il semble que depuis 2022 et l'invasion russe de l'Ukraine, l'attachement à la langue russe, voire à la Russie, va de pair dans les populations concernées avec un loyalisme accru à l'égard de l'Estonie (désir de « rester dans ce pays »).

En Lettonie, 35 % de la population est russophone, dont une partie composée d'Ukrainiens, très anti-russes. Riga, la capitale, et la Latgalie, une région économiquement peu favorisée, ont des populations de russophones et lettonophones à peu près équivalentes. La langue russe a été depuis plus longtemps qu'en Estonie exclue de tout emploi officiel ; pour autant, à Riga, il suffit de marcher dans la ville pour constater que dans les commerces et les cafés on passe du russe au letton sans tension apparente ; d'autres indices – le nombre de mariages mixtes, le recrutement de la « garde nationale » (sorte de milice doublant l'armée officielle) – laissent penser que le clivage est en train de s'éroder. Le passage des générations devrait accentuer ce mouvement.

Cela étant dit, **les conditions existent incontestablement pour que, le cas échéant, la Russie puisse exploiter et plus encore provoquer des incidents lui permettant d'arguer que les minorités russophones sont « persécutées »**. Peut-on dire que la question balte n'est pas aussi « identitaire » pour la Russie que ne l'est, si l'on accepte cet argument, l'Ukraine ? Historiquement, cela paraît certain, encore que Riga, par exemple, était au XIX^e siècle la troisième ville de l'empire des Tsars ; cependant, le discours actuel des dirigeants russes et différents indices laissent penser que, là aussi, le vent a tourné à Moscou dans le sens d'une réécriture de l'Histoire.

2 Les étapes possibles d'une guerre

Avis au lecteur : les développements qui suivent décrivent des situations qui pourraient advenir et sont intellectuellement plausibles mais n'entendent constituer ni des prévisions ni des prophéties auto-réalisatrices. Ils sont posés à des fins d'analyse. Nous les avons rédigés à l'indicatif pour en faciliter l'appréhension mais les lecteurs sont invités à les envisager au conditionnel.

2.1 LA GUERRE HYBRIDE EST DÉCLENCHÉE

Au point de départ du conflit, le Kremlin fait face à un dilemme stratégique :

- a/ Une attaque de niveau faible visant une prise de gage limitée réduit les risques de réaction forte de l'OTAN ; mais elle aurait davantage de chances de se heurter, dans le cas des Baltes – comme nous l'avons déjà noté –, à une opposition résolue des agressés, susceptible de faire échouer l'opération. Les Baltes disposent en outre de services de renseignement compétents, rendant peu probable une opération « *out of the blue* », non repérée ou pressentie.
- b/ Une attaque massive comporterait inversement le risque d'une réaction unanime de l'Alliance atlantique, le déclenchement de l'article 5 pouvant apparaître alors aux yeux de tous comme allant de soi. Les préparatifs d'une attaque massive ne manqueraient pas de comporter des déploiements très vite repérés par les moyens d'observation de l'OTAN (sauf à répéter les erreurs d'appréciation de ce qui s'était produit dans l'invasion de l'Ukraine, un calcul considéré comme très hasardeux de la part des spécialistes).

C'est pour résoudre ce dilemme par une option détournée que les Russes pourraient ainsi recourir à un plan en plusieurs phases :

a. Une première phase d'attaques hybrides pour déstabiliser les opinions et les services officiels

- Divers « exercices anti-terroristes » (notamment à Kaliningrad) permettent à la Russie une mobilisation discrète ;
- la Russie accuse publiquement les États baltes d'abriter des « extrémistes ukrainiens » préparant des actes terroristes ;
- une agitation pro-russe se développe en Lettonie orientale et des tensions apparaissent dans la zone de Narva ; quelques attentats attribués à des éléments pro-russes par les uns et à des « terroristes antirusses » par d'autres tendent l'atmosphère ;
- une campagne de désinformation est orchestrée par Moscou sur de prétendus « nettoyages ethniques » dans les zones russophones en Estonie et en Lettonie ; l'insécurité supposée y régner est dénoncée ;
- alternativement, ou en parallèle aux développements qui précèdent, des incidents se produisent dans le corridor de Suwalki : trains russes dont le passage est soi-disant entravé par des « terroristes » ukrainiens ou baltes (éventuellement « avec l'appui des gouvernements baltes ») ;
- dans ce contexte, des cyber-attaques massives frappent certaines infrastructures critiques (informatique, ferroviaire, énergie, santé, finances) ;
- du côté occidental, certains services détectent des « signaux faibles » caractéristiques (rotations de troupes, hausse d'activité des forces russes dans la région). Ils font valoir que nous sommes dans une situation qui rappelle sous une forme mineure les circonstances de l'attaque contre l'Ukraine de 2022 : mobilisation déguisée sous couvert d'exercice, hausse d'activité, campagne de désinformation, etc. Ils s'alarment aussi de la désorganisation profonde induite par les cyber-attaques.

Une inquiétude se fait jour dans les discussions entre responsables européens. Les alarmes des gouvernements baltes sont relayées par certaines autres capitales, sans qu'aucune instance de l'UE puisse pour autant dégager une ligne d'action commune. Dans le cadre de l'OTAN, une interprétation « prudente » prévaut, sous l'effet de plusieurs facteurs :

- le niveau d'agressivité russe peut être interprété comme effectivement en hausse mais sans rupture proprement dite avec d'autres périodes de tension comparables ;
- l'attention des dirigeants de Washington est accaparée par une crise qui se développe autour de Taïwan (ou toute autre préoccupation : round d'attaques sur l'Iran, tensions urbaines aux États-Unis même) ;
- enfin, il est jugé plus pertinent de discuter avec Moscou pour ne pas prendre le risque d'une escalade (un envoyé spécial mandaté par l'OTAN et l'UE a été reçu sans aménité à Moscou). Il est conseillé aux Baltes de réagir localement par leurs propres moyens, même si les forces de l'OTAN stationnées dans les trois pays sont mises en alerte et si par ailleurs des offres de concours à la lutte anti-guerre hybride sont faites aux gouvernements baltes.

b. Une phase d'attaques éclair pour occuper des points stratégiques. (N+ 6 à 8 jours)

En quarante-huit heures, de manière soudaine :

- **Narva tombe entre les mains d'unités spéciales russes** : les Estoniens étaient certes entraînés depuis longtemps à faire face à une telle situation, mais ils n'avaient pas prévu l'état de désorganisation de leurs systèmes de commandement par suite des actions russes de la première phase ci-dessus ;
- des parachutistes russes interviennent à Daugavpils (Dunabourg en français), chef-lieu de la Latgalie, en Lettonie (voir Annexe 2),

au secours de supposés « insurgés russophones » ; des commandos russes sont débarqués en certains points du littoral malgré la domination occidentale de la mer Baltique ; les uns et les autres sont d'ailleurs sinon neutralisés, du moins fortement combattus par les forces locales ;

- éventuellement, des forces spéciales russes neutralisent des postes de commandement et autres infrastructures clefs dans les trois pays, ce qui contribue à la désorganisation de la riposte des États concernés ;
- **le corridor de Suwalki fait l'objet d'une demi-occupation de forces russes venant à la fois de Kaliningrad et de Biélorussie, sans être complètement fermé au passage entre la Pologne et la Lituanie** : les Russes font valoir qu'il s'agit uniquement pour eux de protéger leurs convois, trop souvent objets d'attaques dans les semaines précédentes ;
- des sabotages, voire des attentats ciblés, ont lieu en parallèle dans différents pays de l'OTAN affectant certaines capacités qui pourraient être mobilisées pour la défense des pays baltes ; ils conduisent les gouvernements concernés à se concentrer sur le risque d'escalade induit pour eux.

Dans aucune de ces opérations, des forces des Alliés otaniens stationnées dans les pays baltes ne sont atteintes ; beaucoup de médias en Occident, comme dans le Sud global, insistent sur ce point. **Toutefois, sur ordre du SACEUR²⁷, les forces françaises, britanniques, allemandes et autres forces otaniennes sur place réagissent et se déploient ; des troupes sont demandées pour un premier renforcement dans les 24 ou 48 heures, par le biais du déploiement de la Force de Réaction Rapide.** S'agissant de Narva, la zone infiltrée par les Russes est immédiatement encerclée par des forces françaises et britanniques.

²⁷ *Le Commandant suprême des forces Alliées en Europe.*

Au cours de ces quarante-huit heures, le Conseil de l'Atlantique Nord siège quasiment en permanence ; outre les réactions sur place déjà indiquées, le commandement des forces otaniennes (SACEUR) a pris des mesures conservatoires dans le domaine maritime (mise en alerte des bâtiments de l'OTAN dans la mer Baltique et la mer Noire) et des avions de l'OTAN survolent la zone dans une manœuvre dissuasive – sans pour autant avoir reçu l'ordre de tirer à ce stade. La principale mesure arrêtée par l'OTAN est d'autoriser les commandements militaires à entamer un processus de génération de forces²⁸ de manière à être en mesure de réagir en cas d'aggravation de la crise.

La question d'un recours à l'article 5 est évidemment posée. Mais parallèlement, Washington a enclenché une phase de contacts avec Moscou qui retient les États-Unis de prendre des mesures pouvant précipiter les événements, voire enclencher une escalade. Le message américain dans les instances de l'OTAN est : « nous ne disons pas non, mais explorons la possibilité qu'il s'agisse d'un malentendu que l'on peut encore éclaircir avec Moscou ». Dans son premier entretien avec le président américain, **M. Poutine fait valoir qu'il a dû agir pour préserver les intérêts et la vie des russophones et tenter d'éliminer des bases de terroristes.** Il a pris le plus grand soin de ne pas viser des contingents de l'OTAN, malgré l'extraordinaire difficulté de l'exercice étant donné l'imbrication des forces baltes avec les contingents d'autres Alliés de l'OTAN. Il met en garde contre les « mesures agressives » prises par l'OTAN telle que celles concernant le processus de génération mobilisable de forces.

Le président Poutine souligne que passer à l'article 5 l'obligerait à activer un vrai plan d'attaques sur les Baltes, alors qu'une solution pacifique conforme aux intérêts de tous pourrait encore être trouvée en discutant.

²⁸ Dans le domaine militaire, le processus de génération de forces désigne le processus par lequel les Alliés, voire d'autres contributeurs, fournissent le personnel et les matériels requis pour une opération donnée. Voir Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). (s. d.). Partenariats de l'OTAN. https://www.nato.int/cps/ru/natohq/topics_50316.htm?selectedLocale=fr.

Il ne nie pas cependant la gravité de la situation (« provoquée par les persécutions contre les russophones et l'accueil offert à de dangereux terroristes »). Il appelle son homologue américain à faire prévaloir une attitude de « retenue » chez ses homologues européens « toujours prêts à pousser à la guerre ». Il fait valoir que le réarmement allemand à lui seul, compte tenu du passif de ce pays en ce domaine, est perçu en Russie comme un danger majeur (« comment les voisins de l'Allemagne ne comprennent-ils pas ce danger ? »)

c. En parallèle, une phase de chantage nucléaire pour alimenter la crise politico-diplomatique

- À Kaliningrad, des exercices nucléaires tactiques ont lieu ; des informations filtrent sur la mise en alerte d'armes nucléaires tactiques russes stationnées en Biélorussie ;
- des analystes russes prônent un recours rapide à ce type d'armement si satisfaction n'était pas donnée aux revendications russes, qui d'ailleurs se précisent : rattachement à la Russie de certains zones (dites « russophones ») et droit de regard sur des gouvernements baltes accusés de favoriser un terrorisme antirusse ;
- dans certains pays européens – dont l'Allemagne – l'anxiété générale devient un facteur important ; en France et en Grande-Bretagne, des interrogations apparaissent sur la pertinence d'une « dissuasion élargie » au bénéfice des pays baltes. Dans ces deux pays, pour certains médias, ce thème prend le pas sur les attaques hybrides puis territoriales dont ont été victimes les États baltes.

Sur ce fond de tableau, la propagande russe se déploie dans le monde entier, y compris par le biais de réunions du Conseil de sécurité de l'ONU où la Russie adopte le narratif suivant : « une fois de plus l'OTAN cherche l'agression contre la Russie ; celle-ci doit se défendre par tous les moyens ; la Russie ne veut pas l'escalade, mais est prête à l'assumer si nécessaire, y compris en utilisant l'arme nucléaire ».

Une partie non négligeable du Sud global se range du côté du narratif russe, y trouvant un intérêt économique immédiat ou une revanche anticolonialiste ; sur le Vieux Continent même, certains pays éloignés du cœur de l'Europe mettent en garde contre tout risque d'escalade. Il est possible que pendant ce temps, la crise en Asie s'aggrave (ou la campagne contre l'Iran), retenant l'attention des autorités américaines de manière de plus en plus prioritaire. Dans une autre conversation avec son homologue américain, le président Poutine prévient qu'il n'a aucune marge de manœuvre dans la crise balte et que son opinion attend de lui qu'il aille jusqu'au bout. Il est cependant prêt, à la fois à geler la crise sur ce théâtre européen et à favoriser un apaisement en Asie (ou à aider sur l'Iran). Des indications commencent à filtrer concernant un renforcement massif des forces armées russes sur d'autres segments du théâtre européen, inquiétant notamment les Alliés tels que la Roumanie.

Au total, tout au long de ces (longs) premiers jours de la crise, au dilemme initial russe (attaque limitée ou attaque massive) a fait suite un dilemme en quelque sorte « miroir » pour les dirigeants occidentaux : il est certes impératif de réagir, mais faut-il ou non prendre le risque de l'escalade ? Ce dilemme se pose lui-même dans un contexte de politique intérieure complexe dont on donnera deux illustrations.

- La réaction des opinions publiques, y compris les milieux économiques. Les pressions des opinions pour une attitude « prudente » (refus de tout risque d'escalade) varieraient par construction d'un pays à l'autre selon la position géographique des pays considérés et selon la couleur politique des gouvernements en place. Le cli-vage Europe de l'Est et baltes/ Europe de l'Ouest et du Sud pourrait persister mais en s'atténuant : effets de la guerre en Ukraine, arrivée de nouvelles générations, évolution du débat suite à l'incertitude sur l'engagement américain. La croissance du budget militaire allemand (de 86 Mds d'euros en 2025 à 162 Mds en 2029 selon le chiffre annoncé) pourrait modifier l'attitude de ce pays-clé : plus grande confiance du public pour affronter la Russie et ralliement

des milieux économiques à une politique de résistance à la Russie ; le même phénomène pourrait aussi susciter des crispations en France.

- L'impact économique de la crise, par exemple en matière d'énergie. À l'horizon considéré, l'Europe aura-t-elle renoué avec sa dépendance aux hydrocarbures russes ? C'est peu probable ; en revanche, des tensions sont à prévoir sur le prix du gaz importé de pays en lien avec la Russie ; l'effet devrait être moindre sur le prix du pétrole (marché globalisé), du moins dans un premier temps.

2.2. LE POINT DE BASCULE VERS LA GUERRE – LES SCÉNARIOS DE COUPLAGE/DÉCOUPLAGE

Rappelons la situation : l'OTAN a décidé un certain nombre de mesures conservatoires tandis que les pays baltes résistent à l'agression malgré la désorganisation d'une partie de leurs dispositifs et la perte de contrôle de Narva (voire d'autres fractions de territoire).

Certains Européens menacent en outre de bloquer la mer Baltique aux navires de « la flotte fantôme », battant pavillons de multiples pays mais transportant essentiellement le pétrole russe. Des dirigeants baltes et d'autres pays européens, ainsi que certaines voix américaines, plaident pour que des attaques contre Saint-Petersbourg ou Kaliningrad viennent sanctionner les atteintes caractérisées intervenues contre la souveraineté des États baltes. Ils préconisent aussi des cyber-attaques aux fins de déstabiliser le pouvoir russe. En réalité, des incidents de ce type ont déjà été vécus par la Russie depuis le début de la crise, mais leur ampleur était considérée comme limitée.

Les Russes tirent prétexte de ces différents éléments pour procéder à une escalade brutale. Un matin, le monde apprend que :

- « pour empêcher des renforts de l'OTAN », la Russie a fermé le corridor de Suwałki ; il s'ensuit une bataille d'artillerie intense mais indécise. Les Russes font savoir qu'ils sont prêts à un cessez-le-feu si l'OTAN renonce à l'envoi de renforts dans les pays baltes ; c'est la ligne que leur ambassadeur présente notamment au Conseil de sécurité des Nations Unies ;
- plus grave encore, des frappes chirurgicales de missiles et de missiles de croisière russe « décapitantes » atteignent des postes de commandement des trois pays concernés et des nœuds de communication vitaux. On annonce les premières victimes civiles et dans les rangs des forces armées nationales et Alliées ;
- les Russes ont pris possession de plusieurs îles dans la Baltique et de manière plus inattendue du Spitzberg (en Arctique), voire de l'ensemble de l'archipel du Svalbard (voir Annexe 2). Là aussi, on déplore quelques victimes civiles. Les commentateurs se demandent s'il s'agit, pour les décideurs du Kremlin, de limiter la marge de manœuvre des marines de l'OTAN ou de disposer de monnaies d'échange (« *bargaining chip* » comme dans le scénario de Carlo Masala²⁹) dans une négociation qu'ils prétendent toujours vouloir. Ils avancent d'ailleurs des arguments d'apparence plus ou moins juridique pour justifier la violation du Traité de Paris de 1920 qui consacrait la non-militarisation de l'archipel (« voilà plusieurs années que nous dénonçons la militarisation rampante à laquelle procède l'OTAN »).

²⁹ Masala, C. (2025). *La guerre d'après : La Russie face à l'Occident* (O. Mannoni, Trad.). Grasset.

Dans ces conditions, une réunion d'urgence du Conseil de l'Atlantique Nord (NAC) est convoquée au niveau des chefs d'État et de gouvernement, autour d'un agenda comportant une question fondamentale – le déclenchement ou non de l'article 5 – et trois questions de mise en œuvre :

- a/ Comment contrer la fermeture du couloir de Suwałki ?
- b/ Comment utiliser la supériorité navale et aérienne de l'OTAN pour contrer ce qui apparaît de plus en plus comme une opération russe visant à contrôler les trois pays ?
- c/ Ne faut-il pas absolument répondre aux récentes « frappes décapitantes » russes par des frappes en profondeur sur le territoire de la Russie (continental ou à Kaliningrad – cette dernière option étant privilégiée par beaucoup de stratégies au sein de l'Alliance).

On apprend qu'une communication a eu lieu au cours de la nuit, avant la réunion de l'OTAN, entre le Kremlin et la Maison-Blanche. Le président russe menace de différentes mesures d'escalade, y compris nucléaires mais aussi spatiales : « nous pouvons paralyser par quelques tirs votre système sophistiqué de satellites, dont tellement de choses dépendent désormais dans vos sociétés et vos appareils militaires ». Il assure le président américain qu'il est à la fois prêt à faire la paix avec l'Amérique mais aussi à utiliser l'arme nucléaire s'il le faut.

Le Conseil de l'Atlantique Nord (NAC) des chefs d'État doit se réunir l'après-midi même (à l'heure européenne, c'est à dire le matin à Washington) en visio-conférence, en utilisant les moyens sécurisés de l'Alliance. Le Conseil de l'UE se réunit le même jour dans la matinée et débat de la mise en œuvre de l'article 42 §7 du TUE³⁰ : un tiers des

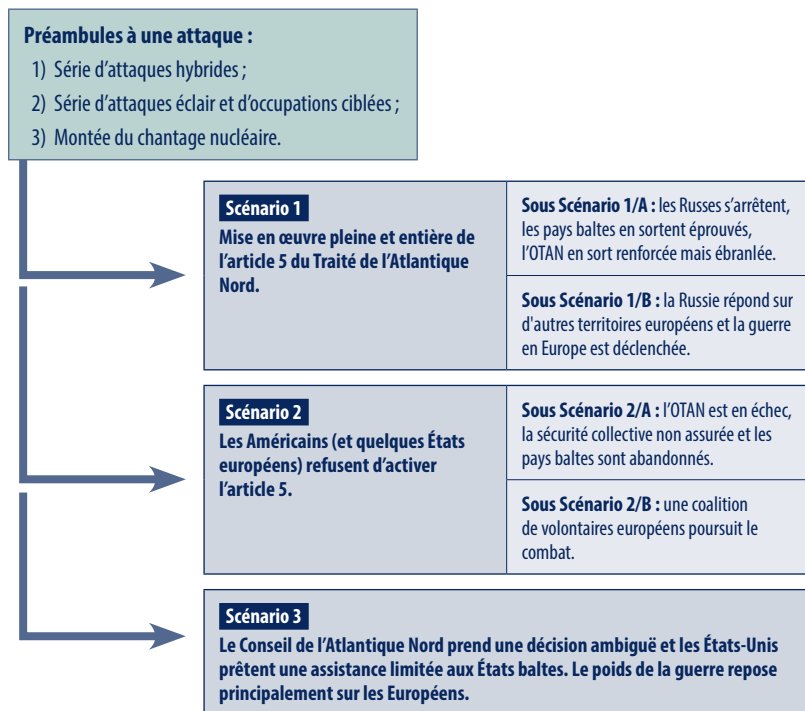
³⁰ Union européenne. (2008). *Traité sur l'Union européenne*, Article 42, paragraphe 7. *Journal officiel de l'Union européenne*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:12008M042#d1e2838-1-1>.

États membres sont pour une intervention, un tiers contre (l'Europe du Sud), un tiers estimant qu'il convient d'attendre les décisions qui seront prises par l'OTAN. Les journaux titrent « sur le plan politique, les Russes viennent de remporter une première manche ». Scénario alternatif : les États membres s'accordent rapidement sur le déclenchement de l'article 42 §7 – en tenant compte des réserves de la Hongrie et d'autres pays réticents à une action militaire – sans pour autant qu'une mise en œuvre opérationnelle ne soit décidée.

Pendant toute la période, des manifestations « pro-paix » se déploient dans certains pays européens, les médias sont très divisés et inversement, des appels à une décision rationnelle mais ferme se font pressants de la part de leaders d'opinion dans les pays scandinaves mais aussi à Berlin, Varsovie et Londres. Dans beaucoup de pays, les gouvernements sont contraints de rendre compte à leurs parlements de leurs décisions ou de l'évolution des débats au sein de l'Alliance ; des votes sont requis dans beaucoup de cas, soumettant la cohérence d'ensemble de l'action de l'OTAN à des aléas certains. En France, un débat âpre a lieu entre les partisans d'une interprétation traditionnelle des pouvoirs du président et ceux qui exigent un contrôle du parlement allant au-delà de simples débats et exigeant des votes.

À partir de là, trois scénarios, relatifs aux décisions qui seraient prises par le NAC des chefs d'État ou de gouvernement, sont envisageables :

Graphique n° 2 • Scénarios de réaction de l'UE et des Alliés de l'OTAN suite à une attaque russe



Premier scénario : mise en œuvre pleine et entière de l'article 5

À la suite de l'accord intervenu au sein de l'Alliance, une campagne de frappes de missiles américains sur des cibles en Russie est lancée, privilégiant des sites militaires à Kaliningrad, dont ceux qui abritent des armes nucléaires tactiques : c'était une suggestion insistante des Finlandais et (de manière plus discrète) des Allemands, relayée par certains pays scandinaves. Des décisions concertées sont prises sur deux autres points que sont : la libération de Suwalki, et l'ordre d'entrée en action des aviations et des marines Alliées. Dans le premier cas, l'application est immédiate, le second déploiement demandant quelques semaines d'organisation. À partir de là, deux sous-scénarios sont possibles.

Scénario 1/A : les Russes s'arrêtent ; s'ensuit un soulagement général avec la perspective d'un accord. Dans quel délai cependant ? Les précédents ukrainiens et israélo-palestiniens laissent penser que les « guerres courtes » n'existent plus. Quoi qu'il arrive, les pays baltes sortent de l'épreuve dans un état dégradé et le sort de Kaliningrad est probablement en jeu. On peut imaginer qu'en Allemagne et dans des pays voisins, des voix s'élèvent pour exiger que Kaliningrad soit « dé-russifiée », en attendant de rejoindre l'Allemagne ; inversement, dans le pire des cas, la Russie conserverait au moins un gage territorial – Narva par exemple, sous réserve d'un référendum dans cette ville sur le rattachement à la Russie. L'Alliance sort en un sens renforcée – elle a tenu – mais aussi ébranlée : les opinions s'interrogent sur les tenants et aboutissants de la crise qui vient de se dérouler et s'inquiètent d'une crise prochaine éventuelle encore plus grave. Les conséquences économiques de la guerre ont aussi affaibli l'ensemble de l'économie européenne.

Scénario 1/B : la Russie absorbe le choc et répond sur d'autres territoires en Europe, éventuellement en Ukraine ou plus probablement en Pologne, en Finlande ou tout autre cible du flanc Est de l'OTAN. La guerre en Europe est déclenchée, une guerre de haute intensité telle celle qui

constitue le scénario central de la revue nationale stratégique française de 2025³¹. La force terrestre la plus importante et la plus aguerrie d'Europe – l'armée ukrainienne – est immobilisée par la pression que la Russie continue de faire peser à ses frontières. Les Américains admettent ouvertement qu'ils sont sur-sollicités (« *over-extended* »), compte tenu des événements en Asie et dans l'Arctique alors même qu'une crise prend son essor au Proche-Orient (si nous sommes en 2029, les Iraniens ont reconstitué l'essentiel de leurs capacités d'enrichissement et de leur flotte de missiles).

Dans l'hypothèse d'une double crise en Europe et en Asie, on peut imaginer qu'à ce stade de la confrontation des indications filtrent sur un transfert (discret) de certaines capacités américaines du théâtre européen vers le théâtre asiatique : renseignement, surveillance et reconnaissance interarmées (JISR), moyens stratégiques facilitants, soutien maritime, moyens de défense aérienne et antimissile terrestre, capacités de frappes de précision à longue portée, drones et avions de combat. Des manques sont également constatés s'agissant des forces disponibles, dans les unités de soutien, les stocks de munitions et les forces d'opérations spéciales³².

S'il est convenu qu'une crise en Asie n'entraînerait pas *a priori* de transfert de troupes terrestres (infanterie), non adaptées au théâtre asiatique, une crise au Proche-Orient pourrait affecter très fortement la disponibilité des effectifs américains en Europe.

Au plan des sociétés civiles, autant dans le sous-scénario 1/A (recul de la Russie), celles-ci se rangent derrière des gouvernements très largement

³¹ Voir p. 26, Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). (2025). *Revue nationale stratégique 2025*. <https://www.sgdsn.gouv.fr/publications/revue-nationale-strategique-2025>.

³² Kendall-Taylor, A., Townsend, J., Johnston, K., & Weaver, G. (2025, août). *Understanding Russia's calculus on opportunistic aggression in Europe [Rapport]*. Center for a New American Security. <https://www.cnas.org/publications/reports/understanding-russias-calculus-on-opportunistic-aggression-in-europe>.

unis, autant dans le sous-scénarios 1/B une partie des opinions se dissocie des gouvernements ; des débats parlementaires houleux compliquent le processus de décision dans certaines capitales.

Deuxième scénario : les Américains – soutenus par quelques États européens – refusent de faire jouer l'article 5

Rendant compte de la conversation qu'il vient d'avoir avec le président Poutine, le président des États-Unis fait valoir les arguments suivants :

- une marge de négociation existe encore avec Moscou ;
- l'Occident est au bord d'une troisième guerre mondiale, impliquant cette fois des arsenaux nucléaires : le risque d'annihilation est trop grand ;
- les États-Unis sont au même moment occupés à gérer une crise autrement plus difficile en Asie, en parallèle d'une autre crise au Proche-Orient.

À un moment donné, le divorce américano-européen est prononcé : on peut imaginer que le président américain déclare « *c'est quand même aux Européens et pas à nous de gérer cette affaire* ». En réponse à une question d'un dirigeant européen, il confirme que certains transferts de capacités américaines présentes ont eu lieu vers le théâtre asiatique. Dans les heures qui suivent, deux informations filtrent :

- la Maison-Blanche semble penser que « *dans cette affaire, les Russes n'ont pas tous les torts : les Baltes ont un peu joué avec le feu* » ;
- le président américain a envoyé un émissaire à Moscou, pour obtenir ce qui lui paraît le plus important, c'est-à-dire l'abandon par la Russie des positions qu'elle vient de prendre en Arctique. La Maison-Blanche privilégie la liberté de transit dans cette nouvelle route maritime stratégique. Les Baltes sont sacrifiés à un enjeu qui paraît autrement plus important aux yeux de Washington.

Dans ce deuxième scénario, deux sous-scénarios sont également possibles :

Scénario 2/A : l'OTAN dans son ensemble prend acte de la mort politique qui la frappe : les Européens se taisent et les Baltes sont plus ou moins abandonnés ; chaque pays européen cherche une réassurance bilatérale avec Washington ; Paris, Berlin et Londres parlent toujours de coalition mais avec des objectifs à long terme.

Scénario 2/B : une coalition de volontaires des pays européens décide de poursuivre le combat. Un commandement de corps d'armée piloté par la France et le Royaume-Uni est rapidement mis en place (à Paris d'abord, avec vocation de passer à Londres au bout d'un an). À ce stade cependant, cette coalition de volontaires ne possède que des moyens limités de frappe en profondeur. Sa priorité est de fournir des systèmes de défense aux pays baltes et d'assurer une présence dans le ciel des pays concernés. La contestation se fait essentiellement dans l'enceinte diplomatique. Sanctions et condamnations se multiplient avec peu d'effets.

Dans les deux cas, les opinions sont divisées, mais un sentiment de dépression l'emporte ; les marchés réagissent de façon négative à ce qui apparaît comme une défaite de l'Europe, entraînant une réduction considérable de son prestige et de son influence dans le monde.

Troisième scénario : une décision ambiguë du NAC

Le président des États-Unis ne conteste pas la mise en œuvre de l'article 5. Le conseiller juridique de la délégation américaine à l'OTAN distribue un *non-paper* sur la signification exacte de cette disposition du traité fondant l'Alliance. L'article 5 fait obligation à tous les Alliés de « prêter assistance » à un Alliés qui fait l'objet d'une agression. Cela ne préjuge pas de l'ampleur de cette assistance.

En l'occurrence, et compte tenu des circonstances, les États-Unis :

- donnent leur accord pour que le SACEUR utilise les forces aériennes, navales et terrestres des États-Unis en Europe ;
- n'envisagent pas pour autant d'envoyer des renforts compte tenu de la crise en Asie ; ils s'efforceront de gérer en bonne intelligence avec les Alliés une réduction de certaines de leurs capacités-clefs en Europe ;
- s'opposent à des frappes sur le territoire russe, en raison d'un risque d'escalade qu'ils estiment démesuré. La décision de frapper Kaliningrad, souhaitée par une partie des Européens, est considérée comme une option à ré-examiner ultérieurement.

Comme dans le scénario précédent, la priorité est donnée à Washington à une négociation pour rétablir la souveraineté de la Norvège sur le Spitzberg. On attribue à un proche de la Maison-Blanche la boutade : *« nous n'en serions pas là si les Européens nous avaient laissé prendre le contrôle du Groenland »*. De façon moins nette que dans le scénario 2/B ci-dessus (« une coalition de volontaires poursuivant le combat »), c'est bien sur les nations européennes que repose une grande partie du fardeau de la guerre. Cependant, des indications commencent à arriver au siège de l'OTAN et dans les capitales sur une concentration de troupes russes à l'Est de l'Europe en d'autres points que la zone baltique, de nature à inquiéter la Pologne ou la République tchèque, qui demandent à leur tour un renfort de leurs Alliés.

C'est dans ce scénario que les divisions dans les opinions et les parlements, aggravées par des actions informationnelles de la Russie et de la Chine, sont les plus difficiles à gérer par les gouvernements.

UNE ÉVALUATION DES PROBABILITÉS

Nous nous sommes expliqué en introduction sur les « hypothèses » de départ sous-tendant les scénarios présentés. Les hypothèses qui les sous-tendent en les alimentant au fil de leur déroulé ne sont que cela : des scénarios nécessaires à la réflexion.

Il est évident que, dans la réalité, ce sont encore d'autres paramètres ou seulement une partie de ceux que nous avons retenus qui pourraient s'appliquer : pour prendre un exemple illustratif, la conjonction d'une crise sur le théâtre européen et d'une crise en Asie n'apparaît pas nécessairement une condition indispensable de la réticence de Washington à s'engager contre la Russie. Même sans cette conjonction, on ne peut exclure qu'une forme de « neutralité » ne soit là que le réflexe préféré des dirigeants actuels des États-Unis ou de leurs successeurs. De même, les attaques de la Russie sur les pays baltes pourraient être plus concentrées (plus sélectives géographiquement et dans leur nature) que ce que suggèrent les scénarios de cette note ; ou encore, la « prise de gage » extérieure au théâtre ne se produira pas nécessairement, ou bien interviendrait ailleurs qu'au Spitzberg.

Il n'est pas non plus invraisemblable que les actions russes connaissent un taux d'échec non négligeable, comme cela a été le cas en Ukraine. Il nous semble cependant que ni la variation des hypothèses ni le taux d'échec de l'agresseur ne remettent en cause le schéma d'ensemble que nous avons développé.

Est-il possible de proposer une évaluation en termes de probabilité d'une attaque russe ? Nous soumettons au débat la proposition suivante : la probabilité d'occurrence d'une attaque russe dans les pays baltes – et l'ampleur d'une telle attaque – dépendent de l'évaluation

qui sera faite à Moscou de la capacité de riposte de l'OTAN, en fonction d'une série de facteurs contextuels que nous avons mentionnés : le niveau de régénérescence des forces russes, les résultats du conflit ukrainien, l'état de la relation transatlantique et de l'engagement américain en Europe, le niveau de redressement militaire des Européens, la situation politique dans quelques capitales-clefs en Europe, l'état des crises hors Europe et notamment d'une éventuelle menace chinoise sur Taiwan.

Des facteurs politiques internes au régime russe peuvent également jouer même si nous pouvons retenir que la dynamique interne actuelle du régime ne le porte pas vers un apaisement des tensions en Europe.

Ainsi, nous semble-t-il, **l'hypothèse d'une attaque massive dans un délai relativement court de quelques années ne peut être écartée si tous les marqueurs mentionnés apparaissent. La conjonction de la plupart des marqueurs rendrait une attaque de forte amplitude probable ; la réunion de certains d'entre eux inciterait les Russes à une plus grande pondération sans exclure, bien au contraire, une ou des « opérations tests » pour sonder la détermination des Alliés.**

LA GUERRE HYBRIDE CONTRE L'EUROPE N'A-T-ELLE PAS DÉJÀ COMMENCÉ ?

Il est troublant bien entendu de constater qu'une partie au moins de la gamme d'attaques hybrides envisagée par cette note paraît d'ores et déjà d'actualité au moment où elle est écrite en ce mois d'octobre 2025 : incursions répétées d'avions de combat en Norvège et en Estonie, drones survolant le territoire de la Pologne, de la Roumanie, de la France, de l'Allemagne et du Danemark, cyber-attaques sur divers aéroports, dont Londres, Berlin et Bruxelles – mais cette liste n'est certainement ni exclusive ni fermée.

Au-delà d'un comportement systématiquement agressif des militaires russes depuis des années, il n'y a pas de consensus au sein des Alliés sur le degré d'intentionnalité de ces attaques : certaines peuvent résulter de fausses manœuvres, d'autres adresser des messages ciblés liés au conflit en cours (la Norvège est devenu un des plus grands pourvoyeurs d'armes à Kiev, le Danemark va accueillir sur son sol une unité ukrainienne de production d'armes, les incursions en Pologne stimulent le courant anti-ukrainien de l'opinion polonaise, etc.). Il paraît exclu cependant que la série d'attaques hybrides actuelle échappe à tout dessein stratégique.

Quel est ce dessein ? Certaines hypothèses sont là encore liées au conflit ukrainien ; les manœuvres des Russes peuvent viser, en infligeant aux Européens des coûts, à convaincre les opinions européennes que le risque d'escalade est trop élevé, et à terme faire céder les Européens sur leur soutien à l'Ukraine. Le fait est que la campagne actuelle visant certains pays européens coïncide avec un « moment » où Donald Trump ne cache pas son intention de transférer la charge de l'aide à l'Ukraine aux Européens. Dans une autre interprétation, encore plus sombre, les Russes seraient conscients de la lenteur des progrès qu'ils font en Ukraine et constatent qu'ils n'ont pas obtenu de Donald Trump un refus total d'aider les Ukrainiens. Ils prépareraient donc, dans un réflexe de fuite en avant, un élargissement du conflit en Europe au-delà des frontières de l'Ukraine. Enfin, sans que cela soit contradictoire avec les interprétations précédentes, les attaques russes correspondent à une volonté de test évidente de la cohésion et de la capacité de riposte des Alliés. La formule de Napoléon : « on s'engage et puis on voit » a certainement un fort écho en Russie.

À cet égard, on observera que les Européens paraissent résolus à réagir face aux attaques hybrides russes, sans pour autant qu'une ligne d'action claire ne se dégage à ce stade de leurs délibérations, ni au sein de l'OTAN ni au sein de l'UE. Tirons-en une première leçon relative à notre sujet : le calendrier et la nature d'une agression russe contre un

pays de l'OTAN ou de l'UE dans les prochaines années dépendent aussi des réponses qui seront apportées par les Alliés, aux multiples « tests » hybrides que Moscou conduit en ce moment même et à l'unité de la réponse européenne qui en sera donnée.

PISTES DE RÉFLEXION POUR LA DÉFENSE DE L'EUROPE

L'arborescence de scénarios présentée ci-dessus pose d'innombrables questions, celle de la dissuasion contre des attaques « infra-conflit militaire », celle de la latitude des autorités militaires de l'OTAN dans les premières heures pour réagir avant une décision politique, celle des moyens de l'OTAN de relever un défi stratégique de ce type si les États-Unis sont occupés ailleurs (Asie ; Proche-Orient) ou celle de la capacité russe à « sanctuariser » Kaliningrad face à une riposte occidentale. Il met en relief les risques d'escalade horizontale comme verticale qui résulteraient d'un échec de la dissuasion contre une attaque russe dans les États baltes, mais aussi dans d'autres secteurs du théâtre européen. Plus fondamentalement, elle soulève trois interrogations pour l'action.

- Comment se préparer à tout le spectre des attaques « infra-militaires » ? Non seulement en termes de protection mais aussi de dissuasion et de résilience des populations et des structures ? Peut-on accroître la coopération au sein des enceintes atlantistes et européennes sur ces sujets ? Face aux nouvelles formes de guerre particulièrement létales, *via* les drones notamment, quelles sont les priorités (capacités d'observation et d'identification d'objets volants de faible dimension, capacités de destruction à faible coût, etc.) qu'il conviendrait d'arrêter ?
- Dans les scénarios 2 et 3 ci-dessus, comment une coalition des volontaires européens peut-elle fonctionner en s'appuyant sur des structures de commandement et de planification existantes (OTAN

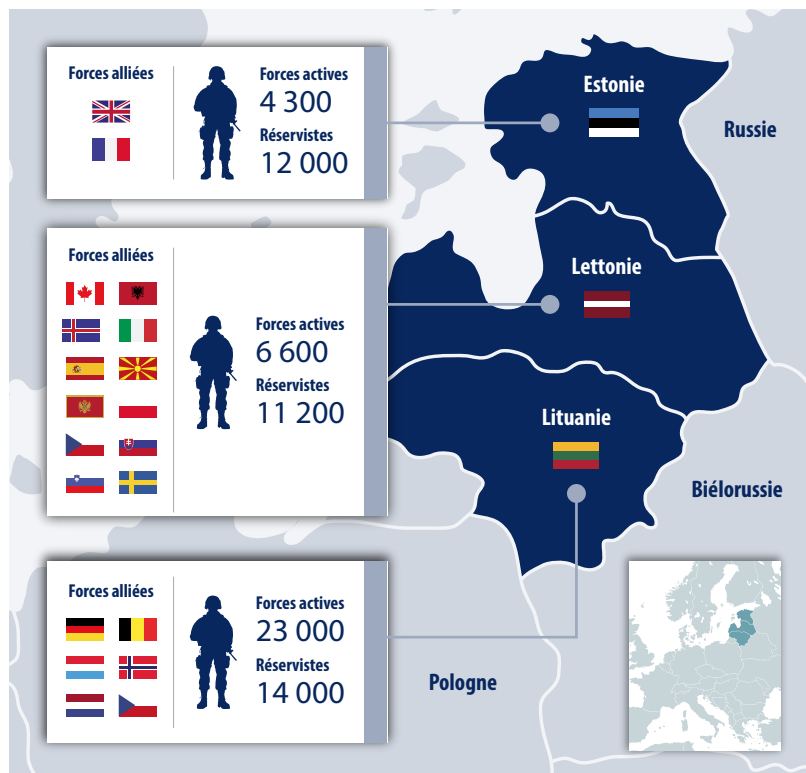
ou nationales), en particulier pour tout ce qui touche à l'interopérabilité des systèmes d'armement et de communication ? En bénéficiant ou non d'un appui américain (facilitateurs notamment) ? Quelles conséquences pour la France sans son rôle de nation-cadre et d'acteur de la dissuasion nucléaire ?

- De quelles capacités leur faisant défaut actuellement les Européens doivent-ils se doter et selon quelle répartition des rôles ? Sur le plan économique et budgétaire, comment organiser l'effort de guerre (en hommes et matériels) nécessaire quand les opinions publiques se projettent encore dans des systèmes d'État-providence faisant la part belle à la dépense sociale ?

Les scénarios de cette note mettent en relief les besoins relatifs notamment à la masse et à la mobilité des forces, ou encore en matière d'ISR³³ et de frappes en profondeur. Un des sujets à traiter devrait être la dimension satellitaire, à laquelle nous ne faisons que quelques allusions dans cette étude mais qui revêt une importance de plus en plus stratégique.

³³ *Renseignement, surveillance et reconnaissance interarmées.*

Annexe n° 1 • La situation actuelle dans les pays baltes – État des forces nationales et alliées en présence

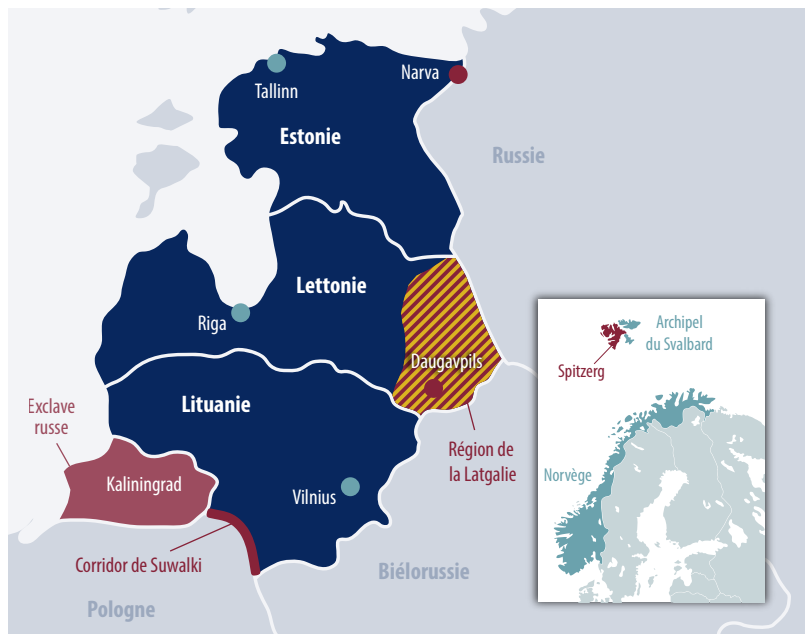


: Pays alliés présents sur le territoire dans le cadre de l'OTAN

« **Forces actives** » : effectifs des armées nationales de chaque État balte

« **Réservistes** » : effectifs des réservistes nationaux de chaque État balte

Annexe n° 2 • Carte des zones géographiques sensibles dans le cadre d'une possible agression russe contre les pays baltes



■ Zones sensibles, points d'entrée possibles d'une attaque russe

Avis au lecteur

Cette carte ne représente en aucun cas une situation effective ou réelle au moment de la rédaction de cette note en octobre 2025. Elle ne fait qu'illustrer les scénarios décrits plus haut dans la note, et les possibles points d'entrée en Europe dans le cas d'une agression russe, envisagée au conditionnel.

Cette note est le fruit de recherches approfondies et de multiples échanges, comprenant notamment : la consultation d'une centaine de sources ouvertes, de nombreux contacts avec le milieu politique, le milieu économique, les administrations et des *think tanks* des pays suivants : États baltes, France, Finlande, Allemagne, Pologne.

L'auteur de cette note exprime tout d'abord sa reconnaissance à l'ensemble des officiels, experts et représentants d'entreprises avec lesquels il s'est entretenu. Pour des raisons de sécurité et de confidentialité, nous ne les nommons pas expressément comme nous le faisons d'ordinaire.

Il remercie tout particulièrement, au sein de l'Institut Montaigne, **André Leblanc**, Expert Résident en Défense et Sécurité nationale, **Énora Morin**, Chargée de Projets au Programme Europe et **Diane Zablitz**, Assistante chargée de projets au Programme Europe.

Il remercie également **Marie-Pierre de Bailliencourt**, **Mathieu Duchâtel**, **Blanche Leridon**, **Nicolas Masson**, **François Chimits**, **Juliette Aquilina** et **Eve Talkowski** pour leurs précieux éclairages et leur appui tout au long du projet.

*L'Institut Montaigne vous propose de contribuer
à la réflexion sur ces enjeux afin d'élaborer
collégialement des propositions au service
de l'intérêt général.*



Institut Montaigne
59 rue La Boétie, 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
institutmontaigne.org

Imprimé en France
Dépôt légal : novembre 2025
ISSN : 1771-6756

ABB France
AbbVie
Accenture
Accor
Accuracy
Actual Group
Adeo
ADIT
Air Liquide
Allianz
Amazon
Amundi
Antidox
Antin
Infrastructure
Partners
ArchiMed
Ardian
Arquus
Arthur D. Little
August Debouzy
AXA
AXA IARD
A&O Shearman
Bain & Company
France
BearingPoint
Bessé
BNP Paribas
Bolloré
Bouygues
Groupe BPCE
Bristol Myers
Squibb
Brousse Vergez
Brunswick
Capgemini
Capital Group
CAREIT
Carrefour
CEO2CEO
Consulting
Chubb
CIS
Clariane
Clifford Chance
CNP Assurances
Cohen Amir-Aslani

Conseil supérieur
du notariat
D'Angelin & Co.Ltd
Dassault Systèmes
Delair
Deloitte
Domia Group
Edenred
EDF
EDHEC Business
School
Edmond de
Rothschild
Ekimetrics France
Engie
EQT
ESL Rivington
Eurogroup
Consulting
FGS Global
FIVES
Forvis Mazars
Gide Loyrette
Nouvel
Gigalis
Google
Groupama
Groupe Bel
Groupe Berkem
Groupe M6
Groupe Orange
Hameur et Cie
Henner
Hitachi Energy
France
Hogan Lovells
Howden
HSBC Continental
Europe
IBM France
IFPASS
Incyte Biosciences
France
Inkarn
Institut Mérieux
International SOS
Interparfums
Intuitive Surgical

Ionis Education
Group
iQo
ISRP
Jeantet Associés
Johnson & Johnson
Jolt Capital
Katalyse
Kea
KPMG S.A.
Kyndryl
La Banque Postale
La Compagnie
Fruitière
LCH SA
Lenovo ISG
Linedata Services
Lloyds Europe
L'Oréal
LVMH
M.Charraire
MACSF
Média-
Participations
Mediobanca
Mercer
Meridiam
Microsoft France
Mistertemp'
Mitsubishi France
S.A.S
Moody's France
Morgan Stanley
Natural Grass
Naval Group
Nestlé
OCIRP
ODDO BHF
Ondra Partners
Orano
o9 Solutions
PAI Partners
Pelham Media
Pergamon
Polytane
Publicis
PwC France &
Maghreb

Qualisocial
Raise
Renault
Ricol Lasteyrie
Rivoliér
Roche
Roche Diagnostics
Rokos Capital
Management
Rothschild & Co
RTE
Safran
Sanofi
SAP France
Schneider Electric
Servier
SGS
SIER Constructeur
SNCF
SNCF Réseau
Sodexo
SUEZ
Synergie
Teneo
The Boston
Consulting Group
Tilder
Tofane
TotalEnergies
TP ICAP
Transformation
Factory
Unicancer
Veolia
Verian
Verlingue
VINCI
Vivendi
Vodafone Group
Wavestone
White & Case
Willis Towers
Watson France
Zurich

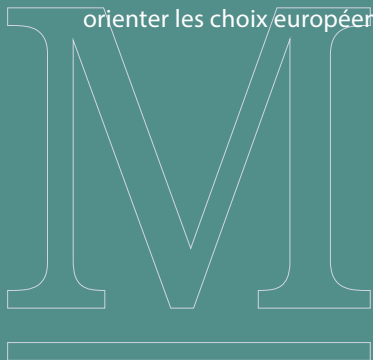
Les multiples incursions de drones et violations de l'espace aérien de plusieurs pays européens par la Russie au cours de l'année 2025, associées à des cyber-attaques, laissent craindre un accroissement de la menace russe à l'encontre des nations européennes dans les années à venir, quelle que soit l'issue de la guerre en Ukraine.

Cette menace de la Russie se comprend dans un double contexte : un risque d'intensification de la pression militaire de la part de la Russie (économie de guerre, montée en puissance des armées) associée à une tendance au désengagement des États-Unis vis-à-vis de la sécurité européenne.

Dans cette optique, nous faisons l'hypothèse que la Russie cherchera dans les années à venir à tester la solidité de l'article 5 de l'OTAN et de l'architecture de la sécurité euro-atlantique, au moyen d'une agression à l'encontre des pays baltes – membres à la fois de l'OTAN et de l'UE.

Nous retenons un scénario d'escalade progressive, dans lequel la Russie engagerait d'abord des actions hybrides avant de recourir à des moyens conventionnels. À ce stade de la crise, nous identifions trois trajectoires possibles de réponse de l'OTAN et de l'Union européenne, selon que l'article 5 serait activé ou non.

Cette note repose sur un large corpus d'entretiens menés auprès de responsables politiques, administratifs et militaires des pays baltes ainsi que de l'est et de l'ouest européen. Elle propose des pistes de réflexion pour orienter les choix européens en matière de défense et de sécurité.



10 €
ISSN : 1771-6756
NCL2511-01