



ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE L'OTAN

COMMISSION POLITIQUE (PC)  
Sous-commission sur les partenariats  
de l'OTAN (PCNP)

## LE PARTENARIAT OTAN-UE DANS UN CONTEXTE MONDIAL EN MUTATION

Projet de rapport

Sonia KRIMI (France)  
Rapporteure

037 PCNP 20 F | Original : français | 23 juin 2020

*Fondée en 1955, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN est une organisation interparlementaire consultative, institutionnellement séparée de l'OTAN. Tant qu'il n'est pas adopté par les membres de la commission politique, le présent document de travail n'engage que le point de vue de la rapporteure. Il est basé sur des informations provenant de sources accessibles au public ou de réunions tenues dans le cadre de l'AP-OTAN – lesquelles sont toutes non classifiées.*

## TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION .....	1
II.	APERÇU DE L'ÉVOLUTION DES RELATIONS ENTRE L'OTAN ET L'UE .....	2
	A. LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET L'OTAN PENDANT LA GUERRE FROIDE.....	2
	B. LA PESD ET LES ACCORDS BERLIN PLUS.....	2
III.	LE PARTENARIAT OTAN-UE DANS LE NOUVEL ENVIRONNEMENT POLITIQUE ET DE SÉCURITÉ MONDIALE.....	5
	A. RELEVER LES NOUVEAUX DÉFIS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ.....	6
	B. LES NOUVELLES INITIATIVES DE L'UE EN MATIÈRE DE DÉFENSE ET LES IMPLICATIONS POUR LA COOPÉRATION OTAN-UE .....	9
IV.	PARTENARIAT OTAN-UE : SURMONTER LES OBSTACLES ET TRACER LA VOIE À SUIVRE .....	12
	BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE.....	19

•

## I. INTRODUCTION

1. La relation entre l'OTAN et l'Union européenne (UE) – vraisemblablement les deux blocs multinationaux les plus performants de l'histoire moderne – est un thème récurrent dans les débats politiques internationaux, en Europe mais aussi dans l'OTAN, dont certains des membres, notamment sur les flancs sud ou ouest, ne sont pas (ou ne sont plus) membres de l'Union européenne. Il va de soi que les deux organisations doivent s'accorder. Toutes deux sont continuellement confrontées à la demande d'une coopération et d'une synergie accrues. Cette revendication découle des racines communes de ces deux organisations dans l'environnement de l'après-guerre (toutes deux représentaient des instruments visant à assurer la stabilité et la paix en Europe occidentale), du chevauchement de leurs membres (21 membres en commun), mais aussi de l'allégeance déclarée à un même ensemble de valeurs (démocratie, libertés individuelles et État de droit), ainsi que de la nécessité d'unir les efforts pour relever les nouveaux défis de l'ère postindustrielle, dont la liste vient d'être complétée par la nécessité de faire face aux urgences sanitaires mondiales. Les deux organisations ont adopté une approche globale de la sécurité, ce qui facilite une coopération plus étroite entre elles malgré leurs nature et mandat différents (l'OTAN est purement intergouvernementale tandis que l'UE a une importante composante supranationale).

2. L'état actuel des relations entre l'UE et l'OTAN présente un certain paradoxe. D'une part, les dernières années ont vu l'essor de déclarations communes, de réunions et de projets communs ainsi qu'un niveau inégalé de coordination des activités et de partage d'informations. D'autre part, l'UE et l'OTAN se parlent enfin au quotidien. Toutefois, paradoxalement, ce rapprochement s'inscrit dans le contexte de tendances centrifuges croissantes au sein de la communauté euro-atlantique. Le partenariat entre l'OTAN et l'UE reste largement tactique plutôt que stratégique. Les questions clés (comment rendre plus substantielle cette coopération et éviter les duplications non nécessaires) et les dilemmes (comment faire progresser les capacités de défense de l'Europe sans remettre en cause l'unité de l'OTAN) restent encore à résoudre pleinement. Plus important encore, le retour de la géopolitique et de la concurrence entre grandes puissances ainsi que l'affadissement du souvenir de l'appui apporté par les États-Unis à l'Europe pendant la seconde guerre mondiale et la guerre froide remettent en question les fondements mêmes du partenariat OTAN-UE. À long terme, les perspectives de ce partenariat dépendront non seulement de la résolution de problèmes pratiques tels la coordination des processus de planification de la défense, mais aussi de la capacité de l'OTAN et des membres de l'UE à régénérer leur cohésion idéologique et à rétablir le sentiment de confiance et de solidarité.

3. Ce projet de rapport fait le bilan des réalisations de la coopération OTAN-UE – la première réponse des deux organisations à la crise générée par la Covid-19 est l'une d'entre elles –, cherche à identifier les obstacles critiques qui entravent la coopération, examine des questions sensibles telles que la quête d'autonomie de l'UE en matière de défense et de sécurité et fournit des recommandations sur les moyens d'aller de l'avant. Le processus actuel de réflexion prospective à l'OTAN, sous les auspices du secrétaire général, doit être considéré comme une opportunité majeure en ce sens. Le niveau accru des activités conjointes OTAN-UE ne doit pas occulter le fait qu'il est probable que l'OTAN et l'UE continueront d'être confrontées à des tendances qui éloignent leurs membres. Pour assurer la pérennité de ce partenariat, il convient de créer les conditions d'une socialisation plus intensive, c'est-à-dire des interactions plus grandes et plus profondes à tous les niveaux entre les parties prenantes européennes et euro-atlantiques.

## II. APERÇU DE L'ÉVOLUTION DES RELATIONS ENTRE L'OTAN ET L'UE

### A. LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET L'OTAN PENDANT LA GUERRE FROIDE

4. Depuis leur création, l'OTAN et ce qui s'appelait à l'origine les Communautés européennes (CE) partagent l'ambition d'établir et de promouvoir la paix en Europe. Ainsi, c'est l'acier et le charbon que les pays fondateurs de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) mettent tout d'abord en commun. Cependant, pendant des décennies, pour citer Robert E. Hunter, ancien ambassadeur des États-Unis auprès de l'OTAN, ces deux institutions ont vécu « dans la même ville (Bruxelles) sur des planètes différentes ». Tout au long de la guerre froide, l'OTAN s'est concentrée presque exclusivement sur la défense territoriale, tandis que les efforts européens dans le domaine de la défense et de la sécurité ont soit échoué (rejet du projet de Communauté européenne de défense en 1954), soit abouti à la création d'institutions symboliques plutôt qu'opérationnelles (Union de l'Europe occidentale, UEO). Face à la menace soviétique, la sécurité de l'Europe occidentale n'aurait pu être garantie que par une implication substantielle des États-Unis dans le cadre de l'OTAN. Les compétences de l'OTAN et de la Communauté européenne étaient clairement délimitées, et leur relation se résumait essentiellement au fait que l'OTAN fournissait le cadre de sécurité sous lequel les projets d'intégration européenne pouvaient se développer. Les États-Unis ont encouragé l'intégration européenne et il s'agissait d'une position bipartite : par exemple, l'administration Kennedy exhortait en 1962 les Européens « à s'orienter vers une cohésion interne substantielle afin de fournir les bases solides sur lesquelles la structure d'un partenariat atlantique peut être érigée », tandis que le président Nixon notait en 1969 que « le monde serait un endroit beaucoup plus sûr et, de notre point de vue, beaucoup plus sain sur le plan économique, militaire et politique, s'il y avait une Communauté européenne forte » (Devuyst, 2007).

### B. LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE (PESD) ET LES ACCORDS BERLIN PLUS

5. Ce n'est qu'à la fin des années 1980 que les Européens ont recommencé à envisager une défense européenne. La fin de la guerre froide, qui a inauguré un environnement stratégique radicalement nouveau, a vu deux développements principaux liés à la sécurité euro-atlantique : d'une part, la remise en question de la principale raison d'être de l'OTAN – la défense collective – avec la disparition de la menace soviétique ; d'autre part, le retour des conflits armés entre les nations nouvellement indépendantes et les groupes ethniques en Europe. Ces développements ont favorisé la réflexion institutionnelle européenne en vue d'un rôle plus décisif dans la sécurité du voisinage proche de l'Europe. Ainsi, le traité de Maastricht (1992), qui a créé l'Union européenne, a également introduit une politique étrangère et de sécurité commune (PESC), ouvrant ainsi la voie à une politique de sécurité et de défense intégrée par l'assimilation progressive des fonctions de l'UEO dans l'UE entre 1992 et 2000, conclue par le traité de Lisbonne et l'autodissolution de l'UEO en 2011. Ces fonctions, connues sous le nom de « missions de Petersberg », ont été développées en 1992 et ont permis d'identifier les types d'opérations militaires de maintien de la paix que l'UEO pouvait entreprendre, telles les opérations de sauvetage, d'aide humanitaire et de maintien de la paix, mais aussi de « rétablissement de la paix ».

6. L'impulsion décisive pour le développement d'une politique de sécurité et de défense de l'UE (PESD, désormais connue sous le nom de politique de sécurité et de défense commune, PSDC) a été donnée lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998. La déclaration conjointe de Saint-Malo affirmait que l'Union devait développer « une capacité d'action autonome, soutenue par des forces militaires crédibles, les moyens de décider de leur utilisation et la volonté de le faire, afin de répondre aux crises internationales ». Le Conseil de l'UE à Helsinki en décembre 1999 a appelé à établir d'ici 2003 la disponibilité potentielle d'un maximum de

60 000 soldats, déployables dans les 60 jours et pouvant être maintenus pendant une période allant jusqu'à 12 mois, capables de remplir tout l'éventail des missions de Petersberg. D'autres mesures ont été annoncées en 2004, lorsque l'UE a lancé la création, d'ici 2010, de 13 groupements tactiques nationaux et multinationaux – des unités d'environ 1 500 militaires chacune, capables de se rendre rapidement dans une zone de crise dans les dix jours suivant toute décision de déploiement. En outre, dans le cadre de la PSDC, l'UE a créé plusieurs nouvelles institutions (dont il sera question plus loin dans ce projet de rapport) et a mené une série de missions militaires, de maintien de l'ordre, de surveillance et de renforcement des capacités à l'étranger (voir figure 1).

7. L'intérêt croissant de l'UE pour devenir un fournisseur de sécurité a incité l'Union à établir des contacts avec l'OTAN. Le début des années 2000 a marqué le début des relations institutionnalisées entre l'OTAN et l'UE. Cette prise de contact a été accueillie positivement par l'OTAN, y compris par les Alliés non européens. La solidarité américano-européenne avait été puissamment réaffirmée dans le sillage de l'attaque du 11 septembre 2001 et la Turquie cherchait activement à devenir membre de l'UE à cette époque. Après un échange de lettres entre organisations en janvier 2001, l'établissement d'un partenariat stratégique et de renforcement mutuel a été annoncé dans une déclaration OTAN-UE de décembre 2002 sur la politique européenne de sécurité et de défense. Trois mois plus tard, ce partenariat a été consolidé par la conclusion des accords Berlin Plus, qui prévoient l'accès de l'UE aux moyens militaires et aux capacités de planification de l'OTAN pour les opérations dirigées par l'UE sans devoir recourir au lancement formel d'une opération par l'OTAN (le « droit de premier refus » de l'OTAN).

8. Le rapprochement entre l'UE et l'OTAN a également été facilité par des évaluations similaires des menaces reflétées dans le concept stratégique de l'OTAN de 1999 et dans les décisions du sommet de Prague de 2002, ainsi que dans la stratégie européenne de sécurité (SES) de l'UE de 2003 : les deux organisations ont reconnu le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive (ADM) et les États en déliquescence comme étant les principaux défis en matière de sécurité. L'approche globale de l'OTAN en matière de sécurité a été réaffirmée dans les documents ultérieurs de l'OTAN, y compris dans son concept stratégique de 2010.



Figure 1 (Source : Service européen pour l'action extérieure - SEAE)



9. Sur la base de ce cadre de coopération, l'UE a entrepris sa première opération de maintien de la paix, dénommée *Concordia*, en Macédoine du Nord, de mars à décembre 2003, avec pour commandant opérationnel le DSACEUR (le commandant suprême adjoint des Forces alliées en Europe) de l'OTAN. De même, la transition de l'opération de la Force de stabilisation de l'OTAN (SFOR) en Bosnie-Herzégovine à l'opération *Althea* dirigée par l'UE en décembre 2004 a été menée dans le cadre de Berlin Plus.

10. Cependant, dans l'ensemble, cette phase de coopération entre l'OTAN et l'UE n'a apporté que des progrès très limités et a été marquée par des failles institutionnelles et une suspicion mutuelle. Avec l'entrée de Chypre dans l'UE en 2004 et la Turquie étant membre de l'OTAN, les efforts visant à formaliser davantage le partenariat OTAN-UE ont été affectés. En conséquence, le cadre Berlin Plus a été *de facto* suspendu et l'opération *Althea* de l'UE en Bosnie-Herzégovine reste à ce jour la seule opération dans ce format. Les réunions entre les hauts représentants de l'OTAN et de l'UE – comme celles entre le Conseil de l'Atlantique Nord et le Comité politique et de sécurité (COPS) de l'UE – ont dû être considérées comme informelles. L'échange d'informations sensibles en matière de sécurité entre l'OTAN et l'UE a également été entravé. Un [rapport de 2007](#) de la commission de la défense et de la sécurité a souligné que « dès lors qu'elle ne reconnaît pas le gouvernement chypriote, la Turquie a refusé que des informations névralgiques de l'OTAN soient échangées avec l'UE en général – et avec Chypre et Malte en particulier – à l'occasion de réunions conjointes, en avançant l'argument que ces deux pays n'étaient pas membres du Partenariat pour la paix (PPP), qui autorise dans certaines limites le partage de données du renseignement ». Cette difficulté à échanger des informations sensibles demeure l'un des écueils majeurs de la coopération OTAN-UE, qui empêche notamment les participations croisées à des exercices de niveau stratégique.

11. Malgré ces réserves, il y a eu plusieurs exemples d'opérations simultanées qui ont pu se compléter, comme les missions EULEX (UE) et KFOR (OTAN) au Kosovo. Entre 2009 et 2016, l'OTAN et l'UE ont patrouillé ensemble au large de la Corne de l'Afrique dans le cadre de leurs missions de lutte contre la piraterie *Ocean Shield* (OTAN) et *Atalanta* (UE), l'OTAN ayant cessé ses opérations à l'arrivée à maturité d'*Atalanta*.

12. Les progrès réalisés par l'UE dans le développement de ses capacités militaires sont restés limités : bien qu'ils aient été déclarés pleinement opérationnels en 2007, les groupements tactiques de l'UE n'ont jamais été déployés dans des situations de crise, principalement par manque de moyens logistiques essentiels en Europe mais aussi par manque de structures décisionnelles efficaces aux niveaux stratégique et opérationnel. Au cours de cette période, l'UE ne disposait d'aucune structure militaire permanente de commandement et de contrôle. Néanmoins, la PSDC a été considérée avec inquiétude dans les cercles de l'OTAN, en particulier aux États-Unis. L'ancienne secrétaire d'État américaine Madeleine Albright a résumé en 1999 cette préoccupation avec les fameux « 3 D », à savoir la menace de découplage (des actions de l'OTAN et de l'UE), de duplication (des capacités) et de discrimination (des membres de l'OTAN non-membres de l'UE). Les groupements tactiques de l'UE ont joué un rôle utile dans la promotion de la transformation militaire, mais le concept même – par lequel les nations s'engagent à fournir différentes composantes d'unités de réaction rapide multinationales sur une base de rotation – était similaire à celui de la Force de réaction rapide (NRF) de l'OTAN. Les unités nationales désignées à la fois pour la NRF et les groupements tactiques sont essentiellement les mêmes, ce qui nécessite une coordination étroite entre l'OTAN et l'UE sur la priorité d'utilisation de ces forces en temps de crise.

13. Un autre sujet de préoccupation au sein des cercles de l'OTAN a été l'introduction par le l'UE d'obligations de défense mutuelle et de solidarité dans ses traités fondateurs : l'article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne (TUE) de 1993 stipule que les États membres ont l'obligation de fournir « une aide et une assistance par tous les moyens en leur pouvoir » à un

membre victime d'une agression armée, tout en précisant que « 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 ». L'article 222 du deuxième grand traité – sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE, tel que modifié en 2009) – appelle l'Union et les États membres à « agir conjointement dans un esprit de solidarité » pour aider un autre membre qui a subi une attaque terroriste ou une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. Cela a été perçu comme créant une certaine confusion quant à savoir quel traité – Washington, TUE ou TFUE – serait invoqué en situation de crise.

14. Si l'année 2016 a marqué le début d'un nouveau chapitre de la coopération entre l'OTAN et l'UE, la plupart des défis et des éléments du cadre institutionnel sont issus de la période antérieure à 2016.

### III. LE PARTENARIAT OTAN-UE DANS LE NOUVEL ENVIRONNEMENT POLITIQUE ET DE SÉCURITÉ MONDIALE

15. Certains s'accordent à dire qu'au cours des quatre dernières années, la coopération OTAN-UE a progressé davantage qu'au cours des deux décennies précédentes. En 2016, une déclaration conjointe historique a été signée par le président du Conseil européen, le président de la Commission européenne et le secrétaire général de l'OTAN, établissant une liste de sept domaines dans lesquels la coopération devrait être intensifiée (voir figure 2). En 2018, une déclaration conjointe de suivi a été signée, identifiant quatre domaines prioritaires supplémentaires : la mobilité militaire ; la lutte contre le terrorisme, le renforcement de la résilience aux risques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires ; et la promotion de l'agenda des femmes pour la paix et la sécurité. Bien qu'elle ne soit pas clairement identifiée dans les déclarations conjointes, la nécessité d'élargir le dialogue politique est également considérée comme un domaine prioritaire. En 2016 et 2017, les deux organisations ont également établi un ensemble commun de 74 actions à mettre en œuvre afin de transformer toutes ces déclarations en résultats concrets.



Figure 2 (Source : Service européen pour l'action extérieure - SEAE)

16. Deux facteurs principaux sont à l'origine de cet essor de la coopération : 1) la prise de conscience que ni l'OTAN ni l'UE ne possèdent à elles seules toute la gamme de capacités, d'expertise et d'outils nécessaires pour apporter des solutions globales à des défis de sécurité très complexes et multiformes à l'échelle mondiale ; et 2) un nouveau cycle d'initiatives européennes de sécurité en dehors du cadre de l'OTAN.

## **A. RELEVER LES NOUVEAUX DÉFIS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ**

17. Depuis l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, l'UE et l'OTAN se sont vues confrontées à une succession rapide de crises et de nouvelles menaces qui ont radicalement transformé leur environnement de sécurité : une série d'attentats terroristes, une crise des migrations et des réfugiés sans précédent, le retour sur la scène internationale d'une Russie renouant fortement avec des velléités de puissance, la menace croissante des guerres hybrides et cybernétiques, l'affirmation croissante de la Chine et l'importance grandissante de la question du changement climatique. Dans ce contexte, la coopération entre les deux organisations est passée de simplement souhaitable à absolument essentielle. Les paragraphes suivants donnent un bref aperçu de la coopération entre l'UE et l'OTAN pour relever certains de ces nouveaux défis.

### ***Coopération maritime opérationnelle***

18. En 2015, en réponse à la crise des réfugiés et des migrations en Méditerranée, l'UE a lancé une opération baptisée *Sophia* pour identifier et démanteler les réseaux de passeurs et de trafiquants d'êtres humains. Les garde-côtes et l'agence Frontex de l'UE ont également lancé des opérations de sécurité des frontières et de recherche et sauvetage *Poséidon* et *Triton* (plus tard remplacées par *Themis*) en Méditerranée centrale et orientale. En parallèle, l'OTAN a répondu aux conséquences de cette crise, en 2016, en pérennisant sa propre opération de lutte contre le terrorisme et de collecte de renseignements en Méditerranée, d'abord baptisée *Active Endeavour* (lancée en 2001 dans le cadre de la réponse de l'OTAN à l'agression subie par les États-Unis le 11 septembre 2001), puis renommée *Sea Guardian*. Un détachement du 2<sup>e</sup> groupe maritime permanent de l'OTAN, complété par des moyens navals alliés, a également été déployé en mer Égée pour aider à lutter contre la traite des êtres humains et l'immigration clandestine. L'OTAN a ainsi apporté un soutien actif à l'opération *Sophia* (qui fait partie du mandat officiel du *Sea Guardian*), et aux opérations Frontex ainsi qu'aux garde-côtes nationaux concernés en mer Égée en fournissant des informations opérationnelles en temps réel et un soutien logistique pour *Sophia*. L'extension de ce soutien de l'OTAN à l'opération navale EUNAVFOR MED IRINI de l'UE, ayant pour mission de faire respecter l'embargo des Nations unies sur les armes à destination de la Libye, est toujours en cours de discussion. La bonne collaboration opérationnelle entre l'OTAN et l'UE en Méditerranée doit beaucoup aux accords de liaison entre les parties.

### ***Lutte antiterrorisme***

19. Les attentats terroristes de Paris (2015) et de Bruxelles (2016), le problème des milliers de citoyens européens impliqués dans les conflits en Syrie et en Iraq en tant que combattants étrangers ainsi que l'insistance de l'administration Trump en faveur d'un rôle plus actif de l'OTAN dans la lutte contre le terrorisme sont parmi les facteurs clés qui ont incité les dirigeants de l'OTAN et de l'UE à identifier la lutte antiterrorisme comme l'un des domaines prioritaires de la coopération OTAN-UE. Les deux organisations peuvent en effet se compléter, puisque l'OTAN se concentre sur le soutien à la coalition internationale pour combattre l'État islamique (en fournissant des avions de surveillance AWACS pour la gestion de l'espace aérien) et sur la contre-insurrection, tandis que l'UE offre des possibilités de collaboration judiciaire et policière, notamment le partage d'informations sur les voyageurs suspects. Les deux organisations se complètent également dans leur soutien aux autorités iraqiennes : l'OTAN, via sa mission NMI, apporte conseil et formation



au ministère de la défense iraquien là où l'UE, via sa mission de conseil (EUAM), conseille les autorités du ministère de l'intérieur sur la réforme du secteur de la sécurité civile. Depuis 2016, l'UE a adopté ou révisé plusieurs instruments de lutte contre le financement du terrorisme pour lutter contre le blanchiment d'argent et pour renforcer les garanties contre les mouvements illicites d'argent liquide, domaines dans lesquels l'OTAN n'a pas de mandat. Toutefois, hormis une coordination concrète des activités dans ces domaines en particulier, la coopération entre l'UE et l'OTAN en matière de lutte contre le terrorisme a été essentiellement rhétorique (Lindstrom et Tardy, 2018). Les interactions entre les membres du personnel – y compris la participation croisée aux groupes de travail de l'autre partie – et le partage d'informations ont quelque peu augmenté, mais la plupart des progrès réalisés dans la coopération en matière de lutte antiterrorisme résultent d'actions dans d'autres domaines prioritaires, tels l'aide au renforcement des capacités des partenaires, la lutte contre la prolifération des armes, la sécurité maritime et la cybersécurité.

20. Un domaine dans lequel la coopération entre l'OTAN et l'UE a obtenu des résultats particulièrement tangibles répond à l'affirmation croissante de la Russie en Europe de l'Est et au-delà. En particulier, les deux organisations ont considérablement intensifié leurs efforts conjoints pour faire face aux menaces hybrides, pour renforcer la cybersécurité et pour améliorer la mobilité militaire. En outre, alors que l'OTAN n'est pas en mesure d'introduire des sanctions significatives contre la Russie pour violation du droit international (au-delà de la suspension de toute coopération concrète avec la Russie ainsi que les réunions du Conseil OTAN-Russie à tout niveau supérieur à celui des ambassadeurs, et l'imposition de restrictions de la présence diplomatique russe au siège de l'OTAN), l'UE quant à elle, impose depuis 2014 une série de sanctions. Celles-ci consistent notamment à limiter l'accès aux marchés de l'UE pour les principales institutions financières, énergétiques et de défense russes, ainsi que l'accès de la Russie à certaines technologies sensibles dans le domaine de la production et de l'exploration pétrolières.

### ***Les menaces hybrides***

21. Ce domaine est apparu comme l'une des priorités les plus urgentes du renforcement de la collaboration OTAN-UE. Afin d'améliorer la connaissance de la situation, la cellule de fusion hybride de l'UE et son homologue de l'OTAN, la branche d'analyse hybride, ont mis en place une capacité technique qui leur permet d'échanger systématiquement des informations. Un autre exemple visible de coopération dans ce domaine a été la création d'un centre d'excellence européen certifié à la fois par l'UE et par l'OTAN pour la lutte contre les menaces hybrides (HybridCoE) en avril 2017. Ce centre offre aux experts des deux parties une plateforme pour le partage des meilleures pratiques, des nouvelles idées et la production d'analyses multidisciplinaires sur les menaces hybrides. À l'ère des menaces hybrides, les Alliés de l'OTAN peuvent tirer des enseignements précieux pour les pays non-membres de l'Alliance, à savoir la Suède (qui a développé une approche de défense à l'échelle de la société avec son concept de défense totale) et la Finlande (qui a une expérience considérable dans le renforcement de la résilience de la société face à la désinformation et aux activités secrètes de la Russie). La division Diplomatie publique de l'OTAN et la Direction de la communication stratégique de la Commission européenne ont noué des liens étroits pour s'attaquer aux campagnes de désinformation de Moscou. Les officiers d'information de l'OTAN et de l'UE ont également coopéré dans leurs activités de lutte contre les campagnes de désinformation sur la Covid-19 – ces campagnes visant à saper la solidarité européenne et euro-atlantique, à présenter l'UE et l'OTAN comme des organisations inefficaces, voire jusqu'à prétendre que les États-Unis ont créé ce virus dans le cadre de leur guerre biologique contre leurs adversaires. Dans un esprit de solidarité, les responsables des communications stratégiques de l'UE ont contribué à démystifier les attaques de désinformation liées à la Covid-19 visant l'OTAN. Plus généralement, on peut affirmer que la coopération entre l'OTAN et l'UE sur les menaces hybrides a considérablement accru la prise de conscience face à ce défi et a nettement augmenté la résilience de la communauté euro-atlantique

face aux tactiques hybrides. Cependant, l'absence d'un partenariat formel fait partie des enjeux mis en lumière par la crise actuelle liée à la Covid-19.

### **Cybersécurité**

22. Les bases de la coopération OTAN-UE en matière de cyberdéfense ont déjà été jetées en 2013, avec la signature d'un accord entre le Centre d'excellence pour la cyberdéfense coopérative de l'OTAN (CCD COE) et l'Agence européenne de défense (AED) visant à échanger des informations et éviter la duplication des recherches. En février 2016, cet accord a été suivi par la signature d'un accord technique visant à partager des informations au niveau opérationnel entre les équipes de cyber-réaction d'urgence de l'UE (CERT-EU) et de l'OTAN (NCRIC). Des échanges réguliers ont lieu entre les états-majors à propos des concepts, des doctrines, des cours de formation ainsi que pour des briefings croisés et des cyber-exercices coordonnés. L'UE et l'OTAN mettent toutes deux sur pied des équipes de cyberdéfense de réaction rapide qui peuvent être envoyées pour aider un État membre ciblé. Dans le cadre de la coopération structurée permanente (CSP), six États membres de l'UE ont créé des équipes de réaction rapide en cas de cyber-crise (CRRT), qui peuvent être déployées dans telle situation. Ces équipes seront équipées de cyber-boîtes à outils développées en commun et conçues pour détecter les cyberattaques et y répondre. Néanmoins, l'OTAN et l'UE devront veiller à ce que leurs équipes de réaction rapide respectives ne se disputent pas les mêmes ressources et à ce que la répartition des tâches soit claire. Dans l'ensemble, l'interaction entre les personnels de l'OTAN et de l'UE sur les cyberattaques s'est améliorée, mais il n'existe toujours pas de canaux immédiats pour le partage d'informations classifiées entre l'UE et l'OTAN (Lindstrom et Tardy, 2018).

### **Mobilité militaire**

23. La mobilité militaire est devenue l'un des domaines phares de la coopération entre l'OTAN et l'UE, un domaine dans lequel cette coopération peut en effet apporter une contribution tangible à la défense européenne. La notion de mobilité militaire implique la capacité de déplacer rapidement des troupes et des équipements à travers l'Europe afin de défendre les Alliés en cas de conflit – capacité qui a été perdue depuis la fin de la guerre froide et qui devrait donc être réapprise. Par exemple, même si l'OTAN déploie des unités de la taille d'un bataillon dans les États baltes et la Pologne dans le cadre de sa présence avancée rehaussée, la capacité à mobiliser rapidement des troupes supplémentaires en situation de crise reste fondamentale pour la crédibilité de la posture de dissuasion et de défense de l'Alliance. Des progrès en matière de mobilité militaire sont essentiels pour la réactivité des forces de l'OTAN, en particulier la Force de réaction de l'OTAN (NRF) et la force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation (VJTF). La tenue de l'exercice OTAN *Trident Juncture* en 2018 a montré qu'il réside une marge d'amélioration importante en matière de mobilité militaire.

24. Plus précisément, les commandements militaires alliés devraient pouvoir compter sur :

- 1) la possibilité de déplacer les troupes et les ressources avec un minimum de procédures bureaucratiques de passage des frontières – à savoir la notion de « Schengen militaire » – et
- 2) sur l'infrastructure logistique nécessaire, notamment les routes, les chemins de fer, les ponts, les ports maritimes et les aéroports.

L'UE est extrêmement bien placée pour prendre le leadership à cet égard, car l'OTAN ne dispose que d'une capacité limitée à lancer des projets d'infrastructures transfrontalières ou à négocier la création d'une zone sans frontières.

25. Le plan d'action de l'UE sur la mobilité militaire a pris en compte les paramètres de l'OTAN en matière d'infrastructure de transport, ce qui a essentiellement abouti à un ensemble commun d'exigences à cet égard. En outre, afin de consolider les échanges informels fréquents entre le personnel de l'OTAN et de l'UE, un dialogue structuré sur la mobilité militaire a été lancé en

novembre 2018, pour assurer une cohérence et réaliser des synergies. L'UE a pris en compte les normes de l'OTAN relatives à la mobilité militaire, telles les paramètres de l'infrastructure du réseau de transport. La mobilité militaire est également devenue un projet CSP et la Commission européenne a demandé 6,5 milliards d'euros dans le prochain budget pluriannuel de l'UE pour les allouer aux infrastructures à double usage. Si les progrès initiaux du partenariat OTAN-UE sur la mobilité militaire sont effectivement encourageants, les discussions en cours sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne pour 2021-2027 suscitent des inquiétudes sur le financement en matière de mobilité militaire, tout comme la fermeture brutale des frontières (tant dans l'UE que dans l'espace OTAN) liée à la Covid-19. Enfin, ce partenariat OTAN-UE pourrait s'avérer plus rapide s'il était mené par des structures formelles plutôt que par des échanges informels de personnel à personnel.

### ***Un renforcement conjoint des capacités (CB) et une assistance aux pays partenaires***

26. Si l'UE et l'OTAN ont toutes deux assigné des programmes pour aider leurs voisins de l'Est et du Sud – tels le renforcement des capacités de l'UE en matière de soutien à la sécurité et au développement (CBSD) et le renforcement des capacités de défense et de sécurité connexes (DCB) de l'OTAN ainsi que les initiatives *Building Integrity* (BI) – leurs activités communes dans ce domaine ont été considérées comme prioritaires dans la déclaration commune de 2016 et ont conduit à l'identification de la Bosnie-Herzégovine, de la République de Moldova et de la Tunisie comme « pays pilotes ». Depuis l'adoption de la première résolution commune, les deux organisations ont déployé de nombreux efforts pour définir les domaines potentiels d'intérêt commun, intensifier l'échange d'informations et coordonner leur communication stratégique dans un large éventail de domaines. Des programmes d'assistance sur mesure ont été mis en place pour chacun de ces pays dans des domaines tels que les communications stratégiques, la protection civile, la cybersécurité et la protection des armes et des munitions. Par la suite, le partenariat OTAN-UE en matière d'assistance en capacités de défense s'est étendu à l'Ukraine et à l'Iraq. L'UE a également décidé d'allouer des fonds au programme BI de l'OTAN, conçu pour lutter contre la corruption et promouvoir la bonne gouvernance dans les secteurs de la défense et de la sécurité. Pourtant, malgré une liste impressionnante et croissante de domaines de coopération en matière de développement des capacités de défense, les observateurs ne sont pas convaincus que les résultats sont nécessairement tangibles et d'une réelle valeur ajoutée pour les partenaires. Il conviendrait de mettre davantage l'accent sur l'appropriation locale et la durabilité de ces projets d'assistance (Lindstrom et Tardy, 2018).

## **B. LES NOUVELLES INITIATIVES DE L'UE EN MATIÈRE DE DÉFENSE ET LES IMPLICATIONS POUR LA COOPÉRATION OTAN-UE**

27. La percée du partenariat OTAN-UE en 2016 a coïncidé avec un nouvel élan dans les efforts de l'UE en matière de défense et de sécurité. L'émergence de nouveaux défis, ainsi que les résultats du référendum de Brexit, combinés aux incertitudes liées à la politique étrangère des États-Unis sous cette nouvelle administration, ont incité les dirigeants européens à repenser le rôle mondial de l'UE. En 2016, la stratégie globale de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité (SGUE) – qui a remplacé la stratégie européenne de sécurité de 2003 – a mis en avant la notion d'« autonomie stratégique européenne » en matière de défense et de sécurité, tout en reconnaissant qu'en termes de défense collective, « l'OTAN reste le cadre principal pour la plupart des États membres ». La SGUE appelle les Européens à « assumer une plus grande responsabilité pour notre sécurité » et à « être prêts et capables de dissuader les menaces extérieures, d'y répondre et de se protéger contre elles » (SEAE, 2016).

28. L'UE a lancé une série de nouvelles institutions et initiatives destinées à remplir de contenu la notion d'« autonomie stratégique ». Un certain cadre institutionnel a été créé dès l'aube de la PSDC dans les années 2000, notamment le Comité militaire de l'UE (CMUE) composé des chefs

d'état-major des armées des États membres (sous l'égide du Conseil de l'UE), l'État-major de l'UE (EMUE) fournissant une expertise militaire (sous l'égide du service européen d'action extérieure) et une agence européenne de défense distincte chargée de renforcer la base industrielle et technologique de la défense européenne. Toutefois, ces institutions avaient un mandat, des effectifs et des ressources très limités. Le budget annuel total de l'AED a été d'environ 30 millions d'euros tout au long des années 2010. En outre, l'enveloppe commune de l'UE ne pouvait pas être utilisée pour financer la R&D militaire. L'effectif de l'État-major militaire de l'UE est donc resté insuffisant et n'était pas en mesure d'assurer le commandement et le contrôle opérationnels.

29. Cela dit, depuis 2016, la situation a nettement évolué. L'UE a fait un pas vers la création de son propre quartier général opérationnel : au sein de l'EMUE, une capacité militaire de planification et de conduite (CMPC) a été créée avec pour mandat de mener des missions non exécutives – c'est-à-dire soutenant un pays hôte et n'impliquant pas de combat – telles les missions de formation de l'UE en République centrafricaine, au Mali et en Somalie. Toutefois, d'ici la fin 2020, la CMPC devrait être en mesure de mener une opération militaire exécutive de la taille d'un groupement tactique de l'UE sur requête du Conseil de l'UE (SEAE, 2018).

30. En outre, l'UE a lancé de nouvelles initiatives pour développer un ensemble de capacités de défense plus performantes, déployables, durables et interopérables. À cet égard, plusieurs étapes importantes ont été franchies :

1. En juin 2017, un accord a été conclu pour activer la CSP (pourtant inscrite dans le traité de Lisbonne mais jamais appliquée jusqu'à présent), qui consiste en un processus visant à inciter les parties à coopérer et à renforcer leurs efforts en matière de défense. Dans ce cadre, les États membres ont pris un certain nombre d'engagements contraignants en faveur d'une posture de défense plus visible et plus efficace et ont proposé 17 projets initiaux de coopération (dont un noyau d'opérations de réponse aux crises EUFOR, un commandement médical européen et une école commune du renseignement de l'UE). Il y a actuellement 46 projets CSP, impliquant 25 États membres sur les 27 que compte l'UE<sup>1</sup>. Ces projets militaires communs incluent un grand nombre de projets de formation (notamment un centre d'entraînement et de simulation, un centre d'entraînement médical, un centre d'entraînement à la défense, une cyber-académie) et ils se concentrent aussi fortement sur le développement des capacités, notamment concernant les technologies de pointe (systèmes de missiles tactiques terrestres au-delà de la portée optique (BLOS), système anti-sous-marin sans surveillance, etc.).
2. Les États membres de l'UE ont invité l'AED à établir un examen annuel des capacités existantes dans les États membres – Examen annuel coordonné en matière de défense (EACD) – afin de fournir un instantané du paysage des capacités dans l'ensemble et d'identifier les lacunes en matière de capacités et les opportunités de coopération. L'AED, en coopération avec les États membres, produit également un plan de développement des capacités (PDC) conçu pour identifier des priorités d'amélioration des capacités. Par exemple, tout au long du processus du PDC en 2018, 11 domaines prioritaires de développement des capacités ont été identifiés, dont la cyber-réponse, les systèmes spatiaux et la manœuvrabilité navale.
3. Simultanément, la Commission européenne a proposé la création d'un Fonds européen de défense (FEDEF) pour encourager les projets transfrontaliers de capacités de défense en offrant un cofinancement de l'UE. Il s'agit d'une étape révolutionnaire pour l'Union, car pour elle, les dépenses du budget commun en matière

<sup>1</sup> Seuls le Danemark et Malte ne sont pas impliqués



de R&D militaire étaient tabous. Pour le prochain cycle budgétaire (2021-2017), la Commission européenne a annoncé une allocation de 13 milliards d'euros répartis entre développement des capacités (8,9 milliards d'euros pour cofinancer les investissements des États membres) et projets de recherche collaborative (4,1 milliards d'euros) (Commission européenne, 2018).

### A coherent approach from priorities to impact



Figure 3 (Source : AED)

31. Tout en répondant à l'affirmation largement acceptée selon laquelle les Européens doivent en « faire plus » pour leurs propres sécurité et défense, ces initiatives ont ouvert un débat dans les cercles de l'OTAN. Des inquiétudes ont été exprimées, essentiellement par les pays membres de l'OTAN qui ne sont pas membres de l'UE, quant au fait que ces nouvelles initiatives franchissent la ligne rouge définie par les « 3 D » d'Albright : découplage, duplication et discrimination.

32. Par exemple, il est avancé que les règles du FEDEF pourraient être discriminatoires à l'égard des fabricants de matériel de défense basés en dehors de l'UE, notamment les industries américaines, pour ce qui est de la participation à certains projets européens bénéficiant d'un financement du FEDEF. Selon les règles de ce dernier, les entreprises contrôlées à l'extérieur mais situées sur le territoire de l'Union peuvent bénéficier de financements, sous réserve qu'elles respectent un certain nombre de conditions. Les entreprises contrôlées à l'extérieur et situées hors du territoire de l'Union peuvent participer à des projets financés par le FEDEF – là encore sous réserve d'un certain nombre de garanties –, mais ne peuvent en revanche pas recevoir de financement. Pour certains, ces règles pourraient limiter la coopération transatlantique et même, en fin de compte, réduire l'éventail de choix et la qualité des équipements que les Européens peuvent acheter (*Deutsche Welle*, 2019) ou encore entraîner des duplications dans la production des équipements.

33. En outre, la capacité de planification et de conduite militaire de l'UE est considérée par certains comme une étape vers la création d'une concurrence au commandement allié des opérations de l'OTAN, tandis que l'EACD de l'UE est perçu comme l'équivalent du processus de planification de défense de l'OTAN (NDPP), créant ainsi, aux yeux de ces critiques, un risque de



découplage et de duplication. Il convient ici de rappeler à la fois les chiffres – 90 personnes à la MPCC (Capacité Militaire de Planification et de Conduite), 6 800 pour l'ACO (commandement allié opérations) – mais aussi que le risque de duplication est très limité, l'EACD étant à la fois moins structurée, moins prescriptive et orientée différemment que le NDPP. Elle intègre notamment une dimension coopération que n'a pas le NDPP, les capacités développées restant par ailleurs des capacités nationales, que les Alliés concernés déclareraient donc dans le cadre du NDPP. L'enjeu est donc plus sur la bonne coordination/synchronisation que sur une véritable duplication. Mais ce souci est bien pris en compte : « Il est important que [les visites bilatérales de l'EACD et les consultations avec les États membres] s'alignent au mieux sur les consultations de planification de défense de l'OTAN afin de bénéficier des efforts de collecte de données de cette dernière, tout en évitant toute charge inutile pour les États membres. Le prochain rapport EACD (novembre 2020) fournira l'aperçu et les indications nécessaires pour aider à lier la planification nationale, les projets multinationaux CSP et le Fonds européen de défense, tout en restant complémentaires aux objectifs de planification de la défense de l'OTAN », a déclaré Jorge Domecq, directeur général de l'AED.

34. Les institutions de l'UE insistent sur le fait que les initiatives de défense de l'Union sont conçues pour permettre à l'Europe de mieux faire face aux menaces, en coopération avec l'OTAN et dans l'intérêt de celle-ci, ainsi que pour contribuer à un partage plus équitable des charges. Les ambitions de l'UE en matière de modernisation de la défense complètent les efforts de développement des capacités de l'OTAN dans le cadre d'un partage du fardeau mieux assumé : les capacités de défense développées dans le cadre du FEDEF et de la CSP par les pays également membres de l'OTAN seront à la disposition des pays de l'OTAN. L'UE souligne également que les fonctionnaires des deux organisations s'efforcent d'éviter les doubles emplois et de créer des synergies. Ces efforts comprennent des consultations approfondies du personnel visant à assurer la transparence et l'harmonisation des normes militaires (UE-OTAN, 2018).

#### **IV. PARTENARIAT OTAN-UE : SURMONTER LES OBSTACLES ET TRACER LA VOIE À SUIVRE**

35. L'évolution de l'UE en un acteur de sécurité autonome semble irréversible. Cette tendance s'explique par deux phénomènes. Premièrement, la socialisation continue des nations européennes dans le cadre de leur participation à l'élaboration des politiques de l'UE. L'UE est plus qu'une organisation internationale – elle possède une importante dimension supranationale et certaines qualités d'un État fédéral. L'intégration européenne continue de s'approfondir, s'étendant à de nouveaux domaines dont la défense et la sécurité. Cette tendance est soutenue par les citoyens européens : selon l'enquête Eurobaromètre 2017, environ 75 % des Européens souhaitent que l'UE ait une politique de défense commune, et ce chiffre est remarquablement stable dans toutes les enquêtes depuis 2004. Jusqu'à 55 % des citoyens européens interrogés ont soutenu « totalement » ou « quelque peu » l'idée d'une « armée européenne ». Le départ du Royaume-Uni – fervent critique de la notion d'« armée européenne » – de l'UE est considéré par certains comme susceptible de faciliter l'avancement des efforts de défense et de sécurité de l'Union. Mais ce départ porte aussi atteinte aux capacités de défense et de sécurité de l'Union européenne, et l'engagement du Royaume-Uni à continuer d'être un acteur majeur de la défense européenne doit être salué.

36. Deuxièmement, alors que les États-Unis continuent à investir de manière significative dans la défense européenne, notamment en finançant généreusement l'Initiative de dissuasion européenne (6,5 milliards de dollars pour l'année fiscale 2019), le « pivot vers l'Asie » des priorités stratégiques américaines est une tendance claire qui remonte à la présidence Obama, voire à celle de George W. Bush, et qui devrait se poursuivre sous les futures administrations, que celles-ci soient républicaine ou démocrate. D'une certaine manière, le poids militaire croissant de

l'Europe pourrait être dans l'intérêt des États-Unis car il libérerait des ressources américaines pour d'autres activités dans la région Asie-Pacifique.

37. Il faut trouver un équilibre délicat entre la poursuite du renforcement du pilier européen de la communauté euro-atlantique et la nécessité d'éviter un découplage involontaire entre les États-Unis et l'Europe. Plusieurs éléments sont essentiels pour parvenir à cet équilibre :

### ***Évaluer les ambitions européennes en matière de défense***

38. Les réalisations de l'UE dans le secteur de la défense et de la sécurité sont importantes mais ne doivent pas être exagérées. Si l'idée d'une « armée européenne » remonte à la fin des années 1940, elle n'est toujours pas visible à l'horizon. Tout d'abord, à part quelques euro-fédéralistes radicaux, peu de gens en Europe pensent que la sécurité à long terme pour l'Europe ne nécessite pas une alliance forte avec les États-Unis, du moins dans un avenir prévisible. Même le plus ardent défenseur de l'autonomie stratégique de l'Europe – la France – ne la considère pas comme une option alternative à l'OTAN et reconnaît le rôle important que jouent les États-Unis et l'OTAN pour relever le défi russe sur le flanc oriental de l'Europe.

39. Les capacités militaires des membres de l'UE restent notablement inférieures à celles des États-Unis alors que les PIB de l'UE et des États-Unis sont de taille comparable. En 2017, les budgets de défense européens s'élevaient à 240 milliards d'euros (le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne en assurant près des deux tiers) alors que le budget de défense des États-Unis s'élevait la même année à 545 milliards d'euros, soit respectivement 1,34 % et 3,2 % de leurs PIB. Au cours du sommet de l'OTAN au pays de Galles en 2014, les Alliés ont formalisé ce qui n'était depuis 2006 qu'un objectif informel et se sont engagés à « viser à atteindre la ligne directrice de 2 % d'ici une décennie ». Le tableau ci-après montre qu'en dépit de progrès certains, un écart entre les Alliés européens et les États-Unis persiste<sup>2 3</sup>. Le Brexit accentuera la contribution des Alliés non-membres de l'Union européenne dans la défense de l'Europe.

40. Plus de la moitié des budgets de défense européens sont consacrés au personnel contre un tiers seulement aux États-Unis, ces derniers investissant beaucoup plus dans les opérations, la R&D et les marchés publics. En conséquence, l'UE investit environ 24 000 dollars par soldat dans l'équipement, contre plus de 100 000 dollars aux États-Unis. Enfin, dans les principales catégories

<sup>2</sup> Hors OTAN, l'Irlande par exemple consacre 0,3 % de ses dépenses nationales à la défense, Malte 0,5 %, l'Autriche 0,7 %, la Suède 1% et Chypre 1,6%.

<sup>3</sup> Il est toutefois important de noter que la part d'un Allié dans les dépenses de défense accumulées ne reflète pas nécessairement sa contribution réelle à l'OTAN. Certains Alliés, en particulier les États-Unis mais aussi le Royaume-Uni et la France, dépensent une partie considérable de leur budget de défense pour soutenir des activités nationales au-delà de la zone de responsabilité de l'OTAN. L'Institut international d'études stratégiques (IISS) estime qu'en 2018, environ 6% du budget américain de la défense (soit environ 36 milliards de dollars, soit à peu près la taille du budget total de la défense de la France) était consacré directement à la défense européenne. Il faut bien sûr garder à l'esprit que le mandat de l'OTAN est de protéger non seulement l'Europe, mais aussi l'Amérique du Nord, de sorte que les dépenses américaines consacrées à la défense de son propre territoire doivent également être prises en compte. Le budget de l'OTAN en tant qu'institution est modeste – seulement environ 2,5 milliards de dollars par an. La contribution américaine y est d'environ 22% et, à partir de 2021, elle sera encore réduite à 16% – le niveau auquel l'Allemagne contribue actuellement. Cela dit, lors de la mise en œuvre de ses tâches essentielles de défense collective, de gestion des crises et de sécurité coopérative, l'OTAN s'appuie principalement sur la mobilisation de capacités nationales plutôt que sur son propre budget ou sur des actifs détenus en commun. Par conséquent, le potentiel militaire des pays de l'OTAN (y compris les capacités de dissuasion nucléaire des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France) représente l'élément clé de la crédibilité de l'Alliance, bien que la contribution individuelle par Allié soit difficile à évaluer.

d'armes, les membres de l'UE investissent dans plus de 150 systèmes différents tandis que les États-Unis se concentrent sur 27. L'opération en Libye en 2011 a montré à quel point l'Europe dépend des capacités critiques des États-Unis telles que le transport aérien stratégique, le ravitaillement en vol, les munitions intelligentes et la reconnaissance (Valasek, Brattberg, 2019).

41. Dans ce contexte, le renforcement des initiatives de l'UE en matière de défense offre une occasion unique, si ce n'est la seule option, d'obtenir « plus de résultats pour le même prix » en Europe, ce qui est également dans l'intérêt de l'OTAN. Le Parlement européen estime que les Européens pourraient économiser plus d'1 milliard d'euros rien qu'en partageant les véhicules d'infanterie et en harmonisant les systèmes de certification des munitions (Parlement européen, 2019). Toutefois, du point de vue de l'OTAN, il serait utile que l'UE se concentre non seulement sur une utilisation plus efficace des fonds disponibles, mais qu'elle encourage également ses membres à s'engager à dépenser davantage en faveur de la défense en général.

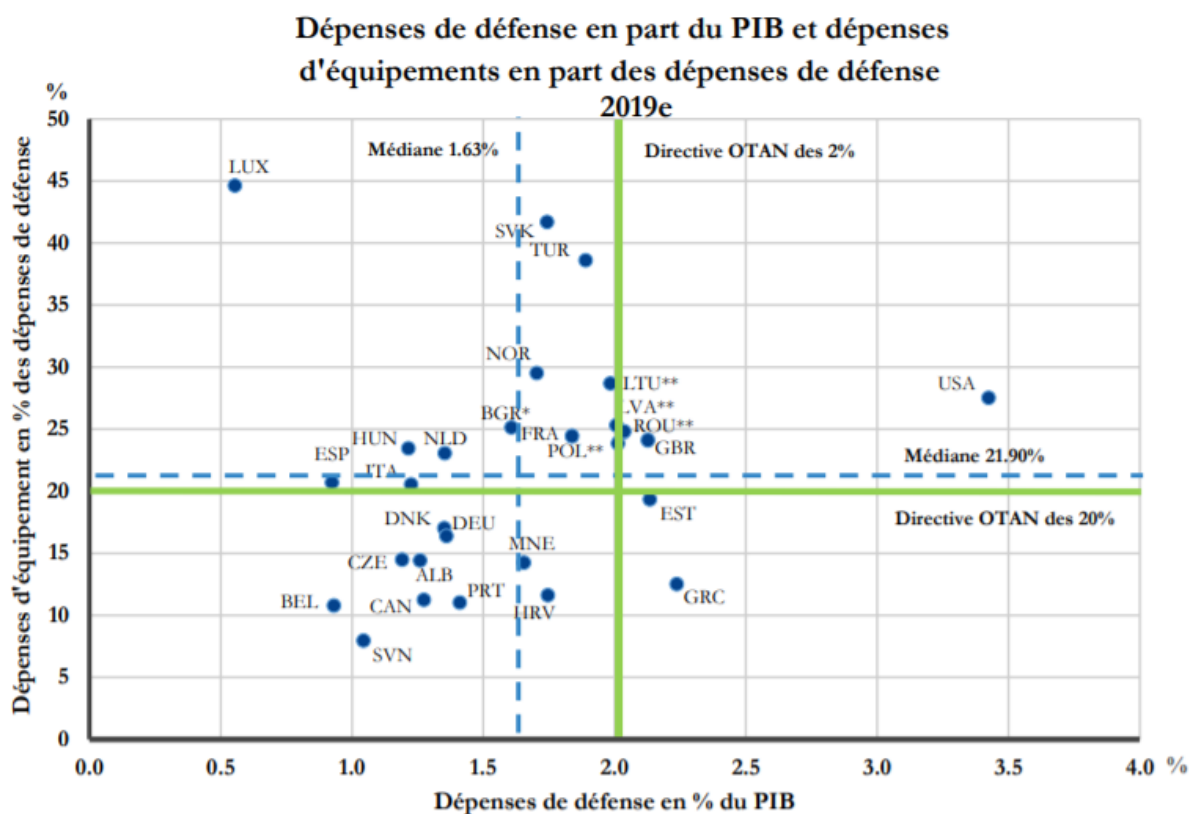


Figure 4 (Source : OTAN).

42. Même avec le départ du Royaume-Uni, l'UE reste divisée sur l'extension des clauses de défense mutuelle existantes dans ses traités. Plusieurs membres de l'UE adhèrent strictement à la politique de neutralité, notamment l'Autriche, la Finlande, l'Irlande, Malte et la Suède. Le Danemark s'est retiré des projets d'intégration de la défense européenne tels que l'Union de l'Europe occidentale. Les membres « atlantistes » de l'UE comme les Pays-Bas et la plupart des pays qui ont rejoint l'Union après 2004 seraient réticents à souscrire à des initiatives de défense européenne qui pourraient aliéner les États-Unis.

43. Il existe enfin des divergences entre les deux partenaires du « moteur de l'Europe ». La France est désireuse de faire avancer le plus rapidement possible les projets d'intégration de la défense européenne, même si seule une minorité de membres de l'UE – les pays « d'avant-garde » – y souscrivent. La position allemande, plus inclusive, a contribué à ce que presque tous les membres de l'UE adhèrent à la CSP. Traditionnellement proactive, la France est ouverte à la

participation à des opérations à l'étranger, alors que l'Allemagne privilégie les moyens diplomatiques et autres moyens non militaires. La France veut voir l'Europe comme un acteur indépendant en matière de sécurité, mais « Europe » n'est pas nécessairement synonyme d'« Union européenne ». Conformément à la promotion de longue date par la France de l'approche « Europe à plusieurs vitesses », Paris a lancé, en 2017, l'Initiative européenne d'intervention (IEI), qui réunit 14 pays européens dont le Royaume-Uni et le Danemark, deux pays traditionnellement sceptiques quant à l'intégration de la défense européenne. L'IEI se veut un dispositif souple et pragmatique destiné à favoriser une culture stratégique commune – dont l'absence en Europe est un problème aigu –, à échanger des informations et à renforcer l'interopérabilité dans le cadre de futures opérations conjointes.

44. Il convient donc de replacer dans leur contexte les efforts militaires européens. Des informations adéquates et des évaluations réalistes de ces efforts permettent d'évaluer correctement leur potentiel ainsi que leurs limites. Une analyse approfondie des initiatives européennes est préférable aux critiques systématiques de ces dernières. Les structures de l'UE offrent une occasion d'améliorer les capacités qui seraient également à la disposition de l'OTAN. Une UE forte reste un élément clé d'une OTAN forte. En outre, certains pays européens pourraient juger politiquement préférable d'augmenter les investissements dans la défense par les canaux de l'UE plutôt que ceux de l'OTAN.

#### ***Améliorer l'inclusion et la coordination***

45. Des progrès importants ont été réalisés pour accroître les synergies et éviter les doubles emplois entre l'OTAN et l'UE. Par exemple, sur les 46 projets de la CSP, 38 reflètent également les priorités de l'OTAN. Un autre exemple est OCEAN2020 : le plus grand projet de recherche sur la défense financé par l'UE, qui vise à améliorer la connaissance de la situation maritime grâce à des systèmes pilotés et non pilotés, des satellites et des réseaux de communication et conçu pour être compatible avec les normes de l'OTAN. Comme indiqué, l'examen annuel coordonné de la défense de l'UE tient compte du processus de planification de la défense de l'OTAN (NDPP). Il convient enfin de noter à cet égard la multiplication des réunions de haut niveau en 2018-2020, avec des réunions du Conseil de l'Atlantique nord et du Comité politique et de sécurité (COPS) de l'Union européenne mais aussi les briefings de commissaires européens auprès du Conseil de l'Atlantique Nord. Ainsi, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Josep Borrell, a participé le 15 avril dernier à la réunion des ministres de la défense des pays de l'OTAN pour examiner la réponse de l'OTAN à la crise Covid-19. De même, le 12 mai dernier, le secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, a pour sa part participé à une réunion en visioconférence des ministres de la défense de l'Union européenne.

46. Cependant, la coordination doit s'améliorer, d'autant plus que l'OTAN et l'UE ne sont pas les seules parties prenantes : il existe une pléthore d'initiatives de coopération bilatérale ou multilatérale en matière de défense en Europe, notamment l'IEI, la Force expéditionnaire conjointe franco-britannique, la Force expéditionnaire conjointe de neuf pays dirigée par le Royaume-Uni, l'initiative des « nations cadres » dirigée par l'Allemagne, et la Coopération nordique de défense (Nordefco). Certains experts suggèrent des modèles basés sur des formats tels le « Dialogue structuré sur la mobilité militaire » lancé en novembre 2018, ou la formule du Centre d'excellence (CoE) utilisée par l'OTAN et l'UE lors de la création d'un centre pour les menaces hybrides à Helsinki (Drent et al., 2019).

47. Mieux synchroniser les processus de développement des capacités et de planification industrielle permettrait de rendre plus efficace la relation entre l'UE et l'OTAN. En outre, le haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de l'UE pourrait se voir accorder le statut d'observateur dans le processus de planification de la défense de l'OTAN, où il



pourrait servir de pont potentiel entre les nombreuses institutions de l'UE impliquées dans le développement et la planification des capacités de défense (SEAE, AED).

48. L'accès des Alliés non-membres de l'UE aux cadres européens de développement des capacités tels que la CSP et le FEDEF demeure une question en suspens. Des discussions sur les moyens de tenir compte des préoccupations des alliés non européens, en particulier celles des États-Unis, sont en cours afin de combiner l'enjeu premier, qui est que les Européens doivent faire plus pour accroître leurs capacités de défense, et la participation desdits alliés, selon des règles claires. Cela dit, il convient de rappeler que le budget initial proposé pour le FEDEF n'est que de 13 milliards d'euros pour l'ensemble de la période 2021-2027 et qu'il est dérisoire par rapport au budget annuel de la défense des États-Unis, qui s'élève à près de 700 milliards de dollars. Il est également important de garantir la participation continue du Royaume-Uni aux projets de développement des capacités de défense de l'UE.

### ***Une meilleure coordination des activités***

49. Au moment d'écrire ces lignes, l'Europe et l'Amérique du Nord sont devenues les épicentres de la crise sanitaire déclenchée par la pandémie de coronavirus. Les implications de celle-ci pour la sécurité transatlantique sont multiples et profondes, allant des missions et exercices militaires de l'Alliance à la santé publique et à la stabilité économique dans les pays euro-atlantiques. L'OTAN fournit un soutien militaire dont la coordination a été confiée au commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR). Il s'agit d'identifier les capacités de transport aérien militaire pour garantir la livraison des équipements médicaux et l'évacuation des malades. Le Centre euro-atlantique de coordination des interventions en cas de catastrophe (EADRCC) – le mécanisme de réponse aux catastrophes de l'Alliance pour la coordination des demandes et des offres d'assistance –, ainsi que l'Agence OTAN de soutien et d'approvisionnement (NSPA) qui fournit un soutien logistique et matériel, sont les deux principaux acteurs de l'OTAN impliqués dans la gestion de cette crise. De son côté, l'Union européenne est mobilisée dans les domaines de la gestion des crises et de la solidarité, de l'économie, de la recherche et de l'innovation, de la santé publique et de l'éducation. Au sein de la Commission européenne, une équipe de coordination politique composée de commissaires en charge des domaines d'action les plus concernés (santé publique, marché intérieur, commerce, contrôles aux frontières, transports) a été mise en place. La gestion de cette pandémie de Covid-19 illustre la convergence des ressources de l'OTAN et de l'UE, ainsi que la grande valeur ajoutée d'une coordination des mesures et des efforts entre ces deux partenaires pour assurer la sécurité et la défense de l'Europe.

50. Chaque intervention de l'OTAN ou de l'UE dans une zone géographique spécifique résulte d'une décision politique puis éventuellement militaire – par exemple, lorsqu'il s'agit de stabiliser les Balkans, la Méditerranée ou de faire face au défi du terrorisme. L'UE offre un avantage lorsque le label OTAN invoque des sensibilités majeures, comme la surveillance de la ligne de démarcation administrative en Géorgie entre le territoire contrôlé par Tbilissi et les zones sous contrôle russe *de facto*. *A contrario*, ce label renforce aujourd'hui la garantie de sécurité apportée par la présence avancée rehaussée (eFP) en Pologne et dans les États baltes. Le partenariat sur la mobilité militaire et l'application de sanctions économiques et ciblées sont aussi des exemples où l'UE apporte une contribution significative à l'action de l'OTAN en matière de sécurité européenne. L'OTAN et l'UE ont réussi à coordonner leurs opérations de sécurité maritime et de lutte contre la piraterie en Méditerranée et au large de la Corne de l'Afrique ; en cas, par exemple, de nouvelle urgence aux frontières maritimes de l'Europe, une décision politique déciderait à nouveau du principe et des modalités d'une intervention. La poursuite du dialogue politique au plus haut niveau est donc nécessaire ; la réflexion stratégique actuelle de l'Alliance et le prochain examen stratégique de la CSP offriront une opportunité utile à cet égard.



### **Élargir la coopération à de nouveaux domaines**

51. Pour l'avenir, l'OTAN et l'UE devraient continuer à rechercher de nouveaux domaines de coopération qui pourraient apporter une valeur ajoutée à leurs efforts respectifs. Votre rapporteure propose deux domaines en particulier :

1. **Un dialogue structuré entre l'OTAN et l'UE sur la Chine.** Ces dernières années, tant l'OTAN que l'UE se sont montrées de plus en plus intéressées par les implications d'un essor de la Chine pour la sécurité européenne et les relations transatlantiques. Malgré des divergences de vues sur la nature du défi posé par la Chine au sein de la communauté euro-atlantique, la définition de la Chine comme un défi stratégique pour l'Alliance (dans la déclaration de la réunion de Londres de l'OTAN de décembre 2019) et pour l'UE (dans la communication conjointe de la Commission européenne et de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur les relations entre l'Union européenne et la Chine, de mars 2019) a constitué un premier pas significatif vers un consensus plus large sur le rôle croissant de la Chine en Europe. Toutefois, afin de combler les divergences qui subsistent entre les États membres de l'OTAN et de l'UE sur la Chine et de forger ainsi une stratégie cohérente sur son essor géostratégique, il convient d'envisager la création d'un dialogue plus structuré et plus formel entre les deux institutions (Simón, 2019). Cela permettrait de disposer d'un forum pertinent pour aborder le défi multiforme que représente ce pays. La mobilité militaire est un sujet de discussion particulièrement pertinent, car les investissements considérables de la Chine dans les infrastructures européennes (initiatives « La ceinture et la route » et « 17+1 ») pourraient avoir des implications pour les projets de mobilité de l'OTAN en Europe. La pandémie actuelle de Covid-19 renforce cet intérêt commun car la gestion de la pandémie par la Chine comprend une composante géopolitique, à travers sa « politique de générosité ».
2. **Intelligence artificielle.** Alors que la quatrième révolution industrielle en cours transforme tous les aspects du paysage politique, économique et social mondial, la coopération OTAN-UE pourrait également s'étendre au domaine de l'intelligence artificielle (IA), qui présente à la fois des opportunités et des risques pour la sécurité euro-atlantique. Objet d'une concurrence entre l'Occident, la Russie et la Chine, et parce qu'elle comporte à la fois des dimensions militaires et non militaires, l'IA pourrait constituer un domaine important de coopération pratique entre les deux institutions, en tirant parti de leurs atouts respectifs. L'UE accroît ses investissements dans la R&D innovante, non seulement par l'intermédiaire de la CSP et du FEDEF (qui affecterait entre 4 et 8 % de son budget 2021-2027 à l'innovation de rupture, les discussions sur le CFP étant toujours en cours), mais surtout par le biais du programme civil *Horizon Europe* qui devrait recevoir quelque 94 milliards d'euros en 2021-2027. En outre, l'inauguration réussie du Centre d'excellence européen pour la lutte contre les menaces hybrides en 2016 pourrait servir de modèle pour la création d'un centre d'excellence similaire sur l'IA.

### **Formaliser la relation OTAN-UE**

52. Enfin et surtout, si à court terme le partenariat OTAN-UE continuera à progresser sur la base de réunions informelles, d'échanges de personnel et d'une coopération opérationnelle pratique *ad hoc*, les deux organisations devront à un moment ou à un autre s'attaquer au problème de l'« éléphant dans la salle », à savoir l'absence de relations officielles provoquée par le différend entre Chypre et la Turquie et plus largement de la relation aujourd'hui complexe de cet important Allié avec d'autres membres de l'OTAN, comme avec l'UE. Briser le plafond de verre sur cette question représente une condition préalable pour aborder les problèmes clés du partenariat OTAN-UE, à savoir 1) supprimer les obstacles à un échange plus efficace d'informations,

notamment classifiées et sensibles ; et 2) organiser des quartiers généraux opérationnels à l'UE sans que cela soit perçu comme faisant double emploi avec l'OTAN – un partenariat OTAN-UE formalisé permettrait de relancer les accords Berlin Plus ou de créer un autre moyen pour l'UE de développer des capacités de commandement et de contrôle qui seraient séparables mais non séparées de l'OTAN. Un nouveau poste d'assistant au SACEUR (commandant suprême des forces alliées en Europe) pourrait être créé et réservé à un représentant d'un État membre de l'UE – en plus du poste déjà existant, traditionnellement réservé à un Britannique. Une relation OTAN-UE formalisée approfondirait encore le partenariat stratégique entre les deux organisations tel que développé dans la déclaration du sommet de Bruxelles en 2018 : « nous continuerons de renforcer encore notre partenariat stratégique dans un esprit d'ouverture, de transparence et de complémentarité mutuelles totales, et dans le respect des différents mandats, de l'autonomie décisionnelle et de l'intégrité institutionnelle de l'OTAN et de l'UE, et comme l'ont décidé les deux organisations ».

53. Les dirigeants euro-atlantiques doivent s'engager dans un dialogue politique, authentique, soutenu et ouvert, y compris sur les questions sensibles, tout en exerçant une pression sur ceux qui sapent la solidarité et les valeurs déclarées, et en appliquant, au sein des deux organisations, des normes d'adhésion et de comportement supérieures au plus petit dénominateur commun. Les Européens et les Nord-Américains doivent forger un nouveau consensus sur des objectifs politiques communs et sur la stratégie à adopter pour les atteindre. L'adhésion aux valeurs de démocratie, des droits humains et de l'état de droit lie la communauté euro-atlantique. Ceux qui, au sein de l'OTAN et de l'UE, promeuvent la « démocratie anti-libérale » sapent les fondements de la communauté euro-atlantique. Ce sens de la communauté doit être nourri par des réunions plus régulières de haut niveau et du personnel, des déclarations et des communiqués communs, des formations et des projets communs. Les parlementaires et l'Assemblée parlementaire de l'OTAN doivent être prêts à jouer leur rôle à cet égard.

## BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Commission européenne, « Budget de l'Union: Renforcer le rôle de l'UE en tant que garante de la sécurité et de la défense de ses citoyens », communiqué de presse, 13 juin 2018, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_18\\_4121](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_18_4121)
- Deutsche Welle*, « US warns EU over €13-billion defense spending », DW News, 15 mai 2019, <https://www.dw.com/en/us-warns-eu-over-13-billion-defense-spending/a-48738562>
- Devuyst, Youri, « American Attitudes on European Political Integration — The Nixon-Kissinger Legacy », Institute for European Studies, février 2007, [https://www.ies.be/files/WP\\_Youri\\_Devuyst\\_0.pdf](https://www.ies.be/files/WP_Youri_Devuyst_0.pdf)
- Drent, Margriet; Kruijver, Kimberley; Zandee, Dick, « Military Mobility and the EU-NATO Conundrum », Clingendael Report, juillet 2019
- Lindstrom, Gustav et Tardy, Thierry, « The EU and NATO: The essential partners », Institut des études de sécurité de l'Union européenne, 13 décembre 2018, <https://www.iss.europa.eu/content/eu-and-nato-essential-partners>
- OTAN, « Quatrième rapport d'étape sur les suites données aux ensembles de propositions communes entérinés le 6 décembre 2016 et le 5 décembre 2017 par le Conseil de l'Union européenne et le Conseil de l'Atlantique Nord, 17 juin 2019, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2019\\_06/190617-4th-Joint-progress-report-EU-NATO-fre.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_06/190617-4th-Joint-progress-report-EU-NATO-fre.pdf)
- Parlement européen, « The 2016 "Winter Package" on European Security and Defence: Constitutional, Legal and Institutional Implications », Parlement européen, Département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, 2016, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/571405/IPOL\\_IDA\(2016\)571405\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/571405/IPOL_IDA(2016)571405_EN.pdf)
- Parlement européen, « Défense : l'Union européenne crée-t-elle une armée européenne ? », Parlement européen – Actualité, 24 juin 2019, <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/security/20190612STO54310/defense-l-union-europeenne-cree-t-elle-une-armee-europeenne>
- SEAE (Service européen pour l'action extérieure de l'Union européenne), « The military planning and conduct capacity », fiche d'information, novembre 2018, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mpcc\\_factsheet\\_november\\_2018.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mpcc_factsheet_november_2018.pdf)
- SEAE « Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy », juin 2016, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf)
- Simón, Luis (2019, November 6). EU-NATO Cooperation in An Era of Great-Power Competition. Retrieved from The German Marshall Fund of the United States: <https://www.gmfus.org/publications/eu-nato-cooperation-era-great-power-competition>
- UE-OTAN, déclaration conjointe du président du conseil européen, du président de la commission européenne et du secrétaire général de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord sur la coopération entre l'UE et l'OTAN, 9 juillet 2018, [https://www.consilium.europa.eu/media/36093/otan\\_ue\\_9-july-final\\_fr.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/36093/otan_ue_9-july-final_fr.pdf)
- Valasek, Tomas; Brattberg, Erik, « EU Defense Cooperation: Progress Amid Transatlantic Concerns », *Carnegie Endowment*, 21 novembre 2019, <https://carnegieendowment.org/2019/11/21/eu-defense-cooperation-progress-amid-transatlantic-concerns-pub-80381>