



Assemblée parlementaire de l'OTAN

COMMISSION
DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ

LA COOPÉRATION OTAN-UE
APRÈS LE SOMMET DE VARSOVIE

RAPPORT

Attila MESTERHAZY (Hongrie)

Rapporteur

***Sous-commission sur la coopération transatlantique
en matière de défense et de sécurité***

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	1
II.	BILAN DE LA COOPÉRATION OTAN-UE À CE JOUR	1
III.	LA COOPÉRATION OTAN-UE APRÈS LE SOMMET DE VARSOVIE.....	4
IV.	PERSPECTIVES DE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION OTAN-UE AU LENDEMAIN DU SOMMET DE VARSOVIE	5
V.	LA COOPÉRATION OTAN-UE CONTRE LES CYBERMENACES	11
VI.	COOPÉRATION OTAN-UE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME ..	12
A.	OTAN : UNE SOLIDE EXPÉRIENCE	12
B.	INITIATIVES DE L'UE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME ..	13
C.	PRÉPARER L'AVENIR EN RENFORÇANT LA COOPÉRATION OTAN-UE	14
D.	COOPÉRATION DANS LE CADRE DES PROGRAMMES CBRN, DAT ET SPS	15
E.	COORDINATION DE LA LUTTE ANTITERRORISTE : LA CYBERCOOPÉRATION.....	16
F.	LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS À L'ÉCHELON RÉGIONAL : UN DOMAINE D'INTÉRÊT COMMUN	16
VII.	CONCLUSIONS FORMULÉES À L'INTENTION DES PARLEMENTAIRES DE L'OTAN.....	18
	ANNEXE.....	20
	BIBLIOGRAPHIE	23

I. INTRODUCTION

1. Les tentatives d'élargir et d'approfondir la coopération OTAN-UE se sont longtemps succédé sans déboucher sur de véritables résultats. Les principaux obstacles sur la voie d'une meilleure coopération tenaient essentiellement à la volonté des États membres d'éviter les doubles emplois, fait compréhensible compte tenu des budgets de défense sous pression et du fait que l'élaboration, par l'UE, de sa propre politique de sécurité et de défense commune (PSDC) a souvent suscité plus de questions qu'elle n'a apporté de réponses.

2. L'UE a privilégié son intégration politique et économique, laissant à l'OTAN le soin d'assurer la défense continentale de l'Europe. À mesure que l'Union a affiné sa vision stratégique pour la défense et la sécurité de ses États membres, une coopération ponctuelle et informelle s'est installée sur le terrain, l'Union fournissant une assistance à la sécurité basée sur l'exercice d'une « puissance douce » (*soft power*) – notamment par des réformes de l'État de droit –, tandis que les forces de l'OTAN s'occupent de défense territoriale et aident à renforcer les capacités des forces nationales.

3. Tant que la sécurité de l'Europe a été relativement préservée, c'est-à-dire au cours de la première décennie du XXI^e siècle, cette coopération ponctuelle s'est avérée mutuellement bénéfique et en phase avec les points forts des deux institutions. Mais l'évolution rapide de l'environnement de sécurité européen depuis 2014 alimente aujourd'hui une nouvelle dynamique propice à une coopération OTAN-UE efficace et efficiente. Plusieurs développements majeurs amènent dorénavant ces grandes institutions, toutes deux basées à Bruxelles, à reconsidérer leur interprétation des intérêts communs de sécurité, et à redoubler d'efforts pour identifier les domaines se prêtant à des synergies.

4. Une avalanche d'attentats terroristes, des vagues migratoires déstabilisantes et l'apparition de nouvelles menaces hybrides (cybermenaces, ingérence politique ou encore la déconcertante annexion de la Crimée par la Russie) ont ébranlé la conception qu'avaient l'OTAN et l'UE de la stabilité européenne et brouillé la frontière entre sécurité interne et externe au continent. De ce fait, une répartition nette des tâches entre, d'une part, une OTAN assurant une défense et une dissuasion face aux menaces extérieures et, d'autre part, une UE proposant un cadre pour la sécurité intérieure de ses membres, ne semble plus d'actualité en ce XXI^e siècle.

5. L'année 2016 a vu l'OTAN et l'UE mettre en place des initiatives destinées à renforcer leur coopération mutuelle, avec pour coup d'envoi la signature d'une déclaration commune entre les deux organisations lors du sommet de Varsovie tenu en juillet de cette même année. L'UE et l'OTAN ont recensé sept domaines dans lesquelles elles sont convenues de relancer leur coopération dont, notamment, la lutte contre les menaces hybrides, les exercices et les opérations ainsi que le renforcement des capacités de défense et de sécurité.

6. Le présent rapport commence par retracer l'histoire de la coopération OTAN-UE jusqu'au sommet de Varsovie. Il évoque ensuite les conclusions de ce dernier puis dresse le bilan de la coopération actuelle et future dans trois grands domaines, à savoir le développement conjoint de capacités, les menaces hybrides, la cybersécurité et la lutte contre le terrorisme. En conclusion, il lance le débat sur la direction que doit prendre la coopération OTAN-UE en soulignant les potentielles problématiques plus lointaines qui pourraient la compliquer.

II. BILAN DE LA COOPÉRATION OTAN-UE À CE JOUR

7. La coopération OTAN-UE, qui remonte à bien plus d'une décennie, couvre une série de domaines très variés dont la gestion de crise, le développement et le renforcement des capacités et la sécurité maritime. Les tentatives de mise sur pied d'un cadre politique pour la coopération OTAN-UE ont débuté en 2002 avec la signature, par les deux organisations, de la déclaration sur

la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), qui érigeait la relation OTAN-UE en partenariat stratégique. Cette déclaration a été rapidement suivie, en 2003, par les arrangements dits « Berlin plus », qui allaient encadrer la mise en route d'une dynamique destinée à approfondir la coopération entre les deux organisations.

8. En mettant les moyens et les capacités de l'OTAN – et en particulier ses structures de commandement opérationnel – à la disposition de opérations dirigées par l'UE, l'initiative « Berlin plus » a renforcé la coopération OTAN-UE dans le domaine de la gestion de crise (Umlaufova). Et surtout, elle a fixé un cadre formel pour de futures opérations conjointes réunissant l'OTAN et l'UE.

9. La première mission du type « Berlin Plus » a été menée dans l'ex-République yougoslave de Macédoine* en mars 2003. Il s'agissait de l'opération Concordia, qui a vu l'UE reprendre le commandement et le contrôle de l'opération *Allied Harmony* dirigée jusque-là par l'OTAN. L'année suivante, l'UE, dans le cadre d'une seconde opération, prenait en charge la mission de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine (la SFOR-Force de stabilisation). Il s'agissait bien d'une mission hybride, en ce sens que le commandement était assuré par l'adjoint au commandant suprême des forces alliées en Europe (DSACEUR), tandis que le contrôle politique et l'orientation stratégique de l'opération étaient confiés au Conseil de l'UE (SEAE, janvier 2016). Dans ce contexte, une cellule de commandement de l'UE fut établie au SHAPE (Mons, Belgique), et une équipe de liaison de l'UE, détachée auprès du Commandement allié de forces interarmées à Naples (Italie).

10. Plusieurs obstacles complexes d'ordre politique allaient toutefois surgir après l'élargissement de 2004, et freiner la consolidation de la coopération UE-OTAN. La dynamique de coopération a notamment buté sur les difficiles questions du partage des informations sensibles et de l'accession de Chypre à l'UE, avec pour résultat une mise en veille de toute nouvelle initiative dans le cadre « Berlin plus ». En l'absence d'accords formels, la coopération entre l'OTAN et l'UE s'est ensuite poursuivie, sur une base ponctuelle.

11. Ce blocage à caractère politique n'a cependant pas empêché l'OTAN et l'UE de maintenir une relation informelle, constructive et profitable aux deux parties. En 2007, par exemple, l'UE lançait en Afghanistan l'opération de la Mission européenne de police (EUPOL) destinée à soutenir le gouvernement afghan dans la mise sur pied d'établissements de formation et l'organisation d'exercices pour les forces chargées du maintien de l'ordre et le personnel de justice pénale. EUPOL a mené ces activités parallèlement à la mission de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) de l'OTAN. De fait, tout au long de leurs sept années de coopération, EUPOL et FIAS ont collaboré sans aucun cadre officiel de coopération.

12. En février 2008, l'UE lançait la mission EULEX chargée de soutenir les projets menés par la KFOR (Force de l'OTAN pour le Kosovo) pour réformer le secteur de la sécurité au Kosovo. Cette coopération OTAN-UE destinée à coordonner et à renforcer l'État de droit afin, notamment, de lutter contre les réseaux criminels organisés et la corruption institutionnelle, se poursuit à l'heure actuelle (Græger). Dans les faits, les services de l'OTAN et de l'UE trouvent le moyen, en dépit de l'impasse politique bloquant les arrangements « Berlin plus », de coopérer aux niveaux tactique et opérationnel et de mener une action efficace et bénéfique sur place, au Kosovo. En conséquence, la coopération sur le terrain au travers d'interactions informelles apparaît, aujourd'hui, comme la forme de collaboration la plus efficace pour les deux organisations.

13. En décembre 2008, l'UE lançait l'opération EUNAVFOR-Atalanta, à l'appui de l'opération *Ocean Shield* menée par l'OTAN pour mettre un terme aux actes de piraterie qui, orchestrés depuis la Somalie, se multipliaient au large de la corne de l'Afrique et dans l'ouest de l'océan Indien. Les services de l'UE et de l'OTAN ont conçu ensemble des cadres robustes de coopération informelle permettant le partage de l'information ainsi qu'une coordination efficace des opérations

* La Turquie reconnaît la République de Macédoine sous son nom constitutionnel.

maritimes. Le forum SHADE (*Shared Awareness and Deconfliction*) est devenu dans ce contexte un des mécanismes les plus importants pour le renforcement de la coopération OTAN-UE aux niveaux tactique et opérationnel.

14. Depuis 2014, la complexité et l'imbrication croissantes des défis sécuritaires dans la zone euro-atlantique sont venus accélérer la dynamique de renforcement de la coopération OTAN-UE. Le principal pôle de coopération s'est construit autour du flux croissant de réfugiés et de migrants en Méditerranée et en mer Égée, relançant une dynamique propice à la consolidation de la coordination entre les deux entités.

15. Depuis 2015, l'UE (avec l'opération *Sophia*) et l'OTAN (avec l'opération *Active Endeavour*) coopèrent pour faire face à la crise migratoire en Méditerranée. Il a été décidé lors du sommet de l'OTAN à Varsovie en 2016, que *Active Endeavour* laisserait la place à une opération de sécurité maritime appelée *Sea Guardian* qui ne relèverait pas de l'article 5, s'appuierait sur un mandat plus large comprenant des activités de connaissance situationnelle et de renforcement capacitaire, et privilégierait une coopération plus étroite avec l'opération *Sophia* de l'UE. Les ressources navales de l'OTAN contribuent à l'opération conjointe *Poséidon* de l'agence Frontex en mer Égée. Celle-ci est chargée de coordonner les moyens mis à disposition par les États membres de l'Union dans cette zone (avions de surveillance, navires de patrouille et autres moyens de garde-côtière).

Points forts et insuffisances de la coopération actuelle entre l'OTAN et l'UE

16. Les opérations maritimes OTAN-UE qui se déroulent actuellement en Méditerranée et en mer Égée illustrent bien le type de coopération qui s'est instaurée entre les deux organisations : la dynamique qui préside aux interactions OTAN-UE repose essentiellement sur la mise en commun des informations et la collecte du renseignement, suivant des modes opératoires principalement régis par des accords informels et des collaborations ad hoc.

17. Sur le terrain, la coopération OTAN-UE en Méditerranée et en mer Égée repose avant tout sur les contacts étroits entre l'OTAN et l'agence Frontex. Grâce aux accords de liaison conclus entre le Commandement maritime allié et Frontex, les informations sont désormais partagées en temps réel. Face aux défis posés par l'afflux de migrants et de réfugiés en Méditerranée et dans la mer Égée, l'OTAN et Frontex ont également élargi et approfondi leur coopération dans la lutte contre les trafics illicites. Par ailleurs, l'UE et l'OTAN coordonnent leurs activités et mettent leurs informations en commun au travers de leurs centres d'opérations maritimes respectifs et dans le cadre des réunions du SHADE MED.

18. La coopération OTAN-UE en Méditerranée et en mer Égée s'appuie en priorité sur des plateformes informelles d'échange de données (SEAE, *Shared Awareness and Deconfliction in the Mediterranean*). Ainsi, la version adaptée de la plateforme SMART conçue pour assurer le partage d'informations entre le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), l'OTAN, Frontex, les organisations nationales et le secteur de la navigation maritime, a permis d'améliorer considérablement la coordination et la connaissance situationnelle commune.

19. Cela étant, l'OTAN et l'UE continuent d'éprouver des difficultés à coordonner leurs actions de type ISR (renseignement, surveillance et reconnaissance). Ce problème a été mis en lumière dans le rapport de la sous-commission sur l'avenir de la sécurité et les capacités de défense (DSCFC) en 2016 *L'OTAN et le rôle futur de la puissance navale* [\[162 DSCFC 16 F rév. 1 fin\]](#). Celui-ci abordait notamment les rôles respectifs de l'OTAN et de l'UE en matière d'opérations de sécurité maritime et soulignait les graves insuffisances de la coordination OTAN-UE dans le domaine de la surveillance maritime. Il est à noter, d'ailleurs, que l'UE ne dispose pas, à l'heure actuelle, de moyens ISR adéquats, avec pour résultat de graves lacunes dans la connaissance situationnelle. Ces insuffisances sont apparues en pleine lumière durant l'opération libyenne, gênant les opérations de l'UE dans les eaux territoriales de ce pays (SEAE). La collecte et l'échange de renseignements continuent donc de figurer parmi les principaux freins à un

renforcement de la coopération OTAN-UE en Méditerranée et en mer Égée, mais offrent également, a contrario, d'intéressantes opportunités pour une collaboration future.

20. L'OTAN retire par ailleurs de nombreux avantages de l'action menée par la mission EULEX. En œuvrant au rétablissement de l'État de droit, au démantèlement des réseaux criminels et à la lutte contre la corruption endémique au Kosovo et en ouvrant ainsi au pays une ère de stabilité et de prospérité économique à long terme, EULEX complète en effet les efforts déployés par l'OTAN pour instaurer la coopération et le dialogue sur le terrain. La coopération ponctuelle qui lie les deux organisations permet à chacune de contribuer, l'une par son pouvoir de contraindre et l'autre par son pouvoir de convaincre, à la réforme du secteur de la sécurité au Kosovo et de donner à l'État les moyens de fonctionner avec efficacité et efficience, au bénéfice des populations.

21. La seule manière de faire progresser la coopération OTAN-UE passe par l'identification de plateformes appropriées à même de combiner puissance dure et puissance douce dans le cadre de l'assistance au secteur de la sécurité, que ce soit en opérations ou au travers de politiques de défense et de dissuasion plus larges pour les deux organisations.

III. LA COOPÉRATION OTAN-UE APRÈS LE SOMMET DE VARSOVIE

22. Le sommet de l'OTAN tenu à Varsovie en juillet 2016 est revenu sur la nécessité impérieuse de lancer des initiatives concrètes en vue d'un renforcement du partenariat OTAN-UE. De ce point de vue, il était censé marquer un tournant décisif dans la recherche de moyens propres à stimuler une coopération interinstitutionnelle tangible et plus performante. Les responsables de l'OTAN et de l'UE ont acté que la communauté euro-atlantique était confrontée à des défis de sécurité sans précédent, qui appelaient un renforcement de la coopération entre les deux organisations.

23. Depuis 2014, la présente commission s'intéresse en priorité à la complexité croissante des défis que l'OTAN doit relever sur ses flancs est et sud. Elle a donc consacré ses principaux rapports à la guerre hybride et à l'instabilité croissante au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (MOAN), ainsi qu'aux mesures prises par l'Organisation pour adapter sa posture de défense et de dissuasion face à ces nouveaux enjeux. Les défis hybrides, le terrorisme et les cybermenaces sont des défis complexes, qui ont pour principale caractéristique, de mettre à mal la sécurité intérieure et extérieure des États. La réponse à apporter à ces menaces intérieures et extérieures a donc de quoi interpeller l'Alliance, dont la mission essentielle de défense et de dissuasion collectives s'envisage plutôt sous l'angle de défis extérieurs à son territoire et à ses populations.

24. Les déclarations du sommet de Varsovie prennent acte de la complexité de l'environnement de sécurité européen actuel. Elles mettent en exergue les cyberactivités et la propagande de la Russie qui, combinées à une situation particulièrement instable au Moyen-Orient, font peser une menace directe sur la stabilité et l'unité de l'OTAN et de l'UE. Les parties prenantes ont constaté que des moyens de puissance dure et de puissance douce propres à renforcer la défense et la dissuasion face à ces défis et à d'autres enjeux pouvaient être activés conjointement par l'OTAN et par l'Union européenne en vue de défendre leurs intérêts communs.

25. C'est dans cet esprit que le secrétaire général de l'OTAN, le président du Conseil européen et le président de la Commission européenne ont signé une déclaration commune réaffirmant la nécessité d'une coopération OTAN-UE renforcée et proposant des mesures précises destinées à donner un nouvel élan et à conférer une nouvelle teneur au partenariat entre les deux entités. La déclaration commune recense sept domaines dans lesquels cette coopération devrait être consolidée, à savoir : les menaces hybrides, les opérations maritimes, l'industrie de défense et la recherche en matière de défense, la cybersécurité, les exercices et le renforcement des capacités.

26. Les responsables de l'OTAN et de l'UE ont également énoncé 42 propositions communes destinées à faire converger les efforts de l'OTAN et de l'UE dans ces mêmes domaines.

Ces initiatives visent essentiellement à faire en sorte que l'OTAN et l'UE s'appuient sur une vision commune des menaces sécuritaires actuelles et futures, mettent en œuvre d'autres stratégies et s'emploient à opposer des réponses concertées aux défis sécuritaires communs.

27. Le développement conjoint de capacités, les menaces hybrides, la cybersécurité et le terrorisme se profilent aujourd'hui comme les trois principaux axes de travail pour une coopération OTAN-UE renforcée. Les membres de l'OTAN ont reconnu que l'Alliance est confrontée à un nouvel éventail de menaces exigeant de nouvelles adaptations stratégiques. L'OTAN et l'UE ont d'ores et déjà entamé une collaboration sur diverses problématiques clés comme les cybercapacités défensives, les actions russes de désinformation et de propagande et la lutte contre le terrorisme.

Les avancées de l'Union européenne

28. Le 15 novembre 2016, Federica Mogherini, haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et Jens Stoltenberg, secrétaire général de l'OTAN, ont présenté aux ministres de la défense de l'UE une série de 42 propositions destinées à faire avancer la coopération OTAN-UE sur le plan de la défense. Quelques jours plus tard, la Commission européenne proposait la création d'un Fonds européen de la défense qui, en combinaison avec d'autres instruments, doit encourager les États membres de l'UE à renforcer l'efficacité des dépenses conjointes au titre de la défense et à promouvoir une véritable [base industrielle de défense](#) basée sur la coopération et l'innovation. Dans la même perspective, le Parlement européen a voté en novembre deux résolutions importantes visant, premièrement, à encourager les pays membres de l'UE à parvenir à l'objectif de 2 % du PIB consacré à la défense et deuxièmement, à procéder à une refonte de la PSDC qui permette à l'Union d'agir de manière indépendante pour assurer sa sécurité et sa défense collective, dans l'éventualité où l'OTAN ne serait pas, pour une raison ou pour une autre, en mesure d'intervenir. Le Parlement européen a également indiqué qu'il était favorable à l'établissement d'un QG européen permanent pour le commandement et le contrôle des opérations menées dans le cadre de la PSDC.

IV. PERSPECTIVES DE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION OTAN-UE AU LENDEMAIN DU SOMMET DE VARSOVIE

L'avenir du développement capacitaire conjoint OTAN-UE

29. Le développement capacitaire conjoint OTAN-UE bénéficie de l'attention croissante du monde politique et polarise de plus en plus la volonté des décideurs. Cette nouvelle réalité tient en grande partie à une prise de conscience des avantages substantiels qui pourraient découler de la coopération dans ce domaine, qu'il s'agisse de diminuer les dépenses superflues liées à des plateformes faisant actuellement double emploi (hélicoptères, transporteurs de troupes...) ou encore d'accéder plus largement à une gamme de matériels dont la construction et l'entretien s'avéreraient probablement trop onéreux pour la quasi-totalité des États membres des deux organisations. Dans un contexte sécuritaire moderne en proie à des défis conventionnels et non conventionnels, les États membres de l'OTAN et de l'UE n'ont d'autre possibilité que de mettre à profit les possibilités offertes par la conception et l'utilisation en commun d'un spectre complet de capacités.

30. En cette époque placée sous le signe des tactiques hybrides et des cybermenaces, alors que sévissent des organisations terroristes internationales et que la distinction entre sécurité intérieure et extérieure se fait toujours plus floue, l'OTAN et de l'UE ont intérêt à tabler sur la complémentarité. D'ores et déjà, on constate des progrès concrets. Les programmes et initiatives lancés depuis le sommet de Varsovie tiennent leurs promesses, obligeant jusqu'aux plus sceptiques à se taire et à écouter.

31. Comme on peut le lire dans le rapport d'étape sur les suites données à l'ensemble de propositions entériné par le Conseil de l'Atlantique Nord et le Conseil de l'Union européenne, l'OTAN et l'UE réfléchissent toutes deux à la manière dont elles pourraient tirer parti des redondances entre le processus OTAN de planification de défense et le plan de développement des capacités de l'UE. Déjà, divers éléments indiquent que l'on s'achemine dans la bonne direction, ce que confirment les progrès réalisés en matière de transport aérien et de ravitaillement en vol.

32. Nous allons donc tenter ci-après de fixer un cadre cohérent sur la base duquel les États membres de l'OTAN et de l'UE pourraient planifier leurs besoins de défense en comprenant mieux les redondances stratégiques entre les deux organisations. Un tel cadre, qui devrait reposer sur une vision synergique des menaces sécuritaires, permettrait, à terme, de coordonner les capacités communes et les programmes de R&D (recherche et développement) qui s'alimentent entre eux, et de dégager ainsi des moyens aptes à contrer ces périls.

Axes de coopération

33. La réflexion sur le renforcement de la coopération OTAN-UE en matière de développement capacitaire conjoint va s'articuler sur trois grands axes, à savoir la perception de la menace, les mécanismes d'investissement en matière de défense et les cadres institutionnels appelés à assurer le commandement et le contrôle conjoints de forces engagées dans des exercices et des opérations.

34. **Perception de la menace** – Étant donné qu'elles sont largement constituées des mêmes États membres et qu'elles partagent des caractéristiques communes sur leurs flancs est et sud, l'OTAN et l'UE devraient être en mesure de parvenir à une compréhension commune des défis de sécurité actuels et futurs. Si la SGUE (Stratégie globale de l'UE) indique clairement qu'il existe des convergences, il n'en reste pas moins que la réflexion de l'UE s'inscrit dans une perspective bien plus vaste que celle de l'OTAN. Reste que les menaces de sécurité les plus graves et les plus urgentes que doivent affronter les deux organisations sont bel et bien européennes : premièrement, montée d'une Russie révisionniste pratiquant un poker stratégique sur le flanc oriental et recourant à des tactiques hybrides pour s'ingérer dans la sécurité des États membres et deuxièmement, apparition, le long du flanc sud, d'un arc de crise porteur de conflits civils poussant des vagues de réfugiés sans précédent en direction de l'Europe.¹

35. Parvenir à une compréhension commune du contexte de la menace n'ira probablement pas de soi. Tout d'abord, certains ajustements seraient nécessaires au niveau des stratégies. Certes, c'est à l'UE, qui poursuit ses efforts visant à insuffler une réelle dynamique à son secteur de la défense, qu'il reviendrait de procéder aux adaptations stratégiques les plus poussées, mais la politique globale de l'OTAN en la matière devrait elle aussi être remaniée jusqu'à un certain point.²

36. La mise en convergence des perceptions de la menace serait l'élément déclencheur, le moment venu, d'un alignement des plans et, par extension, des besoins en défense des États membres de l'OTAN et de l'UE. Mais pour en arriver là, une coordination plus poussée s'impose entre le processus OTAN de planification de défense (NDPP) – fruit d'une initiative volontaire destinée à harmoniser les plans de défense des pays avec la planification de défense de l'Alliance – et la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne. Les cadres

¹ Il faut tenir compte, par ailleurs, de l'aggravation récente de la menace que font peser les missiles balistiques nord-coréens sur les États-Unis – situation appelée à évoluer, et que l'Alliance devra dès lors suivre de près.

² Compte tenu des évolutions qu'a connues l'environnement de sécurité européen depuis 2014, une révision du concept stratégique actuel de l'OTAN, qui remonte à 2010, serait certainement nécessaire. S'agissant de l'UE, les cinq priorités exposées dans la SGUE constituent plus des orientations de politique étrangère qu'une stratégie à proprement parler. Dès lors, il incombera à l'Union de mieux expliquer en quoi consistent les objectifs qu'elle poursuit et d'expliquer le mode d'affectation des ressources qu'elle prévoit de mobiliser à cette fin. Pour ce faire, il faudra étoffer plus avant la vision qu'ont ses membres des menaces auxquelles ils sont confrontés ainsi que du rôle que l'UE devrait, selon eux, jouer dans la protection de leurs intérêts face à ces dernières.

synergiques mis en place par le NDPP et la PSDC, pourraient dresser un aperçu des menaces communes, lequel servirait de point de départ pour l'identification de capacités adaptées. Pour permettre à l'OTAN et l'UE de procéder à des ajustements en fonction de l'évolution de l'environnement sécuritaire, cette « perspective commune de la menace » serait revue chaque année, à l'instar de ce que fera dorénavant l'OTAN conformément à l'initiative lancée récemment dans le sillage du sommet des chefs d'État et de gouvernement tenu en mai 2017 à Bruxelles.

37. **Mécanismes d'investissement en matière de défense** – Le coût annuel résultant de la coopération insuffisante entre États membres de l'UE dans le domaine de la défense se situe, d'après les estimations, entre 25 et 100 milliards d'euros. À l'heure actuelle, 80 % environ des acquisitions et plus de 90 % des projets technologiques et de recherche sont gérés au niveau national. Des acquisitions conjointes de matériels permettraient en outre de réaliser chaque année 30 % d'économies sur les montants ainsi déboursés (*Munich, Security Report*, 2017).

38. Aujourd'hui, seuls quelques États membres de l'OTAN et de l'UE publient un document spécifique exposant leurs politiques vis-à-vis de l'industrie de défense, et donc leur positionnement en matière d'investissements de défense (IRIS, 2016). Or, le développement conjoint de capacités de défense par l'OTAN et l'UE doit forcément passer, en amont, par un regroupement et une formulation plus précise des plans nationaux touchant à l'industrie de défense. Alors que les membres européens de l'OTAN et de l'UE s'emploient à, ou tentent de, conserver des capacités autonomes, il faut au contraire lancer des efforts concertés pour organiser la [base industrielle de défense européenne](#), et ainsi permettre le développement d'un marché à même de répondre à une gamme plus large de besoins, de permettre l'établissement de normes cohérentes en matière d'équipements et garantir la sécurité d'approvisionnement. Le passage, par l'OTAN et l'UE, à des mécanismes communs d'investissement de défense entraînerait une augmentation de la demande et permettrait de mieux tirer parti de la diversité offerte par la base industrielle et technologique de la défense européenne.

39. Les fondements sur lesquels reposerait un tel mécanisme conjoint OTAN-UE pour les dépenses et l'investissement de défense existent déjà. C'est ainsi que des mesures ont été prises pour resserrer la collaboration entre le NDPP et le plan de développement des capacités de l'UE (PDC). Supervisé par l'Agence européenne de défense, ce dernier recense les besoins capacitaires futurs, fixe les priorités se prêtant à une action conjointe et formule des recommandations spécifiques touchant aux plans nationaux. Créé le 7 juin 2017, le Fonds européen de la défense (FED), qui a pour vocation d'améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses de défense des États membres de l'UE, permettra lui aussi de pousser plus loin la coordination entre le NDPP et le PDC.

40. La mission du FED comporte deux grands volets, à savoir soutenir la recherche et promouvoir le développement conjoint de capacités. D'ici à 2020, la Commission européenne prévoit de consacrer chaque année 500 millions EUR à la recherche en matière de défense, ce qui, sur la base des chiffres actuels, fera de l'Union européenne le quatrième plus grand investisseur dans la recherche en matière de défense en Europe, après le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne. L'UE a décidé de donner le coup d'envoi en allouant 25 millions EUR à ce projet pour 2017, et 90 millions pour les trois années suivantes (AED, 2017).

41. À partir de 2019, l'UE consacrera au soutien du développement capacitaire conjoint un montant de 500 millions EUR, qui sera multiplié par deux à partir de l'année suivante. La Commission prévoit un programme plus substantiel de un milliard EUR pour l'après-2020, qui aura un effet multiplicateur escompté de 5. Il pourrait donc générer, au titre du développement de capacités par l'UE, un financement total annuel de 5 milliards EUR (communiqué de presse de la Commission européenne, 2017). Point intéressant, l'UE s'engage à prendre en charge 20 % de la charge financière inhérente à la phase de développement des projets – étant entendu que pour être éligibles à ce financement, les projets considérés devront réunir au moins trois firmes de deux États membres. Malgré ces avancées, le FED dans sa configuration actuelle reste relativement

modeste si on le compare aux mesures en vigueur aux États-Unis qui, rien qu'en 2017, ont alloué 71,8 milliards USD à la recherche et au développement (Mehta, 2017).

42. Par ailleurs, comme indiqué au préalable, il a été décidé, à l'échelle de l'OTAN, que les pays établiraient des plans nationaux annuels grâce auxquels il sera possible d'assurer un suivi de leurs engagements en matière d'investissements de défense. En guise de pendant aux plans annuels nationaux de l'OTAN, l'UE compte procéder chaque année, à partir de 2018, à un examen annuel coordonné en matière de défense (CARD) destiné, lui aussi, à aider les États membres à tenir les engagements pris vis-à-vis du plan de développement des capacités de l'UE. Le CARD offrira en outre aux États membres un espace propice à la coordination et à l'examen de leurs plans nationaux de défense.

43. L'UE a lancé récemment une autre initiative appelée « coopération structurée permanente » (PESCO), qui s'efforcera d'harmoniser les dépenses et les investissements de défense des États membres de l'OTAN et de l'UE. La PESCO est un cadre volontaire ouvert à tous les pays désireux de fournir des capacités de défense et de les mettre en commun avec d'autres États membres. Les capacités développées dans le cadre de la PESCO resteront toutefois la propriété des États membres concernés et seront exploitées par eux seuls. Afin de relier entre elles ses différentes initiatives, la Commission européenne propose aux pays souhaitant rejoindre la PESCO un financement supplémentaire de 10 % sur les projets de développement conjoint de capacités cofinancés par l'Union (Besch, 2017).

44. Il est toutefois impératif, pour établir un cadre conjoint OTAN-UE de développement des capacités de défense, de commencer par rationaliser la coopération de défense au niveau européen, de manière à éviter que des projets semblables soient menés en parallèle, voire en double ou en triple. Dans un premier temps, cette réflexion pourra s'appuyer sur les différents pôles régionaux de coopération politique et sécuritaire qui existent déjà – comme la NORDEFKO (coopération nordique de défense), la coopération de défense d'Europe centrale (CEDC) et les Groupes de Visegrad et de Weimar –, ou encore sur les pôles de coopération militaire tactique et opérationnelle – comme la force expéditionnaire interarmées multinationale (CJEF) franco-britannique et les forces expéditionnaires interarmées sous commandement britannique auxquelles participent la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie, le Danemark, la Norvège et les Pays-Bas.

Coordination des capacités de défense conjointes

45. Compte tenu des cadres actuels de coopération européenne en matière de défense, la coordination, entre États membres de l'OTAN et de l'UE, des capacités de défense conjointes pourrait essentiellement prendre trois formes.

46. Le premier modèle reposerait sur un noyau composé de pays chefs de file pour différents types d'activités liées aux exercices et au déploiement des forces armées, qui feraient équipe avec des États membres de l'OTAN et de l'UE de plus petite taille et moins équipés en moyens. Ainsi, on pourrait concevoir que la France et le Royaume-Uni forment le noyau d'une force européenne d'intervention extérieure, tandis que l'Allemagne et la Pologne seraient les piliers d'une force terrestre. Un troisième groupe emmené par l'Italie ou l'Espagne pourrait travailler sur les opérations de stabilisation et de sécurité des frontières. Ces différents noyaux se soutiendraient mutuellement dans le cadre d'un réseau qui serait constitué sous l'égide conjointe de l'UE et de l'OTAN.

47. Le second modèle s'appuierait sur un noyau de pays (Allemagne, Royaume-Uni, France) auxquels deux pays membres de l'OTAN et de l'UE viendraient s'ajouter en rotation. L'Allemagne, le Royaume-Uni et la France constitueraient des bataillons multinationaux intégrant des forces armées mises à la disposition de l'OTAN et de l'UE par de plus petits pays. Dans ce cas de figure, les pays de l'OTAN et de l'UE se spécialiseraient dans les différentes tâches prévues dans le plan de défense commun. C'est ainsi que certains États concentreraient leurs efforts sur les opérations

hors zone tandis que d'autres se verraient confier la défense collective de l'Europe. La décision récente de la *Bundeswehr* allemande d'accueillir en son sein des unités venues de République tchèque, de Roumanie et des Pays-Bas constitue une bonne illustration de ce concept. À l'exemple des deux brigades néerlandaises qui ont déjà intégré les forces armées de la *Bundeswehr* dans le passé, la République tchèque et la Roumanie doivent apporter chacune une brigade aux forces armées allemandes. Cet arrangement repose essentiellement sur l'idée selon laquelle des pays de grande taille et bien pourvus en ressources, comme l'Allemagne, pourraient mettre leurs moyens en commun avec des partenaires plus petits, en échange de la possibilité d'utiliser des troupes fournies par ces derniers.

48. Le troisième modèle reposerait quant à lui sur un noyau de pays qui se consacrerait à la défense de secteurs géographiques – nord, est et sud – avec le soutien de pays de l'OTAN et de l'UE. Les États membres de l'OTAN et de l'UE formeraient des centres régionaux de commandement (éventuellement basés dans des installations déjà existantes, comme celles du Corps européen à Strasbourg, en France, ou du Corps multinational Nord-Est basé à Szczecin en Pologne) et utiliseraient l'infrastructure de commandement et contrôle (C2) déjà en place.

49. Ces trois modèles pourraient être mis en œuvre dans les cadres stratégiques actuels, en particulier la MPCC (capacité militaire de planification et de conduite) et le Grand quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE) qui, ensemble, veilleraient au maintien de l'interopérabilité et à la cohérence des capacités mises en commun par l'OTAN et l'UE. Par ailleurs, l'OTAN et l'UE pourraient, pour la création d'un cadre de coordination des capacités conjointes OTAN-UE, s'inspirer de l'exemple qu'offre l'intégration des forces aériennes européennes.

50. En effet, c'est probablement dans le domaine aérien que l'intégration militaire européenne est aujourd'hui la plus poussée. Au cœur de cette intégration, on trouve le Commandement européen du transport aérien (EATC), qui regroupe, sous le commandement opérationnel conjoint d'un centre d'opérations implanté à Eindhoven (Pays-Bas), d'importants moyens de transport aérien et de ravitaillement en vol de sept pays européens. Mis sur pied au départ en septembre 2010 par la Belgique, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas, l'EATC a été rejoint depuis lors par l'Espagne, l'Italie et le Luxembourg. L'Allemagne et la Norvège ont en outre intégré depuis peu la flotte multinationale de ravitailleurs Airbus créée à l'initiative des Pays-Bas, ce qui, d'ici à 2020, devrait porter à sept le nombre d'appareils composant cette dernière (EDD 1001, 2017).

La coopération OTAN-UE face aux menaces hybrides

51. La lutte contre les menaces hybrides figure parmi les grandes priorités des stratégies de défense de l'OTAN et de l'UE. Les deux organisations ont donc pris l'engagement de renforcer leurs liens de coopération et de lancer de nouvelles initiatives en riposte aux défis hybrides. Le rapport général de la DSC en 2015 [La guerre hybride : un nouveau défi stratégique pour l'OTAN ? \[166 DSC 15 F bis\]](#) définissait la guerre hybride et ses manifestations contemporaines en ces termes : *utilisation de tactiques asymétriques destinées à sonder et à exploiter les faiblesses de l'adversaire par des moyens non militaires (intimidation et manipulation politiques, économiques et de l'information) avec, à l'appui, la menace de recourir à des moyens militaires conventionnels et non conventionnels. Ces tactiques peuvent être revues dans leur portée, et ajustées en fonction de la situation.*

52. L'OTAN et l'UE ont tenté, déjà avant le sommet de Varsovie, de s'attaquer aux défis hybrides en misant sur la coopération. C'est ainsi qu'en 2015, des responsables des deux organisations ont commencé à lancer des appels en faveur de nouvelles mesures destinées à resserrer le partenariat OTAN-UE dans la lutte contre de telles menaces.

53. Au cours des trois dernières années, l'OTAN a adopté plusieurs stratégies destinées à contrer les menaces hybrides, ainsi que différents plans pour leur mise en œuvre. En janvier 2014,

elle a également mis sur pied, à Riga, un Centre d'excellence pour la communication stratégique qui consacre notamment ses travaux à l'utilisation des informations et du cyberspace dans les tactiques et stratégies de lutte contre les menaces hybrides (Piernik). Enfin, elle a mis sur pied des Centres d'excellence sur la sécurité énergétique et la cyberdéfense à Vilnius et à Tallinn respectivement.

54. Depuis le début de l'année 2016, l'OTAN et l'UE affectent des ressources considérables à l'approfondissement de la coopération afin d'améliorer la communication stratégique et la connaissance situationnelle appliquées aux menaces hybrides. Les deux organisations mettent en place et en service des procédures et des manuels d'instructions parallèles pour les interactions UE-OTAN (OTAN, 6 décembre 2016). Ces initiatives sont destinées à améliorer la coordination des efforts de l'OTAN et de l'UE en prévision des situations de crise lorsqu'elles se produisent.

55. En avril 2016, la Commission européenne et Federica Mogherini ont adopté un cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides qui prévoyait, entre autres mesures déterminantes, l'établissement d'une Cellule de fusion contre les menaces hybrides qui serait intégrée au Centre de situation et du renseignement de l'UE (INTCEN). Cette cellule est chargée d'analyser les menaces hybrides, de mener des actions de sensibilisation et de partager les informations avec d'autres instances nationales et de l'Union (Commission européenne, 6 avril 2016).

56. Durant le sommet de Varsovie, les représentants de l'OTAN et de l'UE ont adopté toute une série de mesures concrètes de lutte et de réponse face aux menaces hybrides, qui visaient notamment à établir des mécanismes d'échange d'informations et d'analyse entre la Cellule de fusion contre les menaces hybrides de l'Union et son équivalent à l'OTAN (COE StratCom). Dans ce contexte, l'OTAN et l'UE ont décidé de renforcer les communications stratégiques et de consolider le partenariat entre le Centre d'excellence pour la communication stratégique de l'Alliance et la division StratCom du SEAE. Enfin, l'OTAN et l'UE ont confirmé qu'elles s'engageaient à synchroniser leurs mécanismes et activités de réponse aux crises, afin de pouvoir réagir de manière cohérente et performante aux menaces hybrides. Les deux organisations sont également convenues de définir un cadre pour l'intensification de la coopération en matière de formation (plateformes conjointes) et de soutien aux capacités Stratcom des partenaires, qui devait être adopté à la mi-2017. Afin de renforcer encore la synchronisation de leurs réponses, l'OTAN et l'UE mènent en 2017 des exercices parallèles et coordonnés.

57. En novembre 2016, la Finlande a proposé la création d'un Centre d'excellence conjoint OTAN-UE contre les menaces hybrides. Un mémorandum d'entente a été signé en avril 2017 et les activités vont bon train : l'équipe multidisciplinaire mise sur pied il y a peu doit en effet réaliser des analyses multidisciplinaires sur une vaste gamme d'influences potentiellement hostiles. Le Centre offrira un espace de rencontre à la coopération UE-OTAN.

58. À côté de ces cadres de coopération officiels, les responsables de l'OTAN et de l'UE ont confirmé leur volonté d'intensifier leur dialogue informel à tous les niveaux opérationnels. Ce projet devrait contribuer plus avant à l'acquisition d'une vision commune des menaces hybrides et au développement de méthodes de lutte contre celles-ci. Le renforcement de la collaboration informelle entre responsables de l'OTAN et de l'UE pour lutter contre les menaces hybrides pourrait par ailleurs ouvrir la voie à la mise au point de meilleures pratiques applicables aux mécanismes de communication et de partage de l'information. D'autres domaines de collaboration OTAN-UE pourraient en tirer parti, notamment les opérations de sécurité conjointes.

59. La création de ces cadres conjoints OTAN-UE pour la lutte contre les menaces hybrides fournit une occasion idéale de consolider encore le partenariat OTAN-UE, en particulier dans le domaine du recueil et du partage des données. De ce point de vue, la consolidation des liens entre cellules de fusion de l'UE et centres d'excellence de l'OTAN pourrait servir de point de départ pour

l'établissement, entre les deux organisations, d'un cadre de coopération officiel pour la collecte et le partage du renseignement.

V. LA COOPÉRATION OTAN-UE CONTRE LES CYBERMENACES

60. La vulnérabilité des réseaux et le coût toujours croissant de l'insécurité informatique figurent parmi les défis les plus immédiats pour la sécurité de l'OTAN et de l'UE affectant les dimensions sociale, politique, économique et militaire de la communauté euro-atlantique.

61. La cybersécurité est actuellement un des domaines où la coopération OTAN-UE est la plus poussée. Comme James Appathurai, secrétaire général adjoint délégué de l'OTAN pour les affaires politiques et la politique de sécurité, le soulignait lors des réunions conjointes tenues par l'AP-OTAN en février 2017, les projets menés en collaboration dans le domaine de la cyberdéfense ont marqué de réelles avancées ces dernières années, ce qui les place, aujourd'hui, au cœur du partenariat OTAN-UE.

62. En 2013, le Centre d'excellence pour la cyberdéfense en coopération de l'OTAN (CCD COE) a noué des liens avec l'Agence européenne de défense (AED) en vue d'échanger des informations sur des sujets d'intérêt commun et d'éviter les doubles emplois dans le domaine de la recherche. L'accord de liaison conclu dans ce contexte préparait le terrain en vue d'un approfondissement de la cybercoopération entre l'OTAN et l'UE. Lors du sommet du pays de Galles en 2014, les Alliés ont entériné et adopté une politique de cyberdéfense renforcée qui fixait un cadre solide pour la cyberdéfense de l'OTAN et soulignait la nécessité de développer, avec l'UE, un partenariat plus poussé en la matière.

63. Au lendemain du sommet du pays de Galles, en novembre 2014, le Conseil de l'Union européenne adoptait le Cadre d'action de l'UE en matière de cyberdéfense, qui visait à développer les capacités de cyberdéfense mises à disposition par les États membres et à assurer la protection des réseaux de communication et d'information du SEAE. S'agissant des cybermenaces, le cadre d'action proposait des mesures concrètes pour l'amélioration de l'appréciation de la situation, du partage d'informations et des mécanismes d'alerte rapide. Dans le sillage de ces différentes mesures, l'UE s'est déclarée favorable à la mise sur pied d'un cadre devant assurer la cohérence des besoins en capacités de cyberdéfense, à la tenue d'activités de formation conjointes avec l'OTAN, à une mise à profit plus poussée de l'accord de liaison de l'AED avec le Centre d'excellence pour la cyberdéfense en coopération de l'OTAN et à un renforcement de la coopération entre le CERT (Centre d'alerte et de réaction aux attaques informatiques de l'Union européenne) et la NCIRC (capacité OTAN de réaction aux incidents informatiques) (Conseil de l'Union européenne). En février 2016, l'OTAN et l'UE signaient un arrangement technique sur la coopération en matière de cyberdéfense entre la NCIRC et le CERT, fournissant un cadre pour l'échange d'informations et le partage des meilleures pratiques (OTAN, 10 février 2016).

64. Le 6 juillet 2016, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont publié la Directive NIS, qui énonce un certain nombre de mesures générales destinées à renforcer la sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union. Cette directive prévoit notamment la mise sur pied d'un réseau de coopération opérationnelle réunissant 28 CSIRT (centres de réponse aux incidents de sécurité informatique) et le CERT de l'UE. Cette initiative pourrait être l'occasion d'intensifier encore les activités menées conjointement par la NCIRC, le CERT et les centres de cybersécurité établis dans les pays. Ces différentes entités pourraient, dans cette perspective, nouer des accords de liaison et instaurer des canaux de communication appropriés en détachant des responsables auprès des différentes agences intégrées au réseau.

65. Le sommet de l'OTAN tenu à Varsovie est venu ajouter du contenu à la cybercoopération entre l'OTAN et l'UE et a ouvert de nouvelles possibilités sur la voie d'un renforcement du partenariat entre les deux organisations. C'est ainsi que l'OTAN et l'UE sont convenues d'intégrer

leurs exigences et normes en matière de cyberdéfense applicables à leurs missions et opérations respectives, d'intensifier leurs activités conjointes de formation et de mener des activités R&T (recherche et technologie) en coopération dans le cyberdomaine.

66. En décembre 2016, l'OTAN a créé le poste de secrétaire général adjoint pour le renseignement et la sécurité. C'était là un pas important sur la voie d'un partage plus efficace et plus solide du renseignement entre l'OTAN et l'UE, concernant, éventuellement, aussi les nouvelles cybermenaces.

67. L'OTAN et l'EU organisent également ensemble, avec succès, des exercices spécifiques au cyberdomaine, comme *Cyber Coalition* et *Cyber Europe*, qui constituent des espaces privilégiés pour l'échange des meilleures pratiques et la mise au point de tactiques et de stratégies nouvelles. Le caractère immédiat des cybermenaces donne toutes les raisons, à l'OTAN comme à l'UE, de renforcer leur coopération en matière de prévision et de réponse. Les deux organisations sont en effet confrontées, quotidiennement, à des cyberdéfis appelant des réponses immédiates et la mise en œuvre de moyens performants d'alerte précoce.

VI. COOPÉRATION OTAN-UE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

A. LA SOLIDE EXPÉRIENCE DE L'OTAN DANS CE DOMAINE

68. L'OTAN est un acteur de poids dans la lutte internationale contre le terrorisme. Les planificateurs de l'OTAN et les responsables de l'Alliance chargés de la mise en œuvre des politiques n'ont pas attendu, loin de là, que la série d'attentats perpétrés ces dernières années en France, en Belgique, en Turquie, aux États-Unis, au Royaume-Uni et ailleurs, vienne inscrire cette problématique au cœur de la conscience collective pour adopter une série de mécanismes et de politiques destinés à lutter efficacement contre le terrorisme.

69. La première – et unique – invocation de l'article 5 par l'OTAN faisait suite aux attentats terroristes perpétrés aux États-Unis le 11 septembre 2001. Au cours des 16 années qui ont suivi, les manifestations probablement les plus visibles de la politique de lutte antiterroriste de l'OTAN ont été ses différentes opérations, de *Active Endeavour* en Méditerranée à la mission de combat de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan. Les opérations de lutte contre le terrorisme menées par l'OTAN en Méditerranée reposaient sur un mandat à caractère général, à savoir la prévention des mouvements de terroristes et des armes de destruction massive (ADM). La mission de combat de la FIAS visait quant à elle à instaurer une paix durable, pour éviter que l'Afghanistan ne se transforme à nouveau en sanctuaire pour des groupes terroristes.

70. Comme évoqué au préalable, la mission de l'OTAN en Méditerranée a évolué pour devenir l'opération de sûreté et de connaissance maritimes *Sea Guardian*, qui doit principalement aider à la lutte contre le terrorisme et à la constitution de capacités. Son mandat a été élargi à des tâches comme l'interdiction, la préservation de la liberté de navigation et la protection des infrastructures critiques. En vertu de ce mandat, l'opération *Sea Guardian* de l'OTAN doit également appuyer, le cas échéant, l'opération *Sophia* de l'UE dans sa lutte contre les réseaux de traite d'êtres humains sur l'ensemble de la zone Méditerranée, et principalement au large des côtes libyennes.

71. Par ailleurs, l'OTAN est partie prenante à la lutte qui se poursuit contre Daech³. Tous les Alliés sont en effet engagés, militairement ou financièrement, dans la lutte entamée de longue date contre le soi-disant État islamique. L'OTAN y participe directement par la fourniture de systèmes aéroportés de détection et de contrôle (AWACS) sur le théâtre et mène, sur le terrain et de concert

³ Acronyme arabe utilisé pour désigner l'organisation terroriste État islamique (EI).

avec les forces iraqiennes, une mission de renforcement capacitaire destinée à consolider l'emprise de Bagdad sur les territoires repris à l'adversaire.

72. À côté de ces différentes opérations, l'Alliance perfectionne ses moyens de lutte antiterroriste en misant sur trois grands axes – connaissance de la menace, capacités et engagement. S'agissant de la connaissance de la menace, l'action des Alliés reposait, par le passé, sur les contributions des services de renseignement intérieurs ou extérieurs des pays de l'Alliance et des forces armées de ces derniers en opérations. La collaboration de l'Alliance avec diverses organisations internationales telle que l'OSCE, l'UE et le Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF) est venue ajouter une dimension organisationnelle internationale à cette coopération. Enfin, le siège de l'OTAN à Bruxelles a toujours été preneur des informations fournies par les experts politiques et du renseignement des pays partenaires (exposé de Jamie Shea à l'AP-OTAN, février 2017).

73. S'agissant des capacités, les travaux plus vastes menés par l'OTAN dans le cadre de son programme de travail pour la défense contre le terrorisme (DAT) lui ont par ailleurs permis de développer certaines capacités spécifiques. Le programme DAT permet en effet d'identifier les moyens spécifiques dont les forces de l'OTAN et de ses partenaires opérationnels ont besoin pour contrer des menaces asymétriques – compétences en matière de lutte contre les engins explosifs improvisés (EEI), blindage des matériels militaires, systèmes modernes d'identification biométrique et formation en vue d'anticiper les tactiques terroristes et/ou d'en atténuer les effets. Il faut également mentionner la force de défense opérationnelle CBRN, qui doit pouvoir réagir, à tout moment, en cas de recours à des agents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN) dans la zone de responsabilité des forces de l'OTAN (voire à l'extérieur de celle-ci).

74. Enfin, et comme indiqué au préalable, l'OTAN participe à la lutte antiterroriste de nombreuses manières, dans le cadre d'opérations ou au travers de coopérations avec des partenaires ou des institutions internationales. On mentionnera également, à cet égard, le plan d'action du Partenariat contre le terrorisme (PAP-T), qui permet aux partenaires de l'OTAN de solliciter une assistance à l'appui de leurs moyens nationaux de lutte antiterroriste, ou encore le programme pour la science au service de la paix et de la sécurité (SPS), qui collabore avec des chercheurs et des experts sur des projets de recherche et de développement pour l'amélioration des méthodes de protection (notamment des infrastructures critiques), de détection d'explosifs, et sur la mise au point d'autres types de technologies destinées à réduire l'exposition humaine face à la violence terroriste.

B. INITIATIVES DE L'UE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

75. Par contraste avec les programmes OTAN de lutte contre le terrorisme, l'action antiterroriste de l'Union européenne fait plus souvent appel à des moyens ne relevant pas de la puissance dure. Les attentats qui ont frappé ses capitales au cours des deux dernières années ont néanmoins poussé l'UE à se mobiliser dans ce domaine. Depuis 2014, des phénomènes comme la radicalisation, la diffusion de la propagande extrémiste et le nombre alarmant d'Européens, hommes et femmes, cherchant à rejoindre des groupes extrémistes comme Daech sur le champ de bataille poussent les responsables à s'intéresser en priorité aux moyens d'empêcher des citoyens européens de rejoindre les mouvements terroristes, et à faire en sorte que des acteurs extérieurs cherchant à importer la violence dans l'UE ne puissent pénétrer sur son territoire.

76. La création, en janvier 2016, du Centre européen de la lutte contre le terrorisme (ECTC) a marqué une nette avancée pour la coordination des efforts de l'UE dans ce domaine. Parmi les nombreuses fonctions qu'il exerce, l'ECTC sert de centre névralgique pour le partage du renseignement entre les États membres de l'Union, s'emploie à restreindre les déplacements en lien avec des activités terroristes, est chargé de bloquer toutes les formes de financement de ces dernières et lutte contre la propagande extrémiste en ligne et d'autres agissements illicites

facilitant le terrorisme, comme le trafic d'armes. Grâce à l'ECTC, Europol va pouvoir élargir et approfondir son champ d'action dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.

77. L'UE a par ailleurs voté plusieurs textes, comme la directive sur les armes à feu et la directive relative à la lutte contre le terrorisme, qui auront des retombées directes pour la lutte antiterroriste. Le vote de la directive sur les armes à feu doit favoriser une meilleure traçabilité des armes dans l'Union en permettant de remonter plus facilement jusqu'à leurs différents propriétaires, de repérer plus aisément les lieux d'achat et de mieux comprendre comment elles se retrouvent dans différents réseaux. La directive relative à la lutte contre le terrorisme doit permettre, au sein de l'Union, une interprétation et une définition communes pour un certain nombre d'infractions comme les déplacements à des fins terroristes, les activités de financement d'activités terroristes, les entraînements à des fins de terrorisme et l'incitation au terrorisme ou l'apologie de ce dernier en public (Parlement européen). L'UE mène en parallèle différentes initiatives contre le blanchiment d'argent destinées à lutter contre le financement du terrorisme au moyen de différents instruments allant des contrôles d'argent liquide à la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation.

78. L'UE a également adopté des mesures destinées à renforcer ses frontières et à consolider la sécurité à l'intérieur de celles-ci, domaine dans lequel elle a essuyé de vives critiques pour son attitude face à des problématiques comme les départs de combattants partis rejoindre Daech, les vagues successives de migrants et de réfugiés déferlant sur l'Union et la nette accentuation des activités terroristes endogènes. De nets progrès ont été réalisés en la matière avec la création du nouveau Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, qui doit permettre de faire face aux défis posés par la sécurité et les migrations le long des frontières de l'Union. L'UE travaille aussi à la mise sur pied d'un système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS). La directive sur les données des passagers de l'UE (*Passenger Name Record - PNR*) qui, au terme d'un débat prolongé, a finalement été approuvée, contraindra les compagnies aériennes à transmettre aux pays de l'UE les données de chaque passager afin d'aider les autorités à lutter contre le terrorisme et les formes graves de criminalité.⁴

C. PRÉPARER L'AVENIR EN RENFORÇANT LA COOPÉRATION ANTITERRORISTE OTAN-UE

79. En dépit des mesures de puissance douce et de puissance dure déployées par les deux parties pour combattre les racines et atténuer les retombées du terrorisme, les tentatives de renforcement de la coopération OTAN-UE en matière de lutte contre le terrorisme n'ont pas souvent dépassé le stade des mots. Le sommet de Varsovie a tenté de remédier à cette situation en préconisant des mesures plus concrètes qui devraient permettre aux deux organisations de coordonner leur action dans ce domaine. En effet, l'adoption, par l'OTAN et l'UE, d'une approche concertée alternant vigoureusement « puissance dure » et « puissance douce » et ne se limitant plus, dès lors, aux capacités individuelles de chaque organisation, permettrait de relancer énergiquement la lutte antiterroriste en Europe et ailleurs, avec des effets potentiellement vastes et durables qui serviraient mieux les intérêts des deux parties.

80. La coopération OTAN-UE dans le domaine de la lutte contre le terrorisme se concentre d'ores et déjà sur toute une série de domaines, comme la lutte contre la prolifération des armes CBRN, le renforcement des capacités de défense et de sécurité, la connaissance situationnelle commune, la sécurité maritime et la cybersécurité. Et pourtant, cette collaboration entre les deux organisations pourrait avoir des retombées encore plus concrètes. Il y a peu, l'administration Trump a fait savoir que la lutte antiterroriste et le partage des charges seraient dorénavant considérées comme des priorités dans ses relations avec l'Alliance, et qu'il fallait trouver le moyen d'articuler une coopération OTAN-UE à la fois plus étroite et plus efficace qui réponde à cette double préoccupation.

⁴ Les États membres de l'UE ont jusqu'au 25 mai 2018 pour se conformer à la directive PNR.

81. Les paragraphes ci-après sont consacrés aux différents domaines fonctionnels et régions géographiques dans lesquels les capacités peuvent être renforcées.

D. COOPÉRATION DANS LE CADRE DES PROGRAMMES CBRN, DAT ET SPS

82. L'utilisation d'armes chimiques en Syrie et en Iraq par Daech et les intentions déclarées de cet acteur d'utiliser toutes les armes qui pourraient se retrouver dans sa possession ont eu pour effet de placer la prolifération des armes CBRN à l'avant-plan de la lutte contre le terrorisme. S'agissant des menaces CBRN et des incidences possibles de l'utilisation d'ADM, l'OTAN et l'UE collaborent étroitement, au travers de leurs instances spécialisées respectives, à savoir le Centre d'excellence interarmées pour la défense CBRN de l'OTAN et le Centre d'excellence CBRN de l'Union européenne, dans le but d'intégrer leurs réponses respectives aux crises, leurs systèmes de formation et leurs évaluations de la menace. Cela étant, il est possible d'aller encore plus loin à cet égard.

83. Les liens étroits qu'entretiennent la force opérationnelle CBRN de l'OTAN et le Centre d'excellence CBRN de l'Union européenne constituent un point de départ solide pour la mise en place de cadres de coopération plus formels concernant la protection des matières à double usage, la surveillance des activités terroristes ou la mise au point d'évaluations conjointes de la menace. Mais l'OTAN et l'UE pourraient aussi renforcer cette relation dans le cadre des programmes DAT et SPS, en vue de coordonner et de développer les moyens de lutte antiterroriste des agences spécialisées de l'UE, comme Europol ou Frontex. Un tel partenariat pourrait permettre d'intégrer et de coordonner les meilleures pratiques en matière de lutte contre les menaces non conventionnelles. Des activités spécifiquement axées sur la lutte contre les ADM, la prolifération des armes conventionnelles ou à double usage, les réseaux de contrebande ainsi que la sécurité maritime et aux frontières pourraient par ailleurs participer à la sécurisation des ports, aéroports, zones urbaines et infrastructures critiques en Europe.

84. Conséquence immédiate de ce qui précède, la connaissance situationnelle commune constitue un autre domaine essentiel de coopération antiterroriste pour l'OTAN et l'UE. Alors qu'une collaboration de l'OTAN avec Europol, Frontex et les centres d'excellence de l'UE spécialisés dans la cybersécurité et les moyens CBRN apparaît comme un instrument privilégié de partage de l'information sur les menaces terroristes entre les deux organisations, la mise en commun du renseignement entre les deux organisations se limite actuellement à des échanges informels entre agences et centres d'excellence de l'OTAN et de l'UE spécialisés dans ce domaine.

85. La création par l'OTAN du poste de secrétaire général adjoint pour le renseignement et la sécurité, de même que la création de la division civilo-militaire renseignement et sécurité, ouvrent véritablement la voie à une amélioration de la coopération OTAN-UE en matière de partage de l'information. Les deux organisations pourraient en effet étudier des méthodes innovantes d'échange du renseignement et d'exploitation de possibilités, en s'aidant notamment d'éléments susceptibles d'être communiqués par des pays partenaires concernés par des menaces terroristes. La coopération étroite instaurée entre les deux organisations dans le domaine maritime ainsi que la mise sur pied de solides mécanismes informels d'échange de données en Méditerranée sont autant d'exemples de cadres ponctuels dont l'OTAN et l'UE pourraient s'inspirer pour la mise en commun du renseignement.

86. Reste que, pour obtenir une image plus précise de l'évolution de l'environnement de sécurité au sein des deux organisations, ou pour suivre l'évolution des menaces extérieures, ces mécanismes et plateformes de partage du renseignement doivent être coordonnés avec intelligence. « Plus d'informations » ne rime pas toujours avec « informations de qualité » et des données plus abondantes ne permettent pas forcément d'acquérir une image plus précise d'une menace en devenir. Bien au contraire, une riposte efficace peut se trouver freinée par une

surabondance de renseignements d'origine humaine (HUMINT), électromagnétique (SIGINT) ou autre. Il est donc essentiel que l'OTAN et l'UE, pour lutter contre des activités illicites, améliorent la qualité du renseignement collecté, partagé et utilisé via des canaux légaux : les informations dites « légitimes » ne peuvent pas être noyées dans une masse de renseignements épars en provenance de canaux disparates et mal coordonnés.

E. COORDINATION DE LA LUTTE ANTITERRORISTE : LA CYBERCOOPÉRATION

87. La cybersécurité constitue un autre secteur de la coopération OTAN-UE en matière de lutte contre le terrorisme. D'après le rapport publié par Europol en 2016 sur les changements des modes opératoires de Daech, les individus et les groupes impliqués dans des actions terroristes et extrémistes font appel au chiffrement pour soustraire leurs communications aux forces de l'ordre et aux agences de renseignement. De plus, les terroristes empruntent différentes plateformes de communication, passant rapidement de l'une à l'autre, ou utilisent des plateformes parallèles pour dissimuler leurs échanges. Enfin, les groupes terroristes continuent d'utiliser largement l'internet et les réseaux sociaux essentiellement pour diffuser leur propagande, mais aussi pour recruter de nouveaux membres et réunir des fonds (Europol). Pour toutes ces raisons, il importe également de renforcer la coopération dans le cadre des activités de lutte antiterroriste spécifiques au cyberspace. Les deux organisations pourraient consolider leur partenariat en concevant des mécanismes de coordination des activités de suivi et d'intégration des moyens de collecte de données, et faciliter ainsi leurs actions conjointes dans le domaine du renseignement. Des cyberactivités menées en coopération – et en particulier la surveillance des activités terroristes dans le cyberspace – pourraient conduire l'OTAN et l'UE à partager des données du renseignement.

F. LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS À L'ÉCHELON RÉGIONAL : UN DOMAINE D'INTÉRÊT COMMUN

88. Comme indiqué précédemment, le renforcement des capacités de défense et de sécurité dans les pays partenaires en prévision d'opérations conjointes est un domaine dans lequel tant l'OTAN que l'UE possèdent une expérience particulièrement pointue. Le sommet de Varsovie a rappelé combien il est nécessaire, pour combattre les menaces terroristes, de mener des activités de renforcement capacitaire dans les pays partenaires concernés. L'OTAN et l'UE mènent actuellement plusieurs programmes de renforcement capacitaire et des initiatives de partenariat consacrés à la lutte antiterroriste, en particulier dans la région MOAN.

89. L'OTAN collabore avec l'Iraq en vue renforcer les moyens dont disposent les forces locales pour sécuriser et conserver les territoires repris à Daech. À cette fin, elle organise des formations axées sur les aspects tactiques et stratégiques de la lutte antiterroriste, qui traitent de sujets comme la lutte contre les EEI, le déminage, le développement des forces armées, la planification civilo-militaire, la cyberdéfense et la préparation dans les secteurs civil et militaire. L'OTAN apporte également un soutien à la Jordanie, où elle contribue au renforcement des cybercapacités et enseigne des techniques de liquidation des armes. Elle a annoncé la création, en Tunisie, d'un centre de fusion du renseignement à l'appui des forces nationales d'opérations spéciales. L'OTAN coopère aussi avec la Mauritanie dans le domaine de l'échange de renseignements aux fins de la lutte antiterroriste et fournit un appui aux activités de déminage menées par l'Égypte. En 2016, elle a accueilli dans sa plateforme d'interopérabilité le Maroc, auquel elle fournit un soutien dans le cadre de la formation de ses forces armées. Enfin, elle continue, dans le contexte de sa mission *Resolute Support* en Afghanistan, d'organiser des activités de renforcement des capacités de défense et de sécurité au bénéfice des forces armées ainsi que des forces afghanes chargées du maintien de l'ordre.

90. De son côté, l'UE poursuit son dialogue politique avec les pays de la région MOAN, et mène avec ceux-ci de vastes programmes de renforcement capacitaire destinés à améliorer les moyens mobilisés pour la sécurité des frontières et à améliorer les systèmes judiciaires et pénaux. L'UE est

présente en Libye au travers de sa mission d'assistance aux frontières (EUBAM), qui apporte aux forces armées et de maintien de l'ordre un soutien dans la lutte contre le terrorisme, la contrebande d'armes et la traite des êtres humains. Au Mali, elle mène une mission de formation (EUTM Mali) afin d'entraîner, de conseiller et d'aider les forces armées nationales à renforcer la sécurité intérieure et lutter contre les menaces terroristes (SEAE). L'UE apporte également un vaste soutien à l'Afghanistan, à l'Égypte, au Maroc, à la Tunisie, au Niger, au Soudan et à la Jordanie où elle œuvre au renforcement de l'État de droit et à la consolidation des systèmes de justice pénale, de manière à ce que les autorités locales soient mieux à même de combattre les menaces terroristes.

91. L'OTAN et l'UE ont mis sur pied des cadres de coopération efficaces dans le domaine du renforcement des capacités. En Afghanistan par exemple, un partenariat plus étroit entre Europol et l'OTAN a permis d'améliorer la mise en commun de l'information et les capacités humaines d'analyse en réseau incluant l'identification, le suivi et la mise en relation des fils de données. Au Kosovo, les responsables de l'OTAN et de l'UE ont établi des réseaux informels d'échange d'informations et de coopération aux niveaux tactique et opérationnel.

92. Néanmoins, les efforts de renforcement des capacités menés par les deux organisations sont dépourvus de mécanismes de coopération suffisants. L'OTAN et l'UE mènent leurs propres opérations et initiatives en l'absence de stratégie commune et d'une vision partagée de leurs carences capacitaires respectives. Ainsi, la mission européenne en Lybie ne dispose pas de moyens de renseignement suffisants, ce qui l'empêche de réunir toutes les informations dont elle aurait besoin pour une analyse exhaustive de l'environnement de sécurité (SEAE, avril 2016). Une meilleure communication entre l'OTAN et l'UE permettrait aux deux organisations de mieux cerner les insuffisances et de concevoir des stratégies complémentaires de lutte contre les menaces terroristes. De même, les deux organisations pourraient consacrer plus de moyens à la mise en place ponctuelle de cadres de coopération appropriés pour la répartition des responsabilités, la définition d'objectifs communs et la délégation de moyens pertinents. Elles pourraient, pour ce faire, s'appuyer sur l'expérience acquise au Kosovo, en s'inspirant des cadres de coopération mis en place par la mission EULEX et la KFOR.

93. L'importance de la coopération maritime dans la lutte contre le terrorisme menée par l'OTAN et l'UE a déjà été soulignée plus haut. Les deux organisations ont instauré en mer Égée et en Méditerranée un partenariat tactique et opérationnel robuste qui leur permet de s'appuyer sur une connaissance situationnelle commune des menaces terroristes et des réseaux criminels. Une coopération plus étroite s'est nouée entre les opérations *Sophia* et *Sea Guardian* à l'appui des activités de lutte antiterroriste de l'OTAN et de l'UE dans la région MOAN, et la prolongation des programmes conjoints de formation des garde-côtes libyens s'inscrit dans ce contexte.

94. Malgré cette coopération active dans le domaine maritime, l'OTAN et l'UE pourraient en faire davantage pour renforcer la coordination entre activités terrestres et navales. Par exemple, il est impératif, notamment dans le cas de la Libye, de réaliser une intégration entre la composante terrestre des activités antiterroristes OTAN-UE et les opérations maritimes. Il est évident, par ailleurs, que la réussite des opérations OTAN-UE en Méditerranée – notamment en ce qui concerne la sécurité des frontières – est étroitement liée à la situation de sécurité en Égypte, en Libye et en Tunisie ainsi que dans la région du Sahel (SEAE, avril 2016).

VII. CONCLUSIONS FORMULÉES À L'INTENTION DES PARLEMENTAIRES DE L'OTAN

95. Vu l'environnement sécuritaire international complexe d'aujourd'hui, une coopération dynamique plus poussée entre l'OTAN et l'Union européenne doit absolument être encouragée. Elle doit avoir lieu dans un esprit de transparence mutuelle et de complémentarité tout en respectant les mandats, l'autonomie décisionnelle et l'intégrité institutionnelle propres à chaque organisation. De la déstabilisation menée par la Russie à coups de menaces hybrides aux vagues incontrôlées de migration en provenance d'une région MOAN confrontée à une déstabilisation croissante, la déferlante de menaces asymétriques qui s'abat aujourd'hui sur l'Europe remet en question la sécurité des deux organisations à court et à long termes. Plus que jamais dans leur histoire, une coopération intégrée et efficace s'avère indispensable face à cette multiplication de défis de sécurité à la fois internes et externes.

96. Comme rappelé dans le présent rapport, les obstacles matériels et politiques restent toutefois nombreux. Notamment, l'UE n'a toujours pas de véritable budget commun de défense, ses membres ne disposent pas de moyens communs et le concept européen de groupements tactiques de l'UE reste une notion plus théorique que pratique. Mais l'UE a affiché la volonté, ces derniers temps, de jouer un rôle dans le domaine de la sécurité. L'adoption de nouvelles mesures institutionnelles concrètes comme la création du Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes ou l'affectation de ressources et d'instruments supplémentaires à Europol et à Frontex montre que les choses bougent. De plus, les initiatives récentes devant donner corps à des mesures juridiques communes à l'échelle de l'Union auront de fortes incidences en termes de lutte contre le terrorisme. Qu'il s'agisse de l'ECTC ou des directives relatives aux armes à feu et à la lutte antiterroriste, l'UE est en train de remodeler la manière dont chacun de ses États membres, et elle-même, agissent de concert face aux grands défis sécuritaires auxquels tous sont confrontés.

97. Toutefois, l'UE et de l'OTAN ayant 22 pays membres en commun⁵, la voie devant mener à une coopération plus étroite reste jalonnée de nombreux obstacles politiques notamment parce que certaines initiatives, faisant double emploi, pourraient accroître les dépenses de défense sans déboucher pour autant sur les résultats escomptés. Les perspectives de coopération OTAN-UE restent par ailleurs confrontées à de graves défis à long terme. Ainsi, le sommet de Varsovie ne s'est pas trop avancé à définir une stratégie de coopération OTAN-UE concernant des étendues d'eau comme par exemple la mer Arctique ou la mer Noire – même si le modèle méditerranéen constitue probablement un point de départ intéressant en l'espèce. De même, l'imprécision demeure quant aux stratégies conjointes de coopération en matière de sécurité dans la région MOAN.

98. D'autres incertitudes, comme les négociations sur le Brexit et l'adhésion de la Turquie à l'UE, demeurent et auront sans aucun doute des retombées sur l'avenir de la coopération OTAN-UE. Le Royaume-Uni est aujourd'hui le pays qui contribue le plus à la sécurité de l'UE, et son retrait va sans aucun doute ouvrir la voie à une vision de la défense et de la sécurité européennes où la France et l'Allemagne occuperont une plus grande place. Plusieurs responsables britanniques rencontrés lors de la visite que la commission de la défense et de la sécurité au parlement britannique à l'automne 2016 ont toutefois rappelé que malgré la sortie de l'Union, leur pays, de par sa situation géographique et au nom de ses intérêts fondamentaux, maintiendrait la sécurité européenne au centre de ses priorités. La question des relations entre la Turquie et l'UE reste problématique. La Turquie est, de longue date, un membre solide de l'OTAN et possède des forces armées qui, par le nombre, arrivent en seconde position après celles des États-Unis. Trouver le moyen de concilier les intérêts de sécurité d'Ankara avec ceux de l'UE sera délicat et relèvera, à court et à moyen termes, de l'exploit politique.

99. S'agissant de l'accélération des efforts en matière de développement capacitaire conjoint, l'OTAN et l'UE voient certes de nombreuses possibilités s'offrir à elles, mais restent par ailleurs

⁵ Une fois le Royaume-Uni sorti de l'UE, l'UE et l'OTAN n'auront plus que 21 pays membres en commun.

confrontées à un certain nombre de défis. Il semble en effet que les membres européens de l'OTAN et de l'UE, plutôt que de s'acheminer dans la même direction, soient en train de se scinder en plusieurs blocs, en fonction de perceptions de la menace parfois profondément différentes car fondées sur des considérations régionales. Ces divergences risquent non seulement d'accentuer les clivages stratégiques à l'échelle de l'UE et de l'OTAN, mais aussi de gêner les tentatives visant à harmoniser les besoins capacitaires. Ainsi, des capacités jugées nécessaires en Espagne ou en Italie pourraient apparaître superflues aux yeux des États baltes.

100. Il ne faut pas oublier, par ailleurs, que les questions d'investissement de défense et de perception de la menace sont très largement fonction des stratégies et des priorités nationales des États membres de l'OTAN et de l'UE. Le plus souvent, les pays ne partagent pas les mêmes. C'est particulièrement le cas dans le domaine de la défense, et plus encore en matière de dépenses de défense. La prise de décision sur l'affectation des ressources continuera de s'inscrire, dans un avenir prévisible, dans le prolongement des priorités politiques fixées par les États membres, ce qui risque de rendre plus difficile la mise au point de capacités de défense communes répondant aux intérêts de toutes les parties concernées.

101. La mise sur pied de capacités de défense conjointes OTAN-UE se heurte également aux réticences de l'opinion publique et s'inscrit dans un contexte économique difficile. Ainsi, l'idée d'un relèvement des dépenses de défense et d'une mise en commun de moyens militaires risque de mal passer auprès de l'opinion européenne. Dans certains pays, le fait de déléguer la défense à un corps multinational pourrait être interprété comme une manière de saper la souveraineté nationale. Enfin, même si la dynamique politique nécessaire pour progresser sur la voie d'un développement capacitaire existe effectivement aujourd'hui, rien ne permet de dire avec certitude combien de temps cette tendance va perdurer.

102. Le mode d'affectation des fonds par le FED pose également problème. Selon les dispositions actuellement en vigueur, le FED allouera des subventions aux projets de défense conjoints auxquels participent au moins trois entreprises établies dans deux pays membres au minimum, c'est-à-dire faisant intervenir des capacités et obéissant à des normes nationales parfois différentes. Ce type d'arrangement risque dès lors d'entraîner des conflits et des retards, voire une situation où quelques acteurs dominants seulement se partageraient le marché. De plus, la protection des données R&D sensibles risque, dans le cas de ces projets de défense conjoints, de s'avérer difficile – ainsi, la France pourrait considérer certaines technologies développées par des entreprises françaises comme vitales pour sa sécurité nationale.

103. Enfin, la majorité des initiatives censées se trouver au cœur des futures capacités conjointes OTAN-UE, notamment la PESCO et le CARD, sont volontaires, ce qui pourrait compromettre la mise en œuvre de règles adoptées d'un commun accord et restreindre la portée de la coopération OTAN-UE, certains pays risquant en effet de refuser de prendre part à de tels projets.

ANNEXE

Point de vue du Parlement européen sur la coopération UE-OTAN

Vision d'ensemble

104. L'OTAN et l'Union partagent les mêmes intérêts stratégiques et sont confrontées aux mêmes défis lorsqu'il s'agit de protéger leurs citoyens face aux menaces. Il existe d'ores et déjà une base solide pour le renforcement de notre partenariat.

105. Pour le Parlement européen, une politique de défense commune à l'échelle de l'Union européenne doit être un moyen de renforcer la capacité de l'Europe à assurer la sécurité sur son territoire et au-delà de ses frontières, et de consolider le partenariat avec l'OTAN. Le Parlement européen appelle donc à une relation plus étroite entre la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et l'OTAN. En effet, de l'avis du Parlement européen, une OTAN et une UE plus fortes se renforcent mutuellement et sont complémentaires au sens de l'article 42 du traité UE et donc, favorisent plus avant une sécurité et une défense plus efficaces aux niveaux territorial, régional et mondial.

106. L'OTAN est le principal pourvoyeur de sécurité et de défense sur le territoire européen. L'Alliance est la mieux équipée en matière de dissuasion et de défense et elle est disposée à mettre en œuvre la défense collective (article 5 du traité de Washington) en cas d'agression contre l'un de ses membres, tandis que la PSDC est actuellement axée sur le maintien de la paix, la prévention des conflits dans les régions instables et le renforcement de la sécurité internationale (article 42 du traité UE). L'Union dispose également de moyens supplémentaires pour traiter les questions relatives à la sécurité intérieure de ses États membres, notamment la subversion, qui ne sont pas couvertes par l'article 5.

107. Si l'OTAN doit rester le fondement de la défense collective en Europe, on constate, au vu notamment des messages contradictoires en provenance de la nouvelle administration des États-Unis, que les priorités politiques de l'OTAN et de l'UE ne sont pas forcément identiques dans tous les cas. L'Union européenne dispose d'une panoplie unique d'instruments sécuritaires que ne possède pas l'OTAN, et vice-versa.

108. Une coopération étroite et efficace entre l'Union et l'OTAN repose sur le caractère complémentaire et la compatibilité de leurs missions et, par conséquent, de leur panoplie d'instruments disponibles. Les relations entre ces deux organisations devraient continuer à s'inscrire dans une logique de coopération et de complémentarité, et non de compétition.

109. Il est nécessaire de rééquilibrer et d'élargir le partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN de manière à garantir la compatibilité, à développer des capacités conjointes, à éviter les doubles emplois au niveau des activités et des structures et, ainsi, réduire les dépenses et renforcer l'efficacité. Dans ce contexte, il conviendrait, afin d'éliminer les recoupements et les doubles emplois, de combiner les concepts de groupements tactiques (UE) et de force de réaction (OTAN). Le Parlement européen considère par ailleurs que les arrangements « Berlin plus » devraient être reformulés en profondeur de manière à mieux tenir compte du contexte stratégique actuel et de certaines lacunes reconnues. Ainsi, les textes pourraient souligner la nécessité d'améliorer les mécanismes tactiques et opérationnels pour les scénarios dans lesquels l'UE et l'OTAN se côtoient, et de donner à l'OTAN les moyens de faire appel aux capacités et instruments de l'UE. Dans la même veine, l'UE et l'OTAN doivent collaborer plus étroitement de sorte que les initiatives de défense intelligente (OTAN) d'une part, et de mutualisation et de partage (UE) d'autre part, soient complémentaires et se renforcent mutuellement.

Stratégie globale de l'Union européenne, division du travail et répartition de la charge

110. La stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité européenne promulguée en juin 2016 souligne le rôle de l'OTAN en tant que pierre angulaire de la sécurité collective européenne. La stratégie globale a pour objectif de conférer à l'Union un niveau approprié d'autonomie stratégique qui devrait renforcer la capacité de l'Europe à assurer la sécurité sur son territoire et au-delà de ses frontières, et renforcer plus largement son partenariat avec l'OTAN ainsi que les relations transatlantiques. Dans cette perspective, les États membres de l'Union devraient développer des capacités déployables au titre de la PSDC afin de pouvoir agir de manière autonome si l'OTAN n'est pas encline à agir ou si une action de l'Union est plus appropriée. Si le rôle de l'OTAN est de protéger ses membres face à des attaques extérieures, l'Union devrait aspirer à pouvoir se défendre et agir en toute autonomie si nécessaire, en assumant une plus grande responsabilité à cet égard grâce à l'amélioration des équipements, de la formation et de l'organisation. Le Parlement européen est convaincu qu'une telle division du travail entre l'OTAN et l'UE serait non seulement productive, mais renforcerait également le rôle de l'OTAN dans la politique de sécurité et de défense ; de même, le respect, par les membres européens de l'OTAN, des engagements pris en matière d'investissements de défense viendrait renforcer le pilier européen de l'Alliance et par conséquent, la politique de défense collective de cette dernière.

111. Il faut, pour atteindre cet objectif, que les deux organisations s'emploient à mener une coopération plus efficace et à répartir la charge plus équitablement. Dans cette perspective, le Parlement européen a, à diverses reprises, exhorté les États membres de l'Union à relever leurs dépenses de défense de manière à atteindre les objectifs capacitaires de l'OTAN, les invitant à parvenir à l'objectif minimum de 2 % du PIB consacré à la défense, et à affecter 20 % de ces budgets de défense aux équipements majeurs, ainsi qu'à la recherche et au développement.

La déclaration commune de Varsovie et sa mise en œuvre

112. La déclaration commune signée à Varsovie le 8 juillet 2016 par le président du Conseil européen, le président de la Commission européenne et le secrétaire général de l'OTAN reconnaît le rôle de l'OTAN et l'aide que peut apporter l'Union dans la réalisation des objectifs communs, et met en exergue la nécessité d'une coopération entre l'Union européenne et l'OTAN dans le domaine de la sécurité et de la défense. Le Parlement européen a favorablement accueilli la déclaration commune et adhère aux domaines de collaboration qui y sont mentionnés.

113. Le Parlement européen souligne qu'il est nécessaire d'approfondir la coopération et de renforcer le développement des capacités eu égard aux menaces hybrides et aux cybermenaces ainsi qu'à la recherche. Il se félicite du mandat politique substantiel attribué par les deux Conseils (Conseil des affaires étrangères de l'UE et Conseil de l'Atlantique Nord) en vue de la mise en œuvre des propositions agréées en décembre 2016 par les deux organisations, et notamment des 42 mesures couvrant les sept domaines de coopération. Une application rapide de la déclaration est primordiale et un premier bilan est attendu pour juin 2017.

Domaines de coopération

114. La coopération entre l'Union européenne et l'OTAN devrait conduire ces deux organisations à coopérer à l'est et au sud, à lutter contre les menaces hybrides et les cybermenaces, à améliorer la sécurité maritime, ainsi qu'à harmoniser et à coordonner le développement des capacités de défense. La contribution de l'OTAN à la préservation de la frontière extérieure de l'Union durant la crise migratoire/des réfugiés offre un excellent exemple de cette coopération.

115. La coopération en matière de capacités technologiques, industrielles et militaires offre la possibilité d'améliorer la compatibilité et les synergies entre les deux cadres, assurant ainsi une plus grande efficacité des ressources. Dès lors, la coopération en faveur du renforcement et de

l'efficacité de la recherche au niveau de l'industrie de défense devrait constituer une priorité stratégique dont l'exécution rapide est indispensable.

116. Le Parlement européen avance par ailleurs qu'une collaboration en matière de prévention, d'analyse et de détection rapide par un partage efficace de l'information et du renseignement augmentera la capacité de l'Union à lutter contre les menaces, y compris les menaces hybrides.

117. La cybersécurité est, par sa nature même, un domaine politique dans lequel la coopération et la coordination sont décisives, non seulement entre les États membres de l'Union et l'OTAN, mais également entre différents acteurs de la société, car cette problématique ne relève pas uniquement de la responsabilité militaire.

118. Enfin, la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN devrait également conduire ces deux entités à renforcer ensemble la résilience à l'est et au sud.

Le rôle des parlementaires

119. Il est essentiel, pour renforcer la dimension parlementaire de la coopération UE-OTAN, que le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire de l'OTAN développent des relations étroites. De nouvelles voies de coopération pourraient être instaurées sous la forme d'activités organisées en commun (des séminaires, par exemple) et, éventuellement, d'un rôle plus visible pour la délégation du Parlement européen dans le cadre des relations avec l'AP-OTAN. Les parlementaires pourraient également jouer un rôle de premier plan en termes de suivi de la mise en œuvre des mesures agréées et en encourageant utilement, dans la sphère publique, le débat sur l'approfondissement du partenariat stratégique UE-OTAN.

BIBLIOGRAPHIE

- AP-OTAN, Rapport de la DSCFC, « L'OTAN et le rôle futur de la puissance navale », 2016. <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=4278>
- AP-OTAN, Rapport général de la DSC, « La guerre hybride : un nouveau défi stratégique pour l'OTAN », 2015. <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=4018>
- AP-OTAN, Rapport général de la CDS, « Sécurité maritime : rôle de l'OTAN et de l'UE et questions de coordination », 2010. <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=2087>
- Besch, Sophia, "What Future for the European Defence Fund?" *CER Insight*, Centre for European Reform, 28 juin 2017.
- CCDCOE, Centre d'excellence de cyberdéfense coopérative de l'OTAN, « Liaison Established with the European Defence Agency », 1^{er} avril 2013, <https://ccdcoe.org/liaison-established-european-defence-agency.html>
- Conseil de l'Union européenne, « EU Cyber Defence Policy Framework », 18 novembre 2014. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/sede/dv/sede160315eucyberdefencepolicyframework_/sede160315eucyberdefencepolicyframework_en.pdf
- Commission européenne, « Opérations de l'UE en mer Méditerranée », 4 octobre 2016. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/20161006/eu_operations_in_the_mediterranean_sea_fr.pdf
- Commission européenne, « FAQ : Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides » 6 avril 2016. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1250_fr.htm
- Communiqué de presse de la Commission européenne, "Un Fonds européen de la défense : 5,5 milliards d'euros par an pour stimuler les capacités de défense européennes", Bruxelles, 7 juin 2017, ¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_fr.htm
- EDD, Europe Diplomacy & Defence, Bulletin on CSPD and NATO, 1001, 2017
- European Defence Matters, "European Defence Action Plan: Commission Proposes EU Defence Fund as 'Crucial Step' to Boost Defence Industry", numéro 12 (2017) <https://www.eda.europa.eu/webzine/issue12/cover-story/commission-proposes-eu-defence-fund-as-crucial-step-to-boost-defence-industry>
- Europol, « Changes in Modus Operandi of Islamic State (IS) revisited », novembre 2016.
- Græger, Nina, « European security as practice: EU-NATO communities of practice in the making », *European Security*, Vol.25, 31 octobre 2016.
- IRIS, 2016, http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/07/pma_2.pdf
- Mehta, Aaron, "Defense Department Budget: \$18B Over FYDP for Third Offset," *DefenseNews*, 9 février 2016, <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/budget/2016/02/09/third-offset-fy17-budget-pentagon-budget/80072048/>
- Munich Security Report, 2017, report2017.securityconference.de
- OTAN, (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord), « Déclaration commune du président du Conseil européen, du président de la Commission européenne et du secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord », 8 juillet 2016, http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_133163.htm
- OTAN, « L'OTAN et l'Union européenne renforcent leur coopération en matière de cyberdéfense », 10 février 2016. http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_127836.htm
- OTAN, « Déclaration sur la mise en œuvre des dispositions de la déclaration commune du président du Conseil européen, du président de la Commission européenne et du secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord », 6 décembre 2016. http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_138829.htm
- Parlement européen, Directorate General for Internal Policies, Research paper, "The European Union's Policies on Counter-Terrorism", janvier 2017.
- Piernik, Piret, « EU and NATO: Enhancing cooperation to counter hybrid threats », *European Leadership Network*, 7 septembre 2015. http://www.europeanleadershipnetwork.org/eu-and-nato-enhancing-cooperation-to-counter-hybrid-threats_3103.html

- SEAE, « Mission de formation de l'UE au Mali (EUTM Mali) », http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eutm-mali/pdf/factsheet_eutm_mali_fr.pdf
- SEAE, « EUNAVFOR MED Op Sophia – Six Monthly Report 1 January – 31 octobre 2016 », 30 novembre 2016.
- SEAE, « Planning for a possible non-executive Civilian CSDP mission in Libya », 1^{er} avril 2016.
- SEAE, « SHADE MED Minutes », 7 novembre 2016. http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/shade/pdf/nov2016/7_november_2016__morning_session_minutes.pdf
- SEAE (Service européen d'action extérieure) « Opération militaire de l'UE en Bosnie-Herzégovine (Opération EUFOR ALTHEA), janvier 2016. http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/althea-bih/pdf/factsheet_eufor_althea_fr.pdf
- Umlaufova, Anna, 'NATO-EU maritime cooperation', *Prazsky Studentsky Summit*, novembre 2016.
-