

L'évolution des partenariats de l'UE et de l'OTAN

L'intégration par l'UE de son rôle d'acteur géopolitique et le recentrage de l'OTAN sur la dissuasion et la défense ont entraîné des répercussions majeures sur leurs approches respectives des partenariats. Toutes deux mettent l'accent sur des modèles individualisés, non contraignants et mutuellement bénéfiques.

Par Gorana Grgić

La Suisse est en train d'élaborer sa nouvelle stratégie de politique de sécurité. Bien que les derniers documents officiels et rappports commandés conseillent une coopération plus étroite avec l'UE et l'OTAN, la question reste controversée au niveau national. Alors que les débats nationaux reflètent les diverses hypothèses sur ce que la coopération en matière de sécurité et de défense avec l'UE et l'OTAN implique réellement, la présente analyse se concentre sur l'offre. Elle dresse l'inventaire des récents changements dans l'approche de l'UE et de l'OTAN en matière de partenariats. Elle met en lumière également les réalités structurelles et institutionnelles que tout partenaire doit comprendre. Les deux organisations ont adapté leurs partenariats de sécurité et de défense dans le cadre d'une réévaluation stratégique qui a commencé avant l'invasion massive de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022. Leurs réflexions internes ont abouti à la publication en 2022 de deux déclarations clés: la boussole stratégique de l'UE et le concept stratégique de l'OTAN.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie n'a fait qu'accentuer l'urgence et l'ampleur de la transformation déjà entamée. Dans l'ensemble, le contexte a incité les deux organisations à recalibrer leurs définitions des menaces et des défis et, dans certains cas, à mettre davantage l'accent sur des aspects spécifiques de leur mission. Pour l'UE, ce changement s'est traduit par une intégration



Réunion du Conseil de l'Atlantique Nord au niveau des chefs d'État et de gouvernement, avec l'UE et des partenaires indopacifiques lors du sommet de l'OTAN à Washington en juillet 2024. Leah Millis / Reuters

plus résolue de son rôle d'acteur géopolitique, tandis que l'OTAN a renforcé son objectif central de dissuasion et de défense. Et pour les deux organisations, la guerre de la Russie contre l'Ukraine a accéléré le mouvement en faveur d'une coopération plus approfondie et plus ciblée avec leurs États partenaires, soulignant la nécessité de consolider la coordination et la mise en commun des ressources entre pays dotés de capacités et attachés aux mêmes principes.

Au cours des deux dernières années et demie, l'efficacité des réponses apportées par ces organisations a été évidente. Les exercices conjoints, le partage d'informations et les initiatives de défense et de sécurité coordonnées entre l'UE, l'OTAN et leurs partenaires ont nettement augmenté. Les efforts visant à créer plus de cohérence afin de relever les défis multiformes liés à la sécurité, ne manquent sans doute pas d'ambition. Dans le même temps, l'UE et l'OTAN

ont utilisé le même langage pour souligner le caractère individualisé, non contraignant et mutuellement bénéfique de leur approche vis-à-vis de leurs partenaires. Cela reflète la nature intergouvernementale et pragmatique de leurs schémas de coopération avec les pays tiers.

Les nouveaux partenariats de l'UE

L'UE est parfois décrite comme une source inépuisable d'accords et de stratégies en quête permanente de cadres mieux établis, plus stables et plus prévisibles pour définir et mettre en œuvre ses activités et ses relations extérieures. Cela se manifeste par une myriade d'efforts visant à systématiser et à institutionnaliser son éventail croissant de partenariats, notamment dans le domaine de la sécurité et de la défense.

Pour les universitaires et les décideurs politiques, l'un des principaux écueils de l'UE

L'UE favorise une coopération plus structurée avec des nations animées par le même esprit.

au regard de ses partenariats est que celle-ci s'est montrée trop généreuse et n'a pas fait preuve de discernement en désignant comme partenaires un large éventail de pays et d'organisations intergouvernementales. Cette approche a brouillé la vision sur ses véritables priorités en la matière et a dilué l'importance de se voir attribuer ce statut spécifique. Si elle a apporté une certaine clarté en ce qui concerne ses partenaires les plus proches, la boussole stratégique de l'UE n'a pas répondu à toutes les préoccupations.

Les derniers développements politiques permettent de mieux discerner l'orientation prise par Bruxelles pour renforcer la coopération de sécurité. L'UE a conclu de nouveaux accords de partenariat en matière de sécurité et de défense avec la Moldavie et la Norvège en mai et juin 2024 respectivement. Elle prévoit également d'étendre ce nouveau dispositif au Japon, à la Corée du Sud, à l'Albanie et à la Macédoine du Nord. Comme il s'agit d'accords exécutifs non contraignants, ces nouveaux partenariats offrent des cadres généraux fondés sur des engagements politiques qui permettent une collaboration plus approfondie dans le domaine de la sécurité et de la défense.

Par exemple, le partenariat de sécurité et de défense entre l'UE et la Norvège souligne le caractère «individualisé» et «mutuellement bénéfique» de la relation.

Cet accord définit des mécanismes d'échange d'informations, de surveillance et de coordination. La Norvège participera notamment au Forum Schuman sur la sécurité et la défense et pourra être invitée par le haut représentant de l'UE à des réunions au sommet de l'Union. Un dialogue annuel en la matière se tiendra entre les hauts responsables, tandis que des consultations opérationnelles seront menées pour préparer ces échanges et en assurer le suivi afin de garantir une mise en œuvre efficace du partenariat.

L'accord entre l'UE et la Norvège prévoit une liste relativement longue de domaines de coopération, notamment un soutien à long terme à l'Ukraine, le maintien de la paix et la gestion des crises au niveau international, la sécurité maritime, la sécurité et la défense dans l'espace, les questions cyber, la lutte contre les menaces hybrides, les ingérences étrangères et le terrorisme, la non-prolifération, le renforcement des capacités des partenaires, la formation et l'éducation, la médiation pour la paix, la sécurité économique, la coopération dans le cadre des forums multilatéraux et l'agenda «Femmes, paix et sécurité» (FPS).

On retrouve une grande partie de ces domaines de coopération dans l'accord de partenariat conclu entre l'UE et la Moldavie. Sans surprise, ses objectifs diffèrent toutefois de ceux fixés entre l'UE et la Norvège, compte tenu de la menace immédiate posée par la Russie et de la nécessité de renforcer les capacités défensives de la Moldavie.

De manière générale, en négociant de nouveaux instruments de partenariat en matière de sécurité et de défense, l'UE favorise une coopération plus structurée avec des nations animées par le même esprit. Grâce à cette approche, les États membres de l'UE et les partenaires de l'UE peuvent mieux s'outiller pour faire face aux menaces et aux défis sécuritaires par le biais d'efforts coordonnés et de ressources partagées. Dans le même temps, la question de l'écart entre les capacités et les attentes dans l'action extérieure de l'UE reste plus que jamais d'actualité.

Alors que la Commission européenne a accentué son rôle sur les questions de sécurité, essentiellement par le biais de la Facilité européenne pour la paix (FEP), les États membres gardent le contrôle de leurs dépenses nationales de défense. L'UE a donc

renforcé ses capacités, sans pour autant accorder plus d'autonomie à la Commission. Il reste à voir comment cette dynamique évoluera et ce qu'elle produira en matière de sécurité et de défense. Dans le même temps, les appels à une «véritable union de défense» ne se sont pas encore concrétisés

Une OTAN «axée sur les intérêts»

La mission organisationnelle et la vaste expérience de l'OTAN l'ont menée à mettre en place différents cadres pour structurer ses partenariats. Au fil du temps, ses objectifs avec les États intéressés ont sensiblement évolué. Le réseau de partenaires de l'OTAN s'est ainsi étoffé, tant sur le plan des ambitions que de la portée géographique. Dans les années 1990, les partenariats avec les anciens pays communistes étaient essentiellement motivés par la volonté de démocratiser et de consolider l'Europe. Cela s'est traduit par des initiatives telles que le Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA) en 1991, auquel ont succédé le Partenariat pour la paix (PPP) en 1994 et le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) en 1997.

Les priorités de l'Alliance ont changé au lendemain des attentats du 11 septembre pour faire face à la menace mondiale posée par le terrorisme transnational. L'OTAN s'est employée à renforcer la stabilité régionale en améliorant les capacités de ses partenaires. Au fur et à mesure que ses attentes se sont accrues, ces derniers ont commencé à participer à des missions militaires au Kosovo, en Afghanistan et en Irak, passant du statut de bénéficiaires de la sécurité à celui de contributeurs actifs.

La dernière évolution de la stratégie de partenariat de l'OTAN repose sur le rapport «OTAN 2030» publié en 2020. Ce document recommande une approche «axée sur les intérêts» qui donne la priorité à des relations fondées sur les besoins stratégiques et les ressources disponibles. Il a ainsi donné un second souffle à la vision originale de l'Alliance, qui consiste à façonner l'environnement de sécurité au lieu de se contenter de réagir aux crises. Cette évolution, jugée essentielle au regard de la concurrence stratégique accrue, marque une nette rupture par rapport à la politique de partenariat «axée sur la demande» adoptée par l'OTAN en 2011, qui permettait aux partenaires de déterminer leur niveau d'engagement.

À la suite de cette recommandation, l'Alliance a introduit le concept «Un partenaire, un plan» en mars 2021, lorsque le

Les stratégies de sécurité de l'UE et l'évolution des descriptifs des partenariats			
	Stratégie européenne de sécurité (2003)	Stratégie globale (2016)	Boussole stratégique (2022)
ÉTATS-UNIS	Partenaire irremplaçable	Partenaire central	Partenaire le plus fidèle et le plus important
RUSSIE	Important partenaire stratégique potentiel	Défi stratégique majeur	Puissance agressive et révisionniste
OTAN	Partenaire stratégique	Approfondissement de la coopération	Partenaire stratégique
CHINE	Élargissement du partenariat	Approfondissement des relations	Partenaire, concurrente, rivale
INDE	Possibilité d'approfondir la relation	Partenaire stratégique	Partenaire de sécurité et de défense
JAPON	Partenaire proche de longue date	Partenaire stratégique	Partenaire bilatéral
CORÉE DU SUD		Élargissement du partenariat	Partenaire de sécurité et de défense
CANADA	Partenaire proche de longue date	Partenaire transatlantique	Partenaire bilatéral
SUISSE	Partenariat de plus en plus important		
NORVÈGE	Partenariat de plus en plus important		Partenaire le plus étroitement associé
OSCE	Approfondissement de la relation	Pilier de la sécurité européenne	Partenaire régional pour un travail rapproché
ONU	Renforcement de la coopération	Cadre du système multilatéral	Partenaire stratégique
ASEAN	Développement de l'engagement	Partenaire dans une Asie connectée	Partenaire régional pour un travail rapproché
UNION AFRICAINE	Travail rapproché	Intensification de la coopération	Partenaire régional pour un travail rapproché
UKRAINE	Vaste accord d'association	Maintien de la coopération	Partenaire orient. pour une coopération renforcée
MOLDAVIE	Vaste accord d'association	Maintien de la coopération	Partenaire en étroite coopération
GÉORGIE		Partenariat oriental réussi	Partenaire en étroite coopération
ROYAUME-UNI*			Partenaire bilatéral

La profondeur croissante de la coopération
 La profondeur croissante de la compétition

* État membre de l'UE en 2003 et 2006
 Source: tableau compilé et développé par l'auteur

Conseil de l'Atlantique Nord a réformé son cadre de partenariat afin de créer des programmes de partenariat individualisés (ITPP) pour chaque pays partenaire. L'ITPP, qui remplace le programme individuel de partenariat et de coopération (IPCP) et le plan d'action individuel pour le partenariat (IPAP), intègre divers outils de coopération dans un plan cohérent doté d'objectifs spécifiques et mesurables sur des cycles de quatre ans. Ce nouveau modèle comprend un processus formel d'examen à mi-parcours, ce qui renforce la responsabilité de l'OTAN et de ses partenaires.

Dans certains cas, le chemin jusqu'à la signature de l'ITPP a été long et difficile, car il a d'abord fallu négocier avec le Secrétaire international de l'OTAN avant de solliciter l'approbation de tous les membres de l'Alliance. Auparavant, les partenaires étaient davantage considérés comme des «preneurs de sécurité» au sein d'un système axé sur la demande où ils choisissaient dans le menu de coopération partenariale de l'OTAN les activités auxquelles ils souhaitaient participer. Aujourd'hui, les partenariats de l'Alliance ont évolué vers des relations plus stratégiques et bilatérales. Les négociations ont donc offert la possibilité de mettre en adéquation des initiatives mutuellement bénéfiques. Il s'agit là d'un aspect important, étant donné que l'approche «axée sur les intérêts» de l'OTAN en matière de partenariats a sou-

levé des questions quant à savoir si elle était tout autant dans l'intérêt de l'Alliance que de ses partenaires.

Les quatre partenaires indopacifiques (IP4: Australie, Japon, Nouvelle-Zélande et Corée du Sud) ont ressenti plus qu'aucun autre groupe l'impact de cette évolution de l'approche de l'OTAN en matière de partenariats. En effet, les deux parties se considéraient désormais mutuellement comme des acteurs importants pour garantir leur propre défense et dissuasion, plutôt que comme des interlocuteurs chargés d'assurer la sécurité de tiers, comme c'était le cas dans les missions hors zone où ces relations étaient principalement axées sur la gestion des crises et la sécurité coopérative. Si la base institutionnelle de la coopération entre l'OTAN et les pays de l'IP4 repose toujours sur des ITPP bilatéraux, l'Alliance considère également ces partenaires comme un groupe minilatéral, plutôt qu'un ensemble de quatre partenariats individuels. Cet engagement a débouché sur quatre projets conjoints, annoncés lors du sommet de Washington en juillet 2024, qui porteront sur l'assistance à l'Ukraine, l'intelligence artificielle, la lutte contre la désinformation et la cybersécurité.

Avec la montée en puissance d'initiatives plus récentes et plus agiles telles que l'IP4, les grands groupes hérités du passé perdent de leur importance dans le cadre de l'orga-

nisation. Plutôt que de s'engager par le prisme du CPEA ou du PPP, l'OTAN aborde ses partenaires sur une base bilatérale ou minilatérale discrète, principalement régie par des ITPP individuels. L'évolution vers des partenariats plus individualisés et plus proactifs reflète la priorité accordée à la défense et aux capacités de défense et la transformation profonde de la stratégie d'engagement globale de l'Alliance.

Coopération UE-OTAN plus étroite

On ne peut discuter de l'évolution des partenariats de l'UE et de l'OTAN sans souligner la coopération et la coordination croissantes entre les deux organisations. Leur collaboration se développe depuis plus de deux décennies. Elle a commencé par un échange formel en 2001 afin de définir l'étendue du travail commun sur les questions de sécurité. La coopération s'est intensifiée et élargie ces dernières années, portée par trois déclarations conjointes (en 2016, 2018 et 2023) ainsi que par l'adoption de la boussole stratégique de l'UE et du concept stratégique de l'OTAN. La première initiative considère le partenariat entre les deux organisations comme primordial pour la sécurité euro-atlantique. Quant à la seconde, elle désigne l'UE comme un partenaire unique et essentiel, soulignant ainsi la nécessité de consolider et d'approfondir la collaboration stratégique entre les deux entités.

La déclaration réalisée conjointement par l'OTAN et l'UE en 2023 a marqué une étape importante dans le renforcement de leur partenariat. Il s'agissait en effet de la première après le déclenchement de la guerre totale de la Russie contre l'Ukraine et l'évolution des défis de sécurité. Celle-ci souligne la nécessité d'accentuer la coopération dans des domaines tels que la cyberdéfense, la mobilité militaire et la protection des infrastructures critiques. Elle montre également l'importance de faire face aux nouvelles menaces pour la sécurité, notamment les enjeux de la sécurité dans l'espace, l'impact du changement climatique sur la défense et l'utilisation accrue de technologies de rupture. La déclaration aborde en outre les questions de la lutte contre les ingérences étrangères et des campagnes de désinformation, qui sont devenues des préoccupations majeures dans le paysage géopolitique actuel.

En approfondissant la coopération sur ces fronts, l'OTAN et l'UE entendent s'appuyer sur leurs partenariats pour défendre un ordre libéral fondé sur des règles.

Globalement, les dernières modifications dans la composition, la structure et les mandats des deux organisations, ainsi que l'évolution de leurs relations et l'amélioration de leur coordination laissent entrevoir la possibilité d'une division plus claire de leurs rôles respectifs, mais aussi d'une mise en commun plus judicieuse des ressources là où leurs attributions se chevauchent. On peut s'attendre à ce que l'UE conserve une interprétation bien plus large de la sécurité, tandis que l'OTAN restera axée sur la défense collective. Dans le même temps, il ne faut pas sous-estimer le risque que l'inertie bureaucratique et les rivalités, ainsi que les intérêts individuels des États membres, viennent contrecarrer les progrès accomplis.

Conséquences pour la Suisse

Le principal défi pour tout partenaire de l'UE et de l'OTAN, y compris la Suisse, est d'appréhender l'ampleur des récents changements et de saisir pleinement les possibilités de collaboration. Dans le cadre de ses

relations avec Bruxelles sur les questions de sécurité et de défense, la Suisse a déjà avancé vers une coopération plus structurée. Ses consultations avec l'UE sur ces aspects se sont en effet transformées en novembre 2023 en un dialogue structuré, ce qui témoigne de la régularité et de la profondeur de la collaboration au niveau des secrétaires d'État.

Il existe des possibilités d'intensifier la coopération avec Bruxelles, notamment par la signature anticipée d'un accord-cadre régissant la participation de la Confédération aux missions civiles et militaires au titre de

Les besoins opérationnels de l'OTAN exigeront des partenariats significatifs qui ne sont pas régis par les objectifs des anciens groupes de partenaires.

la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). L'UE a déjà conclu des accords de ce type avec 21 pays partenaires. De plus, l'annonce récente de la participation de la Suisse à des projets de coopération structurée permanente (CSP, PESCO en anglais), notamment dans les domaines de la mobilité militaire et des fédérations de plateformes de simulation cyber (*Cyber Ranges Federation*), permet de renforcer les capacités militaires et d'améliorer l'interopérabilité entre les forces armées. L'adhésion de la Confédération à l'initiative de bouclier aérien européen (ESSI) lui offre également la possibilité de coopérer sur des projets d'acquisition, la formation et les aspects logistiques dans le domaine de la défense aérienne au sol. La question de savoir si la Suisse souhaite conclure un partenariat de sécurité et de défense avec l'UE, à l'instar de la Norvège ou de la Moldavie, est plus pertinente sur le plan symbolique qu'urgente sur le plan opérationnel et peut également être abordée à un stade ultérieur.

En outre, il est évident que les besoins opérationnels de l'OTAN exigeront des partenariats significatifs qui ne soient pas régis par les objectifs des anciens groupes de par-

tenaires. Avant de rejoindre l'OTAN en 2023 et en 2024 respectivement, la Finlande et la Suède étaient généralement considérées comme les plus proches partenaires de l'Alliance. Leur adhésion a placé certains des derniers pays neutres d'Europe occidentale, tels que l'Autriche, l'Irlande et la Suisse, dans une situation particulière. Ces démocraties libérales établies se distinguent désormais des partenaires aux tendances de plus en plus illibérales au sein du CPEA. En réponse, l'Alliance leur a accordé le statut de pays non OTAN (*non-NATO Nation Status*) sur la base d'un accord de sécurité individuel permettant l'échange d'informations classifiées et la participation aux exercices et aux formations de l'organisation. De plus, la prochaine version de l'ITPP de la Suisse, dont les négociations se tiendront en 2025, offre la possibilité de redéfinir le niveau d'ambition respectif en fonction des priorités qui seront définies dans la prochaine stratégie suisse de politique de sécurité.

La Suisse est considérée comme un acteur compétent, qui a fait ses preuves dans un éventail de domaines allant de la cybersécurité, la guerre hybride, l'innovation et la résilience à l'éducation, la formation et le maintien de la paix. Tous ces aspects conserveront une place centrale dans un environnement de menaces en pleine évolution. Le principal défi sera de tirer parti des nouvelles possibilités de collaboration de manière à garantir le soutien national tout en tenant compte de la nécessité de se conformer à la conception suisse de la neutralité. Il convient de noter que cette conception laisse encore une marge de manœuvre importante pour la coopération en matière de sécurité et de défense.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la sécurité euro-atlantique.

Gorana Grgić est Senior Researcher au Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zurich.

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Éditrice: Névine Schepers
Révision linguistique: Névine Schepers
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback et commentaires: css.info@sipo.gess.ethz.ch
Plus d'éditions et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

L'approche japonaise de la promotion de la paix No 347
La médiation comme entreprise d'État en Türkiye No 346
Évolutions de la chaîne d'approvisionnement des puces No 345
Défis du réarmement: l'exemple de la poudre No 344
La cybersécurité dans l'espace No 343
Les relations de Pyongyang avec Moscou et Pékin No 342

© 2024 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000697722