



Institut Royal Supérieur de Défense



LA DÉFENSE

SÉCURITÉ & STRATÉGIE N°125
Juin 2016

Crise russo-ukrainienne Conséquences sur les politiques de défense OTAN, UE et de défense nationale

André Dumoulin

Crise russo-ukrainienne

Conséquences sur les politiques de défense OTAN, UE et de défense nationale

Dr. André Dumoulin

Chercheur au Centre d'études de sécurité et défense

Institut Royal Supérieur de Défense
Centre d'Etudes de Sécurité et Défense
30 Avenue de la Renaissance
1000 Bruxelles

ISSN 2295-0915

Une version électronique du présent document est disponible et peut être téléchargée gratuitement sur notre site internet : www.irsd.be.

Les vues exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les positions de l'Institut Royal Supérieur de Défense, de la Défense belge ou celles du gouvernement belge.

Vos questions, remarques ou commentaires relatifs au présent document peuvent être adressés au :

Directeur du Centre d'Etudes de Sécurité et Défense
Institut Royal Supérieur de Défense
30 Avenue de la Renaissance
1000 Bruxelles
ou par courriel à : +IRSD-CESD-SCVD@mil.be

L'auteur



Le Dr. André Dumoulin est chercheur au Centre d'études de sécurité et défense de l'Institut royal supérieur de défense et chargé de cours à l'Université de Liège.

Ses centres d'intérêt sont la sécurité-défense européenne, la politique de défense de la France et les questions de dissuasion nucléaire.

Les vues exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les positions de l'Institut royal supérieur de défense, de la Défense belge ou celles du gouvernement belge.

Executive Summary

Following the annexation of Crimea and the war in Donbass, the purpose of this study is to identify the political, strategic, doctrinal and legal changes for the Atlantic Alliance and the European Union in terms of collective solidarity, reassurance and mutual assistance. Its purpose is also to determine how the European countries and the United States changed their military posture towards this regional war in Eastern Europe, which includes the issue of strategic surprise and the particularities of the so-called hybrid warfare.

Furthermore, the present study will assess the impact of the reassurance policies of the Atlantic Alliance in general and of the United States in particular regarding the Common Security and Defence Policy (CSDP) of the European Union and the transatlantic relations.

The position on security adopted by some European member states affected by the Atlantic reassurance policy, as well as their perception of security, will be addressed too.

Finally, we will offer some specific recommendations with regard to the positioning of the Belgian security and defence policy in the fields of politics, capacity building and budget, in the light of the various lessons learnt, especially in relation to the commitments within NATO and the EU.

Cette étude a pour objet de déceler les changements politiques, stratégiques, doctrinaux et juridiques de l'annexion de la Crimée et de la crise du Donbass pour l'Alliance atlantique et l'Union européenne en termes de solidarité collective, de réassurance et d'assistance mutuelle. Il s'est agi aussi de déterminer les modifications de posture militaire des Etats européens et des Etats-Unis en regard de cette guerre régionale à l'Est de l'Europe ; y inclus la question de la surprise stratégique et des particularismes de la guerre dite hybride.

Il sera aussi question de déterminer les répercussions des politiques de réassurance de l'Alliance atlantique en général et des Etats-Unis en particulier sur la Politique de sécurité-défense de l'Union européenne (PSDC) et les relations transatlantiques.

Seront examinés également le positionnement et la perception sécuritaire de quelques Etats membres européens sujets de la politique de réassurance atlantique.

Enfin, nous formulerons quelques recommandations spécifiques au positionnement de la politique belge de sécurité et de défense dans les champs politiques, capacitaires et budgétaires à la lumière des différents enseignements tirés, y compris par rapport aux engagements au sein de l'OTAN et de l'UE.

Table des matières

L'auteur	i
Executive Summary	iii
Table des matières.....	v
Liste des abréviations et acronymes	vii
Introduction.....	1
Partie 1: Conséquences de l'annexion de la Crimée et de la crise du Donbass pour l'Alliance atlantique et l'Union européenne.....	3
Contexte et enjeux.....	3
Aspects politiques des discours « occidentaux »	8
Entre surprise stratégique et guerre hybride russe	13
Nouvelle posture militaire russe.....	17
Partie 2: Premières conséquences : des politiques de réassurance militaire.....	20
De l'article 5 aux exercices et mesures militaires	20
L'engagement américain	29
Conclusions générales.....	37
Recommandations	39
Annexe	41
Annexe 1 : Déclaration de la Haute Représentante, au nom de l'UE, sur la Crimée (18 mars 2016)	41
Annexe 2 : Paquet de mesures pour la mise en œuvre des Accords de Minsk (12 février 2015).....	42
Annexe 3 : Déclaration de la Commission OTAN-Ukraine (Newport, 4 septembre 2014)	44
Annexe 4 : Déclaration de la Commission OTAN-Ukraine (Bruxelles, 2 décembre 2014)	46
Annexe 5 : Déclaration de la Commission OTAN-Ukraine (Bruxelles, 13 mai 2015)	48
Annexe 6 : Déclaration sur le lien transatlantique (Newport, 6 septembre 2014)	51
Annexe 7: Joint communication to the european parliament and the council - joint framework on countering hybrid threats: a european union response (7 avril 2016).....	53
Annexe 8: Choix annoncés d'équipements majeurs et de politiques de défense de quelques Etats européens face à la crise russo-ukrainienne (sélection).....	69

Liste des abréviations et acronymes

AE	Affaires étrangères
AED	Agence européenne de défense
BPC	Bâtiment de projection et de commandement
CEI	Communauté des Etats Indépendants
CESD	Centre d'études de sécurité et défense
CSDP	Common security and defence policy
CVF	Carrier Vessel Future
CVR(T)	Combat Vehicle Reconnaissance (Tracked)
DAM	Défense anti-missiles balistiques
EDA	European Defence Agency
EDD	Europe diplomatie & défense
EPA	European Phased adaptative approach
EUISS	European Union Institute for Security Studies
FCE	Forces conventionnelles en Europe
FRS	Fondation pour la recherche stratégique
FTI	Frégate de taille intermédiaire
GRU	Direction générale du renseignement (russe)
HR/VP	Haut Représentant/Vice Président
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile
IFRI	Institut français de relations internationales
INF	Intermediate-range Nuclear Force
IOC	Initial Operating Capability
IRSD	Institut royal supérieur de défense
IRSEM	Institut de recherche stratégique de l'École militaire
NATO	North Atlantic Treaty Organization
MRAP	Mine-resistant ambush-protection
MRTT	Multi Role Tanker Transport
NG	Nouvelle génération
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PIB	Produit intérieur brut

PPE	Parti populaire européen
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
RAP	Readiness Action Plan
SDSR	Strategic Defence and Security Review
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SNA	Sous-marin nucléaire d'attaque
SNF	Shorter-Range Missile
SSBN	Sub-Surface Ballistic Nuclear
START	Strategic Arms Reduction Treaty
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne
UEE	Union économique eurasienne
VBCI	Véhicule blindé de combat d'infanterie
VBL	Véhicule blindé léger
VBMR	Véhicule blindé multirôle
VJTF	Very readiness joint task force

Introduction

Les événements russo-ukrainiens furent pour beaucoup une surprise même si l'analyse des causes permit par la suite de déceler des processus de fuite en avant et des responsabilités partagées, y compris dans la politique de voisinage de l'UE. Reste que l'annexion de la Crimée est bel et bien une violation du droit international et les combats dans l'Est de l'Ukraine furent particulièrement violents.

Les réactions occidentales ne furent pas nécessairement homogènes et les tropismes géographiques et historiques jouèrent de leur influence sur les diplomaties, les engagements politico-militaires et la lecture géopolitique du conflit. La question de l'influence américaine sur le dossier ukrainien, les messages nationalistes et de propagande russe et les ambiguïtés de la politique ukrainienne vis-à-vis de ses minorités furent autant d'écueils à une vision claire des enjeux et des réponses à apporter. Le retour à la *realpolitik* fut au rendez-vous et les réformes en matière de politiques de défense urgentes à mener par les alliés.

Les décisions militaires de réassurance américano-otanienne autant que les initiatives franco-allemandes furent les deux bras d'une politique combinée de la « carotte et du bâton »; l'essentiel étant de ne pas couper les ponts avec Moscou tout en condamnant un coup de force « magistralement » organisé par le biais d'une guerre hybride particulièrement « bien menée ».

De toute évidence, la crise ukrainienne est un révélateur de la nécessité d'engager une diplomatie nouvelle vers la Russie qui se devrait d'être définie avec subtilité par les Européens ; parallèlement au retour des notions de défense collective pour une Alliance revigorée et légitimée par son article 5. Il nous faudra donc être particulièrement attentif aux événements du second semestre 2016, y compris sur l'évolution du régime qui gouverne l'Ukraine et sa politique vis-à-vis du Donbass (statut spécial à trouver), sachant que Moscou dispose encore et toujours d'une grande marge de manœuvre, nonobstant le fait qu'il n'a jamais été question pour la Russie d'envahir militairement l'Ukraine jusqu'à occuper la ville de Kiev.

Les incertitudes demeurent bien présentes sur l'évolution de l'application des accords de Minsk alors que le contexte ouest-européen et les prochaines élections américaines vont complexifier les lectures autant que les décisions à prendre.

Partie 1 : Conséquences de l'annexion de la Crimée et de la crise du Donbass pour l'Alliance atlantique et l'Union européenne¹

Contexte et enjeux

La crise russo-ukrainienne éclate le 21 novembre 2013 au moment de l'annonce de la non-signature par Kiev d'un accord de libre-échange avec l'Europe, bien que les prémices et les rétroactes datent d'un passé plus lointain². État économiquement sous emprise russe³ - les trois-quarts des actifs industriels ukrainiens sont situés dans la partie est russophone⁴ - composé de divisions ethniques et historiques, l'Ukraine avec ses 45 millions d'habitants se voit partagé entre les populations « européistes » et celles favorables à Moscou à l'est du Dniepr. Cette dichotomie n'empêche pas les populations de souhaiter dans leur globalité la pérennité du pays qu'elles souhaitent majoritairement souveraine et indépendante, et ce malgré un « écartèlement de l'Ukraine entre l'Europe, voire l'Occident d'un côté et la Russie de l'autre »⁵. Néanmoins, des sondages dans le courant 2014 indiquaient qu'une majorité des Ukrainiens voulaient l'OTAN comme garante de leur sécurité après 1.000 ans de relations privilégiées avec la Russie !

Le refus d'association avec l'UE déclencha des manifestations populaires de jeunes (place Maïdan)⁶ rejoints par l'opposition, les ultranationalistes et les extrémistes antirusse qui aboutirent à une répression gouvernementale, de nombreux morts les 19 et 20 février avant que le président Ianoukovitch prenne la fuite en Russie. Parallèlement, d'autres populations à l'Est se radicalisèrent dans le champ de l'identité ethnique. Une majorité d'habitants de la péninsule de Crimée⁷ se prononcèrent par référendum local le 16 mars 2014

¹ La bibliographie est intégrée dans les notes de bas de page.

² Accession à l'indépendance de l'Ukraine en 1991, dénucléarisation de Kiev, poids de la nomenclatura ukrainienne sur les institutions politiques et économiques, « Révolution orange » (2004), rôle des ONG étrangères et américaines, posture diplomatique face à l'ex-URSS, succession de crises politiques et économiques ukrainiennes dans les années 1990, relations conflictuelles entre Moscou et Kiev,...

³ Catherine Locatelli, « La question du gaz dans les relations entre l'Union européenne, la Russie et l'Union européenne », dans *Annuaire français de relations internationales 2015*, Université Panthéon-Assas, Centre Thucydide, Paris, 2015, pp. 205 et sv.

⁴ Antoine Kuruneri-Millet, « 2014 : l'Ukraine à la croisée des chemins », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, avril 2014.

⁵ Marie-Elisabet Baudoin, *L'Ukraine : de la révolution orange à Euromaïdan, une révolution « bleus et jaune » ?*, dans Fiche de l'Irsem n°32, Paris, 2014.

⁶ Anastasiya Ryabchuk, « Right Revolution ? Hopes and perils of the Euromaidan Protests in Ukraine », in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 2014.

⁷ Cf. sur la Crimée : Gwendoline Sasse, *The Crimea question : Identity, Transition and Conflict*, Harvard Series in Ukrainian Studies, 2007.

pour leur indépendance⁸ et surtout la défense de la langue russe dès l'instant où Kiev décida de supprimer officiellement, mais maladroitement, les langues des minorités. Ses habitants demandèrent la protection de la Russie. Moscou en profita pour restaurer son espace territorial dans ses marges par le recours à la force et la politique du fait accompli⁹.

La défense des minorités au nom de liens avec la « mère-patrie »¹⁰ ramène au devant de la scène les conflits à l'ancienne, les sphères d'influence et les rivalités territoriales. La Realpolitik nous revient par la fenêtre avec un président Poutine vu soit comme excellent joueur d'échecs soit comme un « opportuniste », en profitant des acquis d'une surprise stratégique autour des événements en Crimée où la Russie fait mouiller à Sébastopol sa flotte de la mer Noire¹¹, puis dans l'Est de l'Ukraine (régions de Donetsk et Lougansk). Dans ces zones, il y a effectivement souveraineté limitée imposée par un régime devenu de plus en plus autoritaire dans une zone plus large où la démocratie est historiquement des plus fragiles¹². L'Union économique eurasiennne (UEE) imaginée par Moscou se réduit à un soutien kazakh et biélorusse (entrée en vigueur le 1 janvier 2015) rejoint par l'Arménie, le Kirghizistan et le Tadjikistan ; la perte de la Moldavie et de la Géorgie est ainsi consommée. Les autres Etats de la région oscillent quant à eux entre l'UE et l'UEE en fonction de leurs propres intérêts économiques et/ou politiques. Quant à la Communauté des États indépendants, elle semble être une coquille vide. Reste une ouverture vers un partenariat stratégique sino-russe, Pékin s'étant abstenu de critiquer l'annexion de la Crimée et le soutien aux séparatistes dans le Donbass¹³.

Pour Anne De Tinguy¹⁴, les événements ukrainiens ont déchiré l'espace régional mais ont aussi conforté Kiev dans son choix européen au vu des élections présidentielles du 25 mai 2014 confortées par les législatives du 26 octobre de la même année. Une hostilité réciproque apparaît entre Kiev et Moscou, entre les dirigeants des deux États concernés, populations incluses, prises dans les politiques de communications, les actes de propagande, les doubles

⁸ La population de Crimée dispose aussi de passeports russes.

⁹ Cf. la politique russe en Géorgie, Transnistrie, Ossétie du Sud

¹⁰ Frédéric Charillon, « De quoi la crise ukrainienne est-elle le nom ? », www.globalbrief.ca, 3 March 2014.

¹¹ À propos de la flotte de la mer Noire et l'importance de l'accès aux mers chaudes, cf. Igor Delanoë, « La Crimée, un bastion stratégique sur le flanc méridional de la Russie », Note n°14, FRS, Paris, 19 novembre 2014 ; André Dumoulin, « La succession aux biens militaires : le cas de la flotte de la mer Noire », dans Hélène Ruiz Fabri et Pascal Boniface (dir.), *Succession d'Etats en Europe de l'Est et avenir de la sécurité en Europe*, CEDIN Paris XIII, Cahiers internationaux n°11, Montchrestien, Paris, 1995, pp. 43 et sv. ; Igor Delanoë, « Flotte russe de la mer Noire : vers une « flotte forteresse à l'horizon 2020 », *Revue de Défense nationale*, mai 2013, pp. 99 et sv. Mustapha Benchenane, « La Russie : une puissance méditerranéenne ? », *Revue de Défense nationale*, Paris, novembre 2014, pp. 40 et sv. Relevons que plus de 50 navires ukrainiens sont passés aujourd'hui sous contrôle russe.

¹² Karen Dawisha & Bruce Parrott (eds.), *Democratic changes and authoritarian reactions in Russia, Ukraine, Belarus and Moldova*, Cambridge University press, 1997.

¹³ Isabelle Facon, « 2015 : de nouvelles voies pour le partenariat stratégique sino-russe », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, juin 2015 ; Jon Grevatt, « Russia and China 's Defence co-operation deepens », in *Jane's Defence Weekly*, 26 Novembre 2014, p. 22 ; Tanguy Struye de Swielande et Alexia Honoré, « La Crimée : Poutine et l'eurassisme dans un monde en mutation », Tribune électronique n°548, www.defnat.fr, 1^{er} juillet 2014.

¹⁴ Anne de Tinguy, « La Russie et le monde : les ondes de choc de la crise en Ukraine », dans *Annuaire français de relations internationales 2015*, Université Panthéon-Assas, Centre Thucydide, Paris, 2015, pp. 134-135.

discours¹⁵, théories du complot¹⁶ et autres visions unilatérales sur fond de guerre hybride en Crimée et dans le Donbass¹⁷. La critique russe face au constat d'une paix asymétrique et « unilatéraliste »¹⁸ - avec la fin de la guerre froide, le bombardement de Belgrade, l'engagement de l'OTAN au Kosovo, l'engagement américain en Irak en 2003, l'intervention en Libye et la politique d'élargissement de l'OTAN et du partenariat bilatéral des Etats de la région avec l'UE jusqu'aux frontières russes, y inclus la question antimissile -, minèrent la vision poutinienne d'une Grande Europe¹⁹. Cela aboutit à une rhétorique russe selon laquelle sa géopolitique était bridée et son influence plus réduite que par le passé. La question du rang est majeure en Russie.

Ceci expliquant cela, les dirigeants russes avancèrent pragmatiquement leurs pions. Les discours légitimant revinrent en force et les incompréhensions multiples sur fond de critique aux accents historiques. L'ethnisation de la politique étrangère russe et la défense des « compatriotes russes » alimentèrent une dialectique nationaliste et poutiniste²⁰ et un interventionnisme diplomatique puis militaire entre fuite en avant et jeu sous contrôle. La réassurance russe et son refus de subir une sorte d'endiguement doux purent s'exprimer, tout comme une nouvelle politique internationale interventionniste assumée à l'instar de sa politique de bombardement en Syrie, les liens politiques et diplomatiques entre les deux champs d'opérations étant interactifs²¹.

Sur le terrain à l'Est et au Sud, la littérature indique combien il est difficile de déterminer si l'engagement russe fut préparé sur le long terme où si Moscou a réagi aux communautés locales de l'Est et du Sud de l'Ukraine par un soutien à la carte²², sans nécessairement désirer une annexion pure et simple du Donbass en étant piégé par les insurgés pro-russes²³. La protection des minorités russes pourrait avoir pris le dessus sur l'idée d'une occupation territoriale régionale ; l'hypothèse d'une invasion de la totalité de l'Ukraine n'ayant jamais été dans les scénarios russes et ce pour des motifs politiques mais aussi vu les dangers d'escalade militaire en Europe. Il est bien question de contrôle des espaces tampons, de l'étranger proche (les 14 anciennes républiques soviétiques non russes), par une grande puissance régionale - certes musclée - davantage qu'une puissance hégémonique sur le mode stalinien ou brejnévien. La Russie a toujours misé sur la

¹⁵ Marie-Hélène Baudoin, « La crise ukrainienne, ou comment les discours « font » la guerre », dans *Note de recherche stratégique* n°8, IRSEM, École militaire, Paris, 2014, pp. 9 et sv.

¹⁶ Philippe Lefort, « La crise ukrainienne ou le malentendu européen », dans *Politique étrangère* n°2, IFRI, Paris, 2014, pp. 109.

¹⁷ Donbass : Républiques populaires de Donetsk et de Louhansk.

¹⁸ Dominique David, « Remarques sur une crise qui ne fait que commencer », dans *Note de recherche stratégique* n°6, IRSEM, École militaire, Paris, 2014, p.4 ; Eliot Borenstein, « Toxique romance. Comment la Russie voit l'Amérique », www.laviedesidées.fr, 20 octobre 2015.

¹⁹ Richard Sakwa, « Vladimir Poutine et l'Ukraine », dans *Annuaire français de relations internationales 2015*, Université Panthéon-Assas, Centre Thucydide, Paris, 2015, pp. 149-152.

²⁰ Carine Clément, « Poutinisme, patriotisme et apathie politique », www.laviedesidées.fr, 19 octobre 2015.

²¹ Mathieu Boulègue, « Ukraine et Syrie, ou l'art de l'intrication stratégique à la russe », *Tribune électronique* n°730, www.defnat.fr, 6 janvier 2016.

²² Poutine n'a pas approuvé les référendums de la République autoproclamée de Donetsk du 11 mai 2014 demandant le rattachement à la Russie.

²³ *Ibid*, pp. 157-158. Pour François Géré, « la fébrilité des ukrainiens prorusses a peut-être dépassé les attentes de Moscou », dans *Le Figaro*, 15 avril 2014.

profondeur territoriale afin de créer une interposition d'espace entre Moscou et ses « adversaires », vu l'absence de barrières naturelles²⁴.

Les événements de 2015 confirmèrent cette vision prudente qui, néanmoins, occasionna sur le terrain ukrainien une guerre larvée avec plusieurs centaines de morts et 400.000 déplacés à l'intérieur ou vers la Russie à la mi-2014, dont aussi la destruction en vol²⁵ d'un avion de ligne B-777-200 de la Malaysia Airlines (vol MH17) avec ses 298 passagers par un missile sol-air *Buk-M1* (SAM 11) le 17 juillet 2014.

Pour la Crimée, Moscou profita de la situation de rupture politique ukrainienne, des attermolements occidentaux et des complicités politiques et nationalistes sur le terrain. La violation territoriale dès le 27 février le fut sans véritable effusion de sang en très peu de temps, faisant jouer quelques principes de la guerre hybride (*cf. infra*) : notamment l'occupation des principales institutions politiques et bases militaires par des hommes armés sans insigne ou les cyberattaques. Cette annexion contre un Etat souverain vue comme une compensation aux événements de Kiev est questionnée par Anne De Tinguy²⁶ comme une punition visant Kiev tout en récupérant une terre historiquement russe (et Tatare)²⁷, ou comme une étape de déstabilisation de l'Ukraine souffrant d'une dégradation socio-économique, d'une montée de l'autoritarisme, d'une gouvernance inefficace et d'une corruption généralisée (oligarchie), ou encore comme une réponse aux frustrations associées aux pertes de territoires post-guerre froide, sinon une stratégie quelque peu improvisée, non-planifiée longtemps à l'avance.

Pour Olivier Schmitt, il s'agit par contre d'une grande stratégie pouvant rendre à Moscou sa puissance et son influence en faisant reculer l'influence occidentale en Europe de l'Est afin de permettre à la Russie d'étendre ses propres zones d'influence²⁸. La réponse russe en Crimée (annexion et traité d'intégration à la Russie le 18 mars 2014) et dans l'Est de l'Ukraine (déstabilisation) serait le résultat du renversement du gouvernement Ianoukovitch par une révolution populaire ; l'Ukraine étant considérée par Moscou comme une zone d'influence. Dans l'incapacité de rivaliser avec l'UE et l'OTAN en matière de *soft security*, Moscou prit le parti de faire jouer les opérations militaires dans ses marges.

Pour l'Est de l'Ukraine, le clan de Viktor Ianoukovitch, ancien prisonnier de droit commun et mécanicien, va surfer sur le mythe d'un « Donbass » nourricier (charbon et acier) en faisant miroiter « le droit des peuples à disposer de ses ressources »²⁹. Les forces

²⁴ Dominique David, « Que faire de la Russie ? Que faire avec la Russie ? », *Actuelles de l'Ifri*, www.ifri.org, 5 octobre 2015 ; Mathieu Boulègue, « La recomposition de « l'étranger proche » à la lumière des événements en Ukraine », Note n°17, FRS, Paris, 30 juillet 2015.

²⁵ *Jane's Defence Weekly*, November 2015, p. 4.

²⁶ Anne De Tinguy, « Annexion de la Crimée : quelles conséquences stratégiques ? Quelles ripostes ? », *Note de recherche stratégique* n°6, IRSEM, Ecole militaire, Paris, 2014, p. 5.

²⁷ *Cf.* la décision khrouchtchévienne de 1954 contestée aujourd'hui par le Kremlin. Relevons qu'historiquement, la péninsule fut habitée auparavant par une centaine de peuples au long des siècles, l'Empire russe conquérant la région en 1783, puis russe sous différents statuts par la suite, tout en organisant de nombreuses déportations de peuples habitant la Crimée (Anna Dolya, « L'annexion de la Crimée : leçons pour la sécurité européenne », Policy paper, *Question d'Europe* n°382, Fondation Robert Schuman, Paris, 22 février 2016, p. 1).

²⁸ Olivier Schmitt, « L'Ukraine dans la grande stratégie russe », dans *Note de recherche stratégique* n°8, IRSEM, Ecole militaire, Paris, 2014, p. 3.

²⁹ Sophie Lambroschini, « Civiliser l'oligarchie – Une condition à la stabilisation de l'Etat ukrainien », dans *Note de recherche stratégique* n°6, IRSEM, Ecole militaire, Paris, 2014, p. 16.

centrifuges allèrent opérer, Moscou soutenant les mouvements séparatistes armés des populations russophones de l'Est de l'Ukraine, en massant des troupes à la frontière, en armant les milices tout en organisant des incursions de militaires russes sur le territoire ukrainien. Les formations paramilitaires telles « le Secteur droit » antirusse devenait un véritable épouvantail pour un grand nombre d'habitants de l'Est ukrainien mais pas pour toutes les régions. Les uns virent dans les événements de Maïdan comme un coup d'Etat organisé par l'opposition et l'Occident tandis que d'autres les jugèrent comme une protestation citoyenne et l'arbitraire du pouvoir en place³⁰.

Reste que des comparaisons peuvent être faites historiquement à propos de la Transnistrie transférée à la République socialiste soviétique de Moldavie, le Haut-Karabagh intégré à la République socialiste soviétique d'Azerbaïdjan, l'Ossétie devenue une partie de la République socialiste soviétique de Géorgie ; autant d'enclaves sous contrôle. Plus récemment aussi, la crise russo-géorgienne de 5 jours en 2008 pouvant laisser croire que l'annexion de la Crimée n'aurait que des conséquences limitées au vu de la politique soft du président Obama, le refus de jouer de la provocation en relançant le débat sur l'intégration de l'Ukraine dans l'Alliance atlantique, la faiblesse de l'armée ukrainienne professionnalisée et l'existence d'une UE affaiblie.

Le calcul du rapport de forces est ici majeur - l'annexion de la Crimée « semble oubliée » en 2016 - mais le coût, pour Moscou, pourrait s'avérer élevé en termes économiques (sanctions, fuite des capitaux, dépendance à la rente énergétique, dépendance commerciale vis-à-vis de l'UE)³¹ et politiques (isolement diplomatique, perception négative des voisins d'Asie centrale au vu de la « politique néo-impériale russe »). Relevons que la Russie a la capacité d'opérer sur un théâtre de 6.000 km sans recourir à un accès aux mers chaudes en disposant de navires lance-missiles de croisière SSN30A *Kalibr* pouvant être tirés depuis la mer caspienne et la mer Noire reliée par le canal Don-Volga. « Cet espace recouvre une trentaine de pays comprenant la sphère d'influence actuelle, les marges historiques de l'Empire russe, et les lieux de rivalités politiques ou énergétiques actuels ; c'est le *Rimland* théorisé au milieu du XXe siècle par Nicholas John Spykman »³².

L'Ukraine est ainsi confrontée à de vastes défis, qu'ils soient politiques, économiques³³, énergétiques, sociaux, financiers et stratégiques. Autant responsable que victime, Kiev se voit dans l'obligation de mettre en œuvre les accords de Minsk du 12 février 2015 et de lancer une modernisation du pays entre autre via l'accord d'association et de libre-échange avec l'Union européenne qui a débuté début 2016. Moscou se doit aussi de prendre en compte une réalité : des millions d'Ukrainiens vivent en Russie et inversement ! La Russie et l'Europe sont également en interactions géographiques (proximité), économiques (comme 3^{ème} partenaire commercial après les USA et la Chine), historiques et culturelles, et le dossier ukrainien ne pourra se résoudre si l'on ne tient pas compte de ces évidences et de

³⁰ Oleg Grytsaïenko, « Crise en Ukraine : un regard intérieur », *Russie.Nei.Visions* n°78, IFRI, Paris, juin 2014, p. 10.

³¹ Robert del Picchia, Josette Durrieu et Gaëtan Gorce, *Rapport d'information n°21 sur les relations avec la Russie : comment sortir de l'impasse* », Sénat, Paris, 7 octobre 2015.

³² Pierre Riailand, « La Russie développe un concept de « puissance navale continentale », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, mai 2016.

³³ Au bord de la faillite, l'Ukraine a obtenu en mars 2015 une ligne de crédit du FMI de 17,5 milliards de dollars sur 4 ans.

l'importance à « éviter la confrontation médiatique entre deux propagandes qui se répondent en miroir »³⁴.

Aspects politiques des discours « occidentaux »

L'examen succinct des discours occidentaux oscille entre une critique unilatérale à propos du comportement russe et des « provocations occidentales » fortement encouragées par certains milieux américains³⁵. Ces critiques évoluèrent dans le temps avec en partie des divisions entre ceux qui veulent préserver leurs intérêts économiques (contrecoup des sanctions occidentales) et ceux qui veulent aller « à la confrontation »... pour aboutir à des pondérations analytiques quand bien même il s'agit de mettre en avant la notion de « gigantesque gâchis ». Les critiques reposèrent sur plusieurs constats : la violation de l'intégrité territoriale en Crimée et la déstabilisation de l'est de l'Ukraine ; le non respect des dispositions du droit international, du Mémorandum de Budapest sur le nucléaire (1994) et du traité russo-ukrainien (1997) ainsi que du principe de l'inviolabilité des frontières (Acte final d'Helsinki, Acte fondateur OTAN-Russie (1997))³⁶.

Dans la loi de programmation militaire 2014-2019, le ministre français de la défense met en relief la montée de certaines menaces dont la crise ukrainienne « qui illustre le retour des enjeux liés à l'usage de la force et à la menace de l'usage de la force sur le continent européen »³⁷. Le rééquilibrage vers l'Asie-Pacifique doit être en partie revu suite à l'attachement des États-Unis à la sécurité de l'Europe.

L'Alliance atlantique a dénoncé rapidement la politique russe vue comme une menace contre l'ordre international et la sécurité euro-atlantique, rupture stratégique qui fut mise en exergue par les autorités françaises et allemandes. L'OTAN a gelé la coopération pratique dans des projets communs³⁸ avec la Russie tout en maintenant les consultations et les canaux de communications politiques au niveau des ambassadeurs et « au-dessus » et par la suite les canaux militaires à haut niveau pour éviter des malentendus³⁹ entre les armées dans les deux

³⁴ Alexis Feertchak, dans *Le Figaro*, 10 avril 2015.

³⁵ Serge Sur, « 2014 ou les marteaux sans maîtres », dans *Annuaire français de relations internationales 2015*, Université Panthéon-Assas, Centre Thucydide, Paris, 2015, p. 7 ; Wolfgang Ischinger, « Repenser l'architecture européenne de sécurité », www.boulevard-exterieur.com, 7 septembre 2014 ; Caroline Galactéros, « Occident-Russie : un tango stratégique à hauts risques », dans *Le Point*, 11 décembre 2014 ; Vladimir Tchernega, « Repenser les relations avec la Russie », dans *Revue de Défense nationale*, décembre 2014 et janvier 2015 ; Pierre Avril, « Un ex-diplomate français accuse Washington d'être à l'origine de la crise ukrainienne », dans *Le Figaro*, 21 juin 2015.

³⁶ Conformément à l'accord historique d'engagement politique (non juridique) de 1997 (sous Eltsine), l'OTAN ne peut déployer à l'Est ni armes nucléaires, ni installations militaires significatives, ni plus de deux divisions armées.

³⁷ Alain Barluet, « Paris pointe la menace russe pour la sécurité en Europe », dans *Le Figaro*, 23 juin 2014.

³⁸ Exemples : Lutte anti-drogue en Afghanistan et dans les pays voisins, exercice civilo-militaire de lutte antiterroriste, système conjoint de coordination de la circulation aérienne dans une perspective antiterroriste, interopérabilité entre les navires au large de la Corne de l'Afrique, séminaires communs sur les doctrines et les stratégies nucléaires, etc.

³⁹ Le Secrétaire général de l'OTAN a proposé le 26 novembre 2015 de « moderniser le cadre réglementaire qui entoure la sécurité européenne » via une négociation au sein de l'OSCE afin que les « exercices-surprises » fassent l'objet d'inspections-surprises, que l'on abaisse le seuil obligeant un État à notifier ses exercices à partir

camps occupés à organiser plusieurs grandes manœuvres et autres exercices militaires de réassurance et dissuasion. Plusieurs réunions à différents formats furent organisées par l'OTAN au sujet des événements en Ukraine : réunion des ministres des AE de l'Alliance (Bruxelles, 1 avril 2014), déclaration du Conseil de l'Atlantique nord au pays de Galles⁴⁰ et déclaration sur le lien transatlantique (Newport, 4-5 septembre 2014), déclaration commune de la Commission OTAN-Ukraine (Newport, 4 septembre 2014, Bruxelles, 2 décembre 2014, Antalya, 16 mai 2015), déclaration des ministres de la défense de pays de l'OTAN (Bruxelles, 25 juin 2015), sommet de Varsovie en juillet 2016, sans parler du mini-sommet de neuf alliés orientaux réunis à Bucarest (4 novembre 2015) en vue de trouver une position commune avant le prochain sommet de l'OTAN.

Ces différentes déclarations rappelèrent la solidarité commune à travers l'article 5 de défense collective⁴¹ et mirent en avant un plan d'action « réactivité » visant à améliorer l'état de préparation opérationnelle et la capacité de réaction de l'OTAN (cf. infra) tout en renforçant la visibilité otanienne en Europe de l'Est. Elles insistèrent sur la nécessité d'inverser la tendance à la baisse des budgets de la défense, sur fond de condamnation de l'annexion autoproclamée et illégale de la Crimée par la Russie et sur la base des actes agressifs que la Russie continue de commettre dans d'autres parties de l'Ukraine. L'Alliance en appelle la Russie à revenir sur l'annexion de la Crimée, qui ne sera pas reconnue et considère toute action militaire ou subversive unilatérale de la Russie sur le territoire ukrainien, quel qu'en soit le prétexte, y compris humanitaire, comme une violation flagrante du droit international.

Le 24 juin 2015, le Secrétaire général, Jens Stoltenberg, précisait que « les mesures de renforcement militaire de l'OTAN sont « défensives, proportionnées et conformes à toutes nos obligations internationales ». Parallèlement, l'OTAN réaffirma avec force son souhait que le conflit dans l'est de l'Ukraine soit réglé par la voie diplomatique et par le dialogue, tout en se félicitant de la signature, le 12 février 2015, du paquet de mesures pour la mise en œuvre des accords de Minsk et de la déclaration faite à cette occasion par les quatre chefs d'État et de gouvernement. L'Alliance émit aussi régulièrement son soutien à l'intégrité territoriale de l'Ukraine en engageant une coopération plus approfondie avec Kiev (cf. infra).

Ainsi, les condamnations furent habillées par un discours associant fermeté et dialogue (ex : François Hollande)⁴², impliquant à la fois une volonté de maintenir des canaux communicationnels diplomatiques, la dénonciation du contrat de vente des BPC « *Mistral* », une politique de sanctions (embargo, restrictions individuelles de déplacement à l'égard de personnalités russes, interdiction d'exportations de *dual use* vers Moscou,...), une demande

d'un certain nombre de troupes impliquées, que l'on adopte des mesures permettant de garantir une plus grande transparence des activités et des postures militaires en Europe et que l'on mette en place de nouvelles normes communes pour gérer de possibles incidents et accidents en mer et dans les airs. Ces propositions pour davantage de transparence partent du constat que la Russie se serait retirée de certains accords encadrant les activités militaires en Europe tout en intensifiant l'ampleur des exercices, leur proximité frontalière et l'apparition de simulation d'attaques nucléaires (*Europe Diplomatie & défense* n°846, Agence Europe, Bruxelles, 1^{er} décembre 2015).

⁴⁰ Quinze paragraphes seront consacrés à la Russie (§16 à 31).

⁴¹ Article 5 du Traité de l'Atlantique Nord (traité OTAN), signé le 4 avril 1949 à Washington

⁴² « La Russie ne peut, à la fois, aspirer à être une puissance reconnue du XXI^{ème} siècle et ne pas en respecter les règles » (Discours d'ouverture de François Hollande, « XXII^{ème} Conférence des Ambassadeurs, Paris, 28 août 2014).

de retenue des autorités ukrainiennes dans les opérations militaires à l'Est⁴³ et un soutien politico-économico-militaire occidental aux autorités ukrainiennes.

En outre, en septembre 2014, l'OTAN réuni à Newport précisa qu'elle aspire toujours à une relation de coopération constructive avec la Russie et qu'elle ne cherche pas la confrontation et ne représente aucune menace pour la Russie. Le message est bien celui d'un refus d'en revenir à une guerre froide.

(...) « Les Européens ont dû renforcer les sanctions. Elles seront forcément maintenues, voire augmentées, si l'escalade se poursuit. Je le dis nettement, je ne souhaite pas en arriver là. Ce n'est pas l'intérêt de la Russie, ce n'est pas l'intérêt de l'Europe, ce n'est pas l'intérêt de la France. La Russie ne peut, à la fois, aspirer à être une puissance reconnue du XXI^{ème} siècle et ne pas en respecter les règles. Elle subit, en ce moment même, un isolement croissant et les conséquences d'un ralentissement de sa croissance sont avérées, à cause des sanctions.

Cette contradiction, c'est bien évidemment d'abord au Président russe de la résoudre. J'ai dit plusieurs fois à Vladimir Poutine que la France et l'Union européenne souhaitent poursuivre l'approfondissement de nos relations avec la Russie. Parce que la Russie est un grand pays, parce que la Russie a également son destin sur le continent européen et qu'il y a un lien historique, culturel, économique entre la Russie et la France.

Mais, aujourd'hui, la crise ukrainienne est un blocage. Raison de plus pour le lever rapidement ! La France y est prête avec l'Allemagne. Je fais une nouvelle fois la proposition de se réunir dans le format qu'on appelle maintenant « Normandie » - la marque est déposée ! - pour trouver un accord global. Mais on ne va pas se réunir à quatre si les conditions de cet accord ne sont pas posées.

Notre disponibilité est donc là, nous y travaillons avec la Chancelière. La réponse doit venir notamment du côté russe » (...)

Discours d'ouverture de François Hollande, « XXII^{ème} Conférence des Ambassadeurs, Paris, 28 août 2014

L'objectif premier reste cependant celui de trouver une solution diplomatique à la crise - y compris en faisant jouer une médiation de l'OSCE - tout en envoyant des messages de « fermeté militaire » en faisant jouer la gesticulation militaire occidentale en général et otanienne en particulier (cf. infra) sur le mode de l'endiguement et de la réassurance.

En parallèle, la diplomatie s'est engagée dans une course de vitesse pour maîtriser la crise, s'agissant de « réduire le risque d'implosion complète et totale » (John Kerry, 17 avril 2014) et d'éviter l'embrasement général de la région. Une rencontre fut organisée entre Poutine et Porochenko lors des commémorations du débarquement en Normandie en juin 2014. Des pourparlers furent ensuite engagés à Genève en avril 2014 (Russie, USA, UE, Ukraine) avec, un accord à concrétiser selon lequel « toutes les parties doivent s'abstenir de toute violence, intimidation ou provocation. Tous les groupes armés illégaux doivent être désarmés et tous les bâtiments saisis illégalement doivent être rendus à leurs propriétaires légitimes (...) ». Les prises de positions américaines mirent en avant le fait que dans l'attente

⁴³Discours d'ouverture de François Hollande, « XXII^{ème} Conférence des Ambassadeurs, Paris, 28 août 2014.

de conclusions finales sur l'identité des insurgés, « la Russie a un impact énorme sur toutes ces forces » (John Kerry, 17 avril 2014).

D'autres négociations eurent lieu par la suite dont à Minsk le 26 août 2014 où Berlin considéra que si l'Ukraine décidait au final de rejoindre l'Union eurasiennne - vu les dépendances économiques réciproques - « l'UE n'en ferait pas un drame, pour autant qu'il soit volontaire »⁴⁴. Plusieurs réunions au format « Normandie »⁴⁵ eurent lieu en 2015 pour tenter de faire respecter les premiers accords de Minsk (protocole du 19 septembre 2014) alors que les combats dans le Donbass n'avaient pas cessé. Elles eurent lieu à Kiev mais aussi lors de la conférence annuelle sur la sécurité (Munich) début 2015. Paris et Berlin furent également en première ligne afin « d'éviter la guerre en Ukraine » en engageant des entretiens trilatéraux avec Poutine à Moscou (février 2015) tout en annonçant aussi leur refus de livrer des armes à Kiev.

Le 12 février 2015, les séparatistes du Donbass, les Russes, les Ukrainiens et l'OSCE représentée par la Serbie signèrent un nouvel accord de cessez-le-feu et de règlement général de la crise en 13 points dont l'application (Minsk 2) sera vérifiée par l'Ukraine, la Russie, la France et l'Allemagne via une déclaration de soutien.

« Le président de la Fédération de Russie, Vladimir Poutine, le président de l'Ukraine, Petro Porochenko, le président de la République française, François Hollande, et la chancelière de la République fédérale d'Allemagne, Angela Merkel, réaffirment leur plein respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Ils sont fermement convaincus qu'il n'existe pas d'alternative à une solution exclusivement pacifique. Ils sont pleinement déterminés à prendre toutes les mesures individuelles ou communes possibles à cette fin.

Dans ce contexte, les dirigeants endossent le paquet de mesures pour la mise en œuvre des Accords de Minsk adopté et signé le 12 février 2015 par tous les signataires qui ont également signé le Protocole de Minsk du 5 septembre 2014 et le mémorandum du 19 septembre 2014. Les dirigeants contribueront à ce processus et useront de leur influence sur les parties concernées pour faciliter la mise en œuvre de ce paquet de mesures.

L'Allemagne et la France fourniront une expertise technique pour restaurer la partie du système bancaire dans les zones affectées par le conflit, éventuellement à travers la mise en place d'un mécanisme international permettant de faciliter les transferts sociaux.

Les dirigeants partagent la conviction qu'une coopération améliorée entre l'UE, l'Ukraine et la Russie favorisera la résolution de la crise. À cette fin, ils soutiennent la poursuite des discussions trilatérales entre l'UE, l'Ukraine et la Russie sur les questions énergétiques afin de définir les mesures qui prendront la suite du paquet gazier pour l'hiver. (...)

Ils soutiennent également les discussions trilatérales entre l'UE, l'Ukraine et la Russie afin de trouver des solutions pratiques aux préoccupations soulevées par la Russie concernant la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange complet et approfondi entre l'Ukraine et l'UE.

Les dirigeants restent attachés à la perspective d'un espace humanitaire et économique

⁴⁴ Philippe Régner, « Kiev avec l'UE : Poutine présente la facture », dans *Le Soir*, 27 août 2014.

⁴⁵ Allusion à la réunion des Quatre (français, allemand, ukrainien et russe) en Normandie en juin 2014, en marge des commémorations du débarquement allié en juin 1944.

commun de l'Atlantique au Pacifique fondé sur le plein respect du droit international et des principes de l'OSCE.

Les dirigeants resteront mobilisés en vue de la mise en oeuvre des Accords de Minsk. À cette fin, ils conviennent d'établir un mécanisme de supervision en format Normandie qui se réunira à intervalles réguliers, en principe au niveau des hauts fonctionnaires des ministères des affaires étrangères."

Communiqué conjoint du président de la République française, de la chancelière de la République fédérale d'Allemagne, du président de la Fédération de Russie et du président de l'Ukraine, *Minsk, le 12 février 2015*

Cependant, cet accord ne réglait en rien les questions litigieuses dont le contrôle technique de la frontière poreuse russo-ukrainienne mais néanmoins évitait une extension des sanctions occidentales tout autant que la livraison d'armes à l'Ukraine. Plusieurs affrontements militaires eurent lieu par la suite, dans un nouveau cycle d'escalades et de violations⁴⁶ imposant des entretiens de suivi en avril, octobre 2015 et mars 2016 (format Normandie) au G7 à Lübeck, des contacts téléphoniques réguliers des quatre dirigeants, des propositions de l'OSCE, des réunions des groupes de travail du Groupe de contact associé à la mise en œuvre des accords de Minsk mais aussi de la rencontre à Sotchi (mer Noire) entre le Russe Poutine et l'Américain Kerry le 13 mai 2015.

Le Secrétaire d'État américain y avait avancé l'idée d'une levée des sanctions occidentales si la trêve était respectée en Ukraine⁴⁷, rappelant ainsi aux Russes leur influence importante sur les séparatistes. En outre il indiqua qu'il « est important de conserver les lignes de communication entre les États-Unis et la Russie lorsque nous nous penchons sur des problématiques mondiales urgentes ». Un autre message sur les responsabilités politiques et historiques de Kiev fut également posé par la France et l'Allemagne via une tribune conjointe des ministres des AE, Jean-Marc Ayrault et Frank-Walter Steinmeier en février 2016⁴⁸.

La réduction des tensions en Ukraine associée à la politique de balancement russe avec son implication en Syrie aboutit finalement en 2016 à percevoir une après-crise laissant le dossier de la Crimée non réglé. Le 20 avril 2016, un premier Conseil OTAN-Russie (COR) permit de relancer les discussions institutionnelles (après celui de juin 2014) dont le ton fut quelque peu « apaisé » et « courtois » malgré la persistance des désaccords sur les faits et les responsabilités. L'objectif partagé fut néanmoins de garder ouvert le canal de dialogue politique face aux incidents aériens russes en mer Baltique (*cf. infra*).

⁴⁶ Brian Whitmore, "Is Minsk Dead ?", www.rferl.org, 4 August 2015.

⁴⁷ « Tout le monde est d'accord pour dire que nous préférerions ne pas avoir de sanctions, mais les sanctions seront là car c'est un effort pour obtenir la paix que tous veulent en Ukraine » (John Kerry, Secrétaire d'État américain, réunion des ministres des AE de l'OTAN, Antalya, 13 mai 2015).

⁴⁸ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22 février 2016 (www.diplomatie.gouv.fr).

Entre surprise stratégique et guerre hybride russe

Les « réponses politico-militaires » de l'OTAN, la posture de l'Union européenne et les missions de surveillance et d'observation de l'OSCE⁴⁹ furent aussi complexifiées que stimulées par « l'apparition » de tactiques spécifiques à la guerre dite hybride, sur fond de surprise stratégique et de gesticulations militaires autour du glacis russe et des frontières européennes ; les discours politiques jouant autant de la persuasion, de la dissuasion et de la propagande historico-nationaliste⁵⁰ et patriotique sur fond de positions antioccidentales reposaient en partie aussi sur une philosophie associant renaissance religieuse et morale⁵¹.

Le discours russe semblait souffler le chaud et le froid. En juin 2014, le président russe affirmait qu'il ne s'attendait pas à une nouvelle guerre froide et que ce n'était dans l'intérêt de personne⁵² ; tandis que le conseiller du Kremlin, Iouri Ouchakov, indiquait que la Russie était opposée « par principe » à toute nouvelle course aux armements (AFP, 17 juin 2014). Dans le même temps, Moscou rejetait sur les Occidentaux la responsabilité des violences et de l'instabilité politique qui ébranle l'Ukraine, tout en disant espérer que l'Europe et les États-Unis soient prêts au compromis. Le président russe expliqua que la Russie devait se défendre avec ses forces armées et sa force de frappe si elle était menacée car « l'OTAN arrive à ses frontières ». Le 30 juin 2015, le parquet général russe lançait une enquête sur « les fondements juridiques de l'indépendance des pays baltes », anciens satellites de l'URSS⁵³.

« Préoccupée de ce que l'OTAN mette en œuvre les décisions prises au sommet du pays de Galles sur la protection du flanc est de l'Alliance contre la menace supposée venir de l'est », Moscou estima que cette nouvelle posture exigera « naturellement des changements dans la planification militaire pour protéger effectivement les intérêts légitimes de sécurité de la Russie »⁵⁴. Et un sondage réalisé dans toute la Russie en janvier 2015 indiquait un fort ressentiment antioccidental et que nombre de Russes accuseraient les États-Unis d'avoir provoqué la crise en Ukraine et de se mêler des affaires intérieures de ce pays slave voisin de la Russie⁵⁵. Pour le ministre russe de la défense, « les pays de l'OTAN cherchent à rafler de l'espace géopolitique, à renforcer le potentiel militaire de l'Europe de l'Est et à se rapprocher de la Russie »⁵⁶.

⁴⁹ Entretien avec Maxime Lefebvre, Ambassadeur de la France auprès de l'OSCE, dans *Entretien d'Europe* n°81, Fondation Robert Schuman, Paris, 5 mai 2014.

⁵⁰ Vladimir Tchernega, « Pourquoi l'Occident n'arrive pas à faire face à la propagande du Kremlin en Russie », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, mai 2016 ; Julien Nocetti, *Guerre de l'information : le Web russe dans le conflit en Ukraine*, Focus stratégique n°62, IFRI, Paris, septembre 2015.

⁵¹ Entretien avec Michel Eltchaninoff, « La doctrine Poutine », www.laviedesidees.fr, 3 mars 2015.

⁵² Dépêche Thomson Reuters 2014, www.lejournal-aviation.com, 24 mai 2014.

⁵³ *Le Soir*, 2 juillet 2015, p. 13.

⁵⁴ Alexandre Grouchko, ambassadeur de Russie auprès de l'Alliance atlantique, agences Tass-Belga, 6 février 2015.

⁵⁵ Agence France presse, 9 février 2015.

⁵⁶ Discours du ministre russe de la Défense, Sergueï Choïgou, agence AFP-Belga, 16 avril 2015.

Au-delà de ses discours qui flirtèrent avec la ligne rouge, les États-Unis, l'OTAN et ses alliés auraient vécu une surprise stratégique⁵⁷ avec l'annexion de la Crimée. Cette affirmation est difficile à confirmer⁵⁸ dès l'instant où les systèmes de détection stratégique et satellitaire occidentaux étaient opérationnels ; nonobstant le fait que la Russie a organisé l'annexion en coordonnant des engagements hybrides⁵⁹ - terme à la mode -, en donnant visibilité aux forces paramilitaires et autres milices à l'origine incertaine⁶⁰, aboutissant ici à ce que l'opération se termine sans pratiquement aucune victime.

Les Russes ont fait jouer le principe d'incertitude à propos de la Crimée. Il s'agissait d'épaissir en quelque sorte « le brouillard protecteur »⁶¹, de maintenir secrètes les intentions de ce que l'on allait faire et ne pas faire, d'engager des stratagèmes et des manipulations, de désinformer, de développer l'expectative adverse, de coordonner des manœuvres d'intimidation et de pression, tout en organisant de grandes manœuvres militaires dans le centre et dans l'ouest de la Russie au mois de février 2014⁶² (largement médiatisées) afin de dissuader toute hypothétique velléité d'intervention occidentale.

La prudence fut donc de mise alors que bien des rapports mettaient déjà en avant l'importance d'organiser de la prospective stratégique, d'examiner les signaux faibles et de développer l'analyse des futurs menaces possibles⁶³. Reste que l'OTAN, si elle fut « surprise » nonobstant le fait que certains signaux devaient exister via le renseignement - s'est par la suite « adaptée » et a réagi dans les limites correspondant à une lecture géopolitique qui se devait d'être hors article 5 : l'Ukraine n'étant pas membre de l'Alliance atlantique.

⁵⁷ Ariel E. Levite, *Intelligence and Strategic Surprises*, Columbia University Press, New York, 1987 ; Vincent Desportes, « Penser la surprise stratégique », dans *DSI* n°107, Areion, octobre 2014, pp. 62 et sv. ; Geoffrey Delcroix, *Prospective, défense et surprise stratégique : le stratège, l'improbable et l'inattendu*, Ed. Datar, 2005 ; Corentin Brustlein, « La surprise stratégique, de la notion aux implications », IFRI, Paris, 2008 ; Jean-Philippe Baulon (dir.), *La surprise stratégique*, dans *Stratégie* n°106, ISC, Paris, 2014 ; Corentin Brustlein, « La surprise stratégique », dans Stéphane Taillat, Joseph Henrotin et Olivier Schmitt (Dir.), *Guerre et stratégie. Approches, concepts*, PUF, Paris, 2015, pp. 461 et sv.

⁵⁸ Relevons qu'Hiroshima, la mise en orbite du *Sputnik*, la chute du mur, la fin de l'URSS, la naissance de Daesh et le 11 septembre 2001, les printemps arabes, la crise des *Subprimes* de 2007-2008 furent considérés comme des « surprises stratégiques », nonobstant le fait que ces exemples sont peu comparables et ne jouent pas toujours dans le champ militaire.

⁵⁹ Le terme « hybride » est né de la plume de deux officiers du corps des Marines pour qualifier la situation américaine en Irak en 2005. (Elie Tenenbaum, « Guerre hybride : concept stratégique ou confusion sémantique ? », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, mars 2016). La définition changea par la suite vers l'idée d'une stratégie intégrale, hors du cadre habituel de la stratégie militaire.

⁶⁰ Patrick Vermer, « La conquête de la Crimée par les Russie, un exemple de conquête non cinétique », dans *Revue militaire belge*, n°9, IRSD, Bruxelles, décembre 2014.

⁶¹ Vincent Desportes, *Décider dans l'incertitude*, Ed. Économica, Paris, 2007-2011, p. 195.

⁶² Patrick Vermer, *Op.cit.*, p. 125.

⁶³ Laurie Grzesiak, « Quelles menaces pour demain ? », Observatoire de la prospective internationale de défense, *Note d'analyse* n°12, IRIS-CEIS-Futuribles, Paris, décembre 2014.

La Russie a ici choisi un mode de guerre asymétrique quand bien même elle était associée à la maîtrise d'une force régulière. Il s'agissait d'atteindre les objectifs politiques territoriaux par l'usure de la volonté « ennemie » de combattre en Crimée⁶⁴.

Cette guerre hybride, cette « guerre hors limites »⁶⁵, s'est caractérisée par l'emploi de techniques variées et non orthodoxes :

- association de *Spetsnaz* du GRU pour la reconnaissance et l'action secrète⁶⁶,
- campagnes d'informations, de propagande et d'influence,
- sanctions économiques vers l'Ouest et l'Ukraine,
- « aide humanitaire » près des frontières « poreuses » dissimulant de l'aide militaire⁶⁷,
- cyberattaques⁶⁸,
- autres moyens détournés⁶⁹ comme les « volontaires spontanés » professionnels, les « forces d'auto-défense », les forces spéciales encagoulées, l'emploi de milices locales, la dissimulation ou non des plaques minéralogiques et l'évacuation discrète des morts russes⁷⁰.

Dans le Donbass, la guerre hybride fut soutenue par l'emploi de l'artillerie et des lance-roquettes multiples, mais aussi par l'intervention de miliciens russes parachutistes, de spécialistes logisticiens, du corps médical et de l'intelligence, tout en livrant aux insurgés ukrainiens un certain nombre de moyens de combat (missiles sol-air *Pantsyr-S1*, missiles sol-sol *Tochka* (SS-21), lance-roquettes multiples *Grad* et *TOS-1* thermobarique, artillerie lourde, chars d'assaut, véhicules blindés, etc.).

Bref, des modes d'actions non conventionnels soutenues par des forces régulières dans un grand « fourre-tout » déstabilisant et moins prévisible.

Il y a bien combinaison d'une stratégie de guerre régulière et irrégulière, toutes deux déjà utilisées depuis bien longtemps dans l'histoire de conflits⁷¹ même si dans l'exemple ukrainien, la stratégie russe organisa les deux stratégies de manière plus intégrée⁷². L'idée de l'hybridation est de rester « sous le seuil » et de ne pas aboutir à l'affrontement direct clausewitzien, ni à une guerre totale conventionnelle. Il s'agit d'organiser une stratégie

⁶⁴ Pour d'avantage de détails sur la préparation de l'engagement russe en Crimée, cf. Casey Benefield, "The Bear is back", in *Concordian*, n°4, George C. Marshall European center for Security Studies, Garmisch-Partenkirchen, 2014.

⁶⁵ Cf. Qiao Liang et Wang Xiangsui, *La guerre hors limites*, Ed. Payot, Paris, 2003-2006. Selon Christian Malis, l'ouvrage de ces deux Chinois paru en 1999 (langue maternelle) est le premier manifeste sur la guerre hybride.

⁶⁶ Philippe Grasset, « L'hybridité tenace de la guerre de Poutine », www.defensea.org, bloc-notes, 31 mai 2015.

⁶⁷ *Jane's Defence Weekly*, 25 March 2015, p. 4; *Le Figaro*, 11 août 2014; *Le Monde*, 22 août 2014.

⁶⁸ La Russie aurait mis en œuvre une succession d'actions de brouillage électromagnétique, de sabotage de lignes de communication et d'attaques cyber afin d'isoler la Crimée du gouvernement de Kiev. (Jean-Charles Coste, « De la guerre hybride à l'hybridité cyberélectronique », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, mars 2016).

⁶⁹ Jim Dorschner, « Hybrid war in the near abroad », in *Jane's defence Weekly*, 11 March 2015, p. 25.

⁷⁰ « Russie : les pertes militaires en temps de paix désormais secret d'état », Dépêche AFP, 28 mai 2015. Cf. aussi les plaintes du Comité des mères de soldats russes (*Le Soir*, 3 septembre 2014, p. 12 ; Dépêche AFP, 2 février 2015).

⁷¹ Cf. Peter R. Mansoor & Williamson Murray (Dir.), *Hybrid Warfare-Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*, Cambridge University Press, 2012.

⁷² Jan Joel Andersson, *Hybrid operations : lessons from the past*, Brief 33, ISSUE, Paris, 2015.

d'influence sur les faiblesses institutionnelles, culturelles ou conceptuelles de l'adversaire (Mayr-Knoch et autres) sans qu'il ne puisse répliquer rapidement, d'imposer « le fait accompli » et de lui faire déposer les armes. Influencer sur les lignes de faille d'une société pour tenter de la « paralyser » ; l'armée ukrainienne étant depuis quelques années fortement affaiblie⁷³. Un retrait de Crimée des quelques forces armées ukrainiennes ayant décidé de ne pas rester dans la péninsule fut ensuite organisé, avec une partie de sa marine et de ses avions. La faiblesse de l'armée ukrainienne fut par la suite confirmée durant la campagne au Donbass⁷⁴.

Une guerre hybride sous le seuil

« Comment répondre à des actes menés par des « volontaires » armés ayant officiellement quitté l'armée régulière russe pour combattre aux côtés des insurgés et les conseiller ? Comment appliquer des représailles aux cyberattaques de « hackers patriotes » ? Comment combattre l'embargo imposé aux importations alimentaires ukrainiennes qui ne seraient motivées que par des raisons d'hygiène ? »

Guillaume Lasconjarias, *Forces terrestres et réassurance : Quelles options pour l'Alliance ?*, Focus stratégique n°65, IFRI, Bruxelles, janvier 2016.

Préparée par l'exercice militaire *Zapad 2013*, la campagne russe en Ukraine aboutit à la présence de 14.400 troupes russes soutenant les 29.300 formations séparatistes dans l'Est de l'Ukraine, non compris les 29.400 militaires présents en Crimée et les 55.800 hommes concentrés le long de la frontière russo-ukrainienne⁷⁵. Reste que plusieurs auteurs⁷⁶ posent la question de la maîtrise et du contrôle des guerres hybrides dont la complexité pourrait aboutir à des dérapages stratégiques majeurs.

Du point de vue opérationnel, la Russie s'engagea également dans une gesticulation militaire destinée à marquer sa puissance face à l'Alliance atlantique et à organiser un déni d'accès⁷⁷ visant à interdire l'accès à une zone ou le mouvement à l'intérieur de celle-ci (cf. infra). Au niveau diplomatique, Moscou s'estime inquiète du renforcement militaire de l'OTAN dans les pays de l'Est et dans les pays baltes, « en s'approchant des frontières russes »⁷⁸.

⁷³ Cf. Colby Howard & Ruslan Pukhov, *Brothers Armed : Military Aspects of the Crisis in Ukraine*, East View Press, 2014; Julien Licourt, « L'armée ukrainienne, un David face au Goliath russe », dans *Le Figaro*, 4 mars 2014.

⁷⁴ *Jane's defence Weekly*, 16 July 2014, p. 10, 23 July 2014, p. 6 et 26 November 2014, p. 14; *Le Monde*, 4 septembre 2014, p. 2;

⁷⁵ *Jane's Defence Weekly*, 25 February 2015, p. 4.

⁷⁶ Frédéric Charillon, Éditorial. « Guerres hybrides et processus décisionnels incertains », dans *La Lettre de l'IRSEM* n°8, Paris, 2014 ; Jeffrey Mankoff, *Russian Foreign Policy : The Return of great Power Politics*, CFR Book. Rowman & Littlefield, 2011.

⁷⁷ Erik A. Claessen, « La pensée militaire russe : « Guerre sans contact, guerre sans victoire », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, mai 2016.

⁷⁸ Déclaration de l'ambassadeur russe à l'OTAN, Alexandre Grouchko, le 15 avril 2016. (AFP).

Nouvelle posture militaire russe

La crise russo-ukrainienne fut aussi marquée par plusieurs événements militaires décidés à Moscou et qui avait pour objet d'émettre un message à destination des pays membres de l'OTAN et plus particulièrement des pays d'Europe centrale et orientale plus récemment intégrés dans l'Alliance atlantique.

Moscou entendait élaborer un message nationaliste et mobilisateur d'opinion auprès de la population russe, celle d'une puissance renaissante après la chute du mur de Berlin et la fin de l'URSS. La perception russe d'une avancée « occidentale » vers son glacieux pouvant menacer directement les frontières de la Russie fut un élément stratégique d'importance pour expliquer les multiples gesticulations militaires qui furent organisées et qui perdurent encore en cette année 2016.

La démonstration fut faite par l'exhibition de forces et la visibilité médiatique de plusieurs décisions à échéances variées :

Organisation de 18 manœuvres militaires de grande envergure
Intrusion et provocation dans les espaces aériens et aéro-maritimes internationaux mais frontaliers (Nord, Baltique, Océan Atlantique, Manche) afin de faire décoller les intercepteurs de l'OTAN (épuisement plus rapide de leurs capacités, calendrier de maintenances plus rapprochées des appareils)
Détection des signaux électroniques des radars alliés par des vols militaires
Intrusion temporaire dans les eaux territoriales
Approche périlleuse d'avions civils (Danemark, Suède)
Traversées de couloirs aériens et corridors (Mer du Nord, Channel)
Annonce d'un possible déploiement d'armes nucléaires (Crimée)
Déploiement d'un missile à double capacité SNF <i>Iskander</i> (Kaliningrad)
Annonce de la mise en service de 15 nouveaux navires (Mer Noire) et début de construction d'une corvette de la classe <i>Karakurt</i> dans les docks de Feodosiya (Crimée)
Annonce du renforcement du budget de la Défense (700 milliards de dollars) d'ici 2020, principalement pour le développement de forces expéditionnaires
Annonce de l'activation de 3 nouveaux radars d'alerte avancée type <i>Voronezh</i> à Yeniseysk, Barnaul et Orsk pour fin 2016 (portée : 3000 km, 180°)
Révélations autour d'une future torpille nucléaire
Objectif de passage de 850.000 militaires professionnels à 1 million le plus rapidement possible
Augmentation du nombre de jours/an des patrouilles des sous-marins nucléaires lance-

missiles stratégiques (SSBN)
Annonce de l'intégration du missile anti-navires <i>Kalibr 3M-54</i> (SS-N-27A <i>Sizzler</i>) dans le cadre du programme de modernisation des SNA de la classe <i>Akula</i>
Annonce de l'ajout de 40 nouveaux missiles intercontinentaux sol-sol dans l'arsenal nucléaire russe « pouvant déjouer tous les systèmes de défense anti-missiles » ⁷⁹
Édition en juin 2015 d'un « <i>Plan de développement intégré de la Russie pour la route maritime du Nord 2015-2030</i> » ⁸⁰ et présentation en juillet 2015 de la mise à jour de la doctrine navale datant de 2001 appelée « doctrine maritime », incluant l'objectif de développement des infrastructures de la flotte de la mer Noire en Crimée, développement de la flotte du nord (avec la création d'un commandement stratégique de l'Arctique le 1 ^{er} décembre 2014) et enfin attention portée à une présence plus forte dans l'Atlantique nord et en Méditerranée
Augmentation du budget de la défense ⁸¹
Annonce du lancement d'un nouveau programme de bombardier stratégique furtif PAK-DA
Mise en état d'alerte maximale des divisions aéroportées basées à Pskov en mars 2015, près de la frontière avec la Lettonie et l'Estonie
Annonce du déploiement en 2016 de bombardiers stratégiques <i>Tupolev 22-M3</i> en Crimée
Précisions données par Vladimir Poutine le 15 mars 2015 du projet de mise en alerte de ses forces nucléaires en mars 2014 en cas d'intervention militaire occidentale en Crimée
Positionnement en Crimée de batteries de défense côtière « Bastion » pour dissuader les navires de guerre américains en mer Noire
Décision de ne pas poursuivre les pourparlers avec Washington sur la réduction des arsenaux nucléaires (2016)
Simulation d'attaques nucléaires air-sol au large de la Suède (mars 2013 avec 2 <i>TU-22M3</i>) et au large de l'Alaska et du Canada (septembre 2014 avec 2 <i>TU-95</i>)
<ul style="list-style-type: none"> - Restructuration de la 20^{ème} force armée combinée russe dans le district Ouest (2015) recevant plus de 1.100 pièces d'équipements militaires neufs ou modernisés (<i>Su-35 Flanker E</i>, obusiers automoteurs <i>Koalitsiya-SV</i> et <i>Msta-SM</i> et systèmes anti-aériens <i>S-400</i> (déclaration du général Kartapolov). - Annonce de création de trois nouvelles divisions militaires (ouest et sud de la Russie)

⁷⁹ Il est à relever que ces nouveaux missiles permettront d'en retirer 72, trop vétustes ! (Igor Sutyagin, Rusi, AFP, 19 juin 2015)

⁸⁰ Nikolai Novichkov, "Russian naval doctrine looks to the future", in *Jane's defence Weekly*, 19 August 2015, pp. 24-25.

⁸¹ Selon le SIPRI, le budget militaire russe équivalait à 31,1 milliard de dollars en l'an 2000. En 2013, il atteignit 84,8 milliards de dollars (augmentation de 272%). En 2015, il représentait 4,2% du PIB.

afin « de contrecarrer le renforcement des forces de l'OTAN » (Sergueï Choïgou, ministre russe de la Défense, 4 mai 2016)

Négociation pour le déploiement d'une base aérienne russe (chasseur *SU-27*) en Belarus (2015)

Interception d'un *RC-135* américain dans l'espace aérien international par un chasseur *Su-27* russe et les survols en configuration d'attaque simulée très basse altitude de *Su-24* visant le destroyer américain *USS Donald Cook* anti-missiles en mer Baltique en avril 2016

Sources du tableau : François Géré, « De la guerre asymétrique aux affrontements hybrides », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, octobre 2015 ; Jérôme Pellistrandi, « Équipements militaires, chronique d'un trimestre (mars 2016), Tribune n°758, *Revue de Défense nationale*, Paris, mars 2016 ; Julian Lindley-French, « Russian Spring ? », blog, 12 décembre 2014 ; *IHS Jane's Defence Weekly*, 1 October, 10 December 2014, 18 March, 18 November, 19 et 26 August 2015, 20 January, 10 February, 30 March, 20 April, 11 May 2016 ; www.sputniknews.com, 20 et 24 avril, 1 juin 2015, 16 février 2016 ; *Le Soir*, 17 mars, 5 juin 2015 ; *Le Monde*, 20 juin 2015 ; Dépêches de l'AFP, 26 juillet 2015 ; Dépêches TASS-Belga, 5 mars 2015 ; Dépêche TASS-AFP, 25 mars 2016 ; Dépêche Belga, 8 mars 2016 ; *Les repères de la RDN*, n°1, Paris, 2015 ; *Le Figaro*, 17 mars 2015 ; www.mertmarine.com, 28 avril 2014 ; www.bruxelles2.eu, 27 février, 3 et 15 avril, 30 octobre 2014 ; Hugues Eudeline, « Stratégie maritime : évolutions et nouveaux acteurs », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, avril 2016 ; *Mer et Marine*, 15 avril 2016 ; Pierre Rialland, « La Russie développe le concept de « puissance navale continentale », dans *Revue de Défense nationale*, mai 2016.

Parallèlement, le discours a été jusqu'à menacer de dénoncer certains traités (FCE, INF, START) si d'aventure l'OTAN se mettait à s'engager dans « l'escalade politico-militaire ». Déjà, Moscou a décidé de suspendre sa participation au groupe conjoint de consultation sur les FCE en mars 2015. Dans tous les cas, « la manœuvre politique » restait ambiguë avec des discours contradictoires selon les autorités russes qui les produisaient : « on fait le contraire de ce que l'on déclare ou bien l'on déclare le contraire de ce que l'on fait »⁸², tout en affirmant que « la Russie tentait d'une façon ou d'une autre de réagir aux menaces potentielles, mais sans aller au-delà »⁸³.

Reste que plusieurs observateurs⁸⁴ s'interrogèrent sur le niveau exact des ambitions et capacités russes en termes militaires au-delà de la crise russo-ukrainienne alors que la nouvelle doctrine russe (dont la dernière mouture remonte à 2010) avait été approuvée lors d'une réunion de Conseil de sécurité russe le 19 décembre 2014. Son contenu reprenait toutes les constantes de la pensée militaire russe, sans grands changements⁸⁵ si ce n'est la notion de dissuasion non nucléaire, les défis relevés par les anti-missiles et le rappel des menaces perçues comme telles d'un basculement des pays composants « l'étranger proche » vers l'Occident.

⁸² François Géré, « De la guerre asymétrique aux affrontements hybrides », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, octobre 2015.

⁸³ Déclaration d'Iouri Ouchakov, conseiller du Kremlin, AFP, 16 juin 2015.

⁸⁴ Nick de Larrinaga, « Return of the Bear », in *IHS Jane's Defence Weekly*, 16 March 2016, pp 22 à 32; Isabelle Facon, « Que vaut l'armée russe ? », dans *Politique étrangère*, n°1, IFRI, Paris, 2016, pp. 151 et sv. ; Dimitry (Dima) Adamsky, « Cross-Domain Coercion : The Current Russian Art of Strategy », *Proliferation Papers* n°54, IFRI, Paris, November 2015 ; Pavel Baev, « Ukraine : A Test for Russian Military Reforms », *Focus stratégique* n°56, IFRI, Paris, May 2015.

⁸⁵ Jean-Christophe Romer, « Le facteur ukrainien dans la doctrine militaire russe », dans *Défense & Stratégie* n°37, Observatoire européen de sécurité, Paris, printemps 2015, pp. 8-10.

Partie 2: Premières conséquences : des politiques de réassurance militaire

La crise russo-ukrainienne poussa à l'engagement des pays membres de l'Alliance atlantique et de l'Union européenne dans des processus de réassurance militaire et sécuritaire, parallèlement à des politiques de sanction économique. Un ensemble de mesures furent prises et fortement médiatisées ; qu'il s'agisse du rappel du contenu de solidarité de l'article 5 du traité OTAN, de l'organisation d'exercices et de manœuvres dans les pays d'Europe centrale et orientale et en mer Noire, de décisions très symboliques d'un réengagement américain en Europe ou des décisions nationales sur de nouvelles acquisitions militaires et d'augmentation relative de budgets de la défense.

Un processus d'escalade borné et sous contrôle fut engagé en réponse aux activités militaires russes dans la région. La maîtrise des actes et le contenu des « messages » furent élaborés afin de contenir la crise à des niveaux infra-belligènes en créant les conditions d'évitement - autant que faire se peut - d'incidents dans des phases provocatrices. Bref, un bras de fer mesuré et prudent. Parallèlement, le « pivot pacifique » fut minoré au profit d'un rééquilibrage vers l'Europe⁸⁶, partenaires transatlantiques incontournables stratégiquement et économiquement s'entends.

De l'article 5 aux exercices et mesures militaires

La crise concernée a vu « renaître » la notion de défense collective à travers le rappel⁸⁷ du contenu de l'article 5 du traité OTAN à savoir que :

« Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales ».

⁸⁶ Erwan Lagadec, « La solidarité transatlantique à l'épreuve de la crise ukrainienne », dans *Annuaire français de relations internationales 2015*, Université Panthéon-Assas, Centre Thucydide, Paris, 2015, p. 501.

⁸⁷ Cf. la déclaration du sommet du Pays de Galles sur le lien transatlantique, 6 septembre 2014.

Malgré le caractère national de décision du degré de solidarité (« telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée »), le rappel du traité de l'Alliance avait pour objet de rassurer les nouveaux États membres de l'OTAN et singulièrement les États frontaliers de la Russie et plus particulièrement les États baltes. L'ex-Secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen, ira jusqu'à affirmer que Vladimir Poutine a des ambitions qui vont au-delà de l'Ukraine et pourrait attaquer un État balte afin de tester la solidarité de l'Occident⁸⁸.

Quatre mois plus tard, le Secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, jugea que la Russie était plus agressive mais qu'elle ne constituait pas autant une menace immédiate pour les 28 pays de l'Alliance et son quasi-milliard d'habitants.

La notion de communauté de sécurité revint au devant de la scène. Il est à relever que l'exercice CMX 2015 engagé du 9 au 16 mars 2016 (*Crisis management Exercice*) sans déploiement de troupes mit l'accent sur la défense collective en intégrant un scénario d'agression de type hybride⁸⁹. En outre, il fut aussi question de redonner à la dissuasion nucléaire une place centrale au sein de la stratégie otanienne⁹⁰; Varsovie allant jusqu'à souhaiter une décision américaine sur le transfert d'armes nucléaires *B-61* en Pologne.

D'aucun ont même affirmé que la crise russo-ukrainienne avait redonné du « punch » à l'OTAN avec pour motivation principale la défense collective et le retour, en partie, à une atmosphère de défiance et de « confrontation », y compris le jeu de la propagande et de la désinformation.

Les paragraphes 48 à 52 de la déclaration du sommet du pays de Galles des 4 et 5 septembre 2014 confirment parfaitement cette notion de réassurance en termes diplomatiques et stratégiques :

⁸⁸ FP, 6 février 2015

⁸⁹ L'Union européenne fut impliquée comme « observatrice » et deux pays partenaires de l'OTAN furent impliqués : la Finlande et la Suède.

⁹⁰ *Europe diplomatie & défense* n° 834, Agence Europe, Bruxelles, 13 octobre 2015.

- *La responsabilité première de l'Alliance est de protéger et de défendre le territoire et la population de ses pays membres contre une attaque, en vertu de l'article 5 du Traité de Washington. Nul ne doit douter de la détermination de l'OTAN si la sécurité de l'un de ses États membres devait être menacée. L'OTAN préservera tout l'éventail des capacités nécessaires pour assurer la dissuasion et la défense contre toute menace pesant sur la sûreté et la sécurité de nos populations, et ce d'où qu'elle provienne.*
- *La dissuasion, articulée autour d'une combinaison appropriée de capacités nucléaires, conventionnelles et de défense antimissile, demeure un élément central de notre stratégie d'ensemble.*
- *Aussi longtemps qu'il y aura des armes nucléaires, l'OTAN restera une alliance nucléaire. Les forces nucléaires stratégiques de l'Alliance, et en particulier celles des États-Unis, sont la garantie suprême de la sécurité des Alliés. Les forces nucléaires stratégiques indépendantes du Royaume-Uni et de la France ont un rôle de dissuasion propre et contribuent à la dissuasion et à la sécurité globales de l'Alliance. Les conditions dans lesquelles un recours à l'arme nucléaire pourrait être envisagé sont extrêmement improbables.*
- *Les forces conventionnelles des Alliés apportent des contributions essentielles à la dissuasion face à un large éventail de menaces. Elles contribuent à donner une assurance visible de la cohésion de l'OTAN ainsi que de l'aptitude et de la détermination de l'Alliance à répondre aux préoccupations de sécurité de chacun des Alliés sans exception.*
- *La défense antimissile peut venir compléter le rôle des armes nucléaires dans la dissuasion, mais elle ne peut pas s'y substituer. Il s'agit d'une capacité purement défensive.*

Reste que l'Ukraine n'étant pas membre de l'OTAN, il ne fut à aucun moment question de « mourir pour Kiev, Sébastopol ou pour Donetsk », l'aide occidentale à l'Ukraine fut organisée de manière mesurée et le choix de la coopération militaire savamment dosée : les livraisons d'armes très sélectives (non létales, ...) et l'aide à la formation le furent dans un cadre bilatéral et non dans un cadre proprement otanien. En effet, les alliés n'étaient pas homogènes dans la décision ou non de s'engager dans des livraisons d'armes dites offensives⁹¹. L'aide financière via le FMI fut, par contre, moins complexe à finaliser.

La violation du traité de Budapest de 1994 par lequel l'Ukraine abandonnait l'arme nucléaire en échange de la garantie par les États-Unis, le Royaume-Uni et ... la Russie de son intégrité territoriale posa néanmoins les limites du droit. Quant à la « ligne rouge »⁹², elle ne fut pas franchie car la Russie fit pénétrer petit à petit en territoire ukrainien des hommes et du matériel sur une durée de plusieurs mois, évitant ainsi rétrospectivement que l'on puisse évoquer celle-ci.

De toute évidence, la crise russo-ukrainienne a bouleversé la stabilité du continent européen à l'est et au sud et a imposé à l'Alliance « de mettre en œuvre le plus grand

⁹¹ Philippe Sidos, « Une aide militaire à l'Ukraine : réflexion stratégique », Note de recherche stratégique n°21, IRSEM, École militaire, Paris, juin 2015 ; Philippe Sidos, « Une vision stratégique d'une aide militaire à l'Ukraine », dans *Revue de défense nationale*, Paris, avril 2015 ; *Jane's Defence Weekly*, 11 February 2015, p. 4 ; *Le Figaro*, 1 février 2015 ; www.lepoint.fr, 3 février 2015 ; AFP, 2, 6, 10 et 22 février 2015 ;

⁹² Bruno Tertrais, « L'art de la ligne rouge », dans *Recherches & documents* n°1, FRS, Paris, 2015, p. 16.

renforcement de la défense collective depuis la fin de la guerre froide » (Stoltenberg, 22 mai 2015) parallèlement à la décision d'interrompre la partie pratique de la coopération avec la Russie. Mais la crise a également révélé, comme durant la deuxième guerre du Golfe, un différentiel de posture face à la crise : les alliés de l'Est étant davantage sensibles à la « menace russe » que les alliés historiques de l'OTAN⁹³.

C'est plus particulièrement à l'est que des alliés souhaitent l'installation de bases permanentes de l'OTAN⁹⁴, alors que l'accord de 1997 avec la Russie - certes non contraignant - prévoyait le « non stationnement permanent supplémentaire d'importantes forces de combat dans l'environnement de sécurité actuel et prévisible », et l'absence d'armes nucléaires américaines dans la région.

Trois relectures furent faites de l'Acte fondateur de 1997 face à la nouvelle situation : soit on estime que le président Poutine a changé la donne et il faut dénoncer cet accord (Alexander Vershbow⁹⁵) et organiser de nouveaux déploiements massifs en Europe de l'Est, soit la posture actuelle n'impose pas de nouveaux gros déploiements permanents, soit on met plutôt l'accent sur les repositionnements d'équipements et d'approvisionnements, les rotations de forces et l'augmentation des exercices et manœuvres.

Le premier scénario souhaité généralement par les anciens pays de l'ex-Pacte de Varsovie (Pologne, États baltes, Bulgarie, Roumanie), avait pour objet de solidifier le principe de réassurance, garantir la dissuasion et résoudre les quelques doutes à propos de l'effectivité de l'article 5 par une ultime garantie : celle d'organiser une présence massive et permanente de forces terrestres lourdes, principalement américaines, vues alors comme « chèvres au piquet » avec le « parapluie » comme superstructure doctrinale. Pour Erwan Lagadec, « l'OTAN vit et meurt selon le degré de crédibilité de cette garantie »⁹⁶.

Enfin, sans répondre aux sollicitations les plus fermes des alliés de l'est - ce qui aurait amené l'enclenchement d'une « escalade et une provocation » (Anders Fogh Rasmussen, 4 juin 2014) politiquement contre-productive - l'OTAN s'est engagée plutôt dans une série de mesures autant symboliques que dissuasives en tenant compte également des difficultés budgétaires.

Du point de vue militaire, l'OTAN a pris une série de mesures qui furent annoncées et dont certaines doivent encore être concrétisées :

⁹³ Hajnalka Vincze, « L'Alliance atlantique face à la crise ukrainienne : la « réatlantisation » de l'Europe en marche ! », dans *Défense et stratégie* n°36, Revue électronique de l'Observatoire européen de sécurité, Paris, automne 2014, p. 44.

⁹⁴ Richard Milne, « Baltic urge NATO to base permanent forces in region », in *Financial Times*, 9 April 2014.

⁹⁵ Secrétaire général adjoint OTAN, Ancien ambassadeur américain à l'OTAN.

⁹⁶ Erwan Lagadec, Op.cit., p.498.

Annonce officielle ou programme global	Objectif	Décisions prises ou à affiner/négocier entre alliés/à organiser
Sommet OTAN du Pays de Galles (2014) : plan d'action « réactivité » (§ 5 à 12)	« Garantir que l'OTAN reste une Alliance forte, préparée, robuste et réactive, capable de faire face aux défis actuels et futurs, d'où qu'ils puissent venir » (2015-2016)	<ul style="list-style-type: none"> • Réactivation de la force de réaction de l'OTAN (<i>Nato Response Force/NRF</i>) et création, en son sein, d'une Force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation (<i>Very readiness Joint task Force/VJTF</i>) de 4.000 à 5.000 hommes (brigade). QG en Pologne (opérationnalité annoncée en juillet 2016) : réactivité : 48h à 72h. Pays concernés en 2015 pour une VJTF intérimaire : Allemagne, Norvège et Pays-Bas (commandement assuré par tour de rôle : Fr, It, Pol, SP, UK) • Installation de 8 micro-QG (<i>Nato Forces Integration Units/NFIU</i>) dans autant de pays d'Europe de l'Est (Bul, Esto, Let, Li, Pol, Rou) pour préparer l'arrivée d'éventuels renforts (dont la VJTF) • Déploiement par rotations, tous les 6 à 9 mois, de 4 bataillons dans les pays baltes et en Pologne (2017) avec nation-cadre (USA, All., UK, Canada)
Sommet OTAN de Chicago et de Newport sur l' <i>European Phased Adaptive Approach</i> (EPAA)	Défense anti-missile du territoire OTAN ⁹⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Déploiement anti-missile <i>Aegis Ashore SM-3 Block IB</i> (terrestre) à Deveselu (Roumanie) avec 3 batteries de 24 missiles (activation : 12 mai 2016) Début de construction du site anti-missile <i>Aegis Ashore SM-3 Block IIA</i> (terrestre) à Redzikowo (Pologne) (IOC : 2018) Quatre destroyers <i>Aegis</i> à capacité anti-missiles (Rota, Espagne) depuis 2012. Coordination avec un radar <i>AN/TPY-2</i> en Turquie et un centre de commandement et de contrôle à Ramstein en Allemagne. NB : Projets anti-missiles antérieurs (9/2009) à la crise russo-ukrainienne.

⁹⁷ Les difficultés entre alliés portent sur le financement et sur le contrôle européen des systèmes de commandement et contrôle.

Sommet OTAN de Newport et réunion du groupe des plans nucléaires (2015)	Complémentarité confirmée entre défense anti-missile (DAMB) et dissuasion nucléaire	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de la prise en compte des armes nucléaires dans les scénarios d'exercices militaires de l'OTAN • Modernisation des bombes nucléaires via la nouvelle bombe <i>B-61</i> modèle 12 (tir à distance de sécurité)
Plan d'action pour la préparation (<i>Readiness Action Plan/RAP</i>), Conseil de l'Atlantique nord (juin 2014) et Déclaration des ministres de la défense des pays de l'OTAN sur le plan d'action réactivité (février 2015)	Renforcement de la défense collective (2015-2016)	<ul style="list-style-type: none"> • Intensification des vols AWACS depuis la Roumanie et la Pologne • Déploiement de 5 navires de l'OTAN au port de Klaipeda en Lituanie (avril 2014) • Augmentation des patrouilles maritimes et aériennes (mer Baltique, mer Noire, Méditerranée) • Passage de 13.000 à 30.000 personnels des effectifs de la NRF (soit 3 brigades terrestres et éléments aériens, navals et forces spéciales) • Renforcement de la police du ciel (États baltes et Pologne) • Augmentation de la cadence d'exercices sur la base de nouveaux scénarios (Exercice <i>Steadfast Javelin II</i> (10 alliés) dans 5 États membres de l'OTAN en zone centrale et Est ; <i>Baltic Operations Baltops 2014</i> (navires, B-52) ; <i>Baltic Regional Training Event</i> ; <i>Sea Breeze 2014 et 2015</i> en mer Noire ; <i>Unified Vision 2014</i> (ISR) ; <i>Combined Resolve II</i> ; exercice CMX 2015 ; <i>Atlantic Resolve</i> (A-10 et F-15C US) ; Exercice <i>Saber Strike 2015</i> ; <i>Artic Challenge Exercice 2015</i> ; <i>Noble Jump 1 et 2 2015</i> de la VJTF intérimaire ; <i>Trident Juncture 2015</i> ; <i>Active trip 2015</i> ; <i>Brilliant Jump 2016</i>, <i>Frisian Flag 2015 et 2016</i>, <i>Joint Warrior 161</i>, <i>Dragoon Ride 2015</i>, <i>Anaconda 2016</i>, grand exercice planifié à « haute visibilité » dans le nord de l'Europe prévu en 2018 • Centre permanent de commandement et de contrôle de l'OTAN pour le suivi des mesures de réassurance chez les alliés orientaux et de coordonner le renforcement du flanc est par les forces alliées (Szczecin,

		<p>Pologne et en Roumanie)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de la collecte de renseignements et de l'analyse stratégique (pour capacité de pré-déploiement préventive) • Accélération du processus de prise de décision politico-militaire en donnant davantage d'autorité au commandant suprême des forces alliées en Europe pour mettre les troupes en alerte et les préparer à un déploiement dans l'attente d'une décision politique finale • Travailler doctrinalement sur le concept de « guerre hybride »
<p>Déclaration commune de la Commission OTAN-Ukraine (6 septembre 2014)</p>	<p>Aide OTAN à l'Ukraine</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programmes de développement capacitaire et de constitution de capacités soutenables destinés à l'Ukraine (réorganiser, moderniser et entraîner une armée affaiblie). • Opérationnalité de 6 fonds d'affectation spéciale et projets relatifs au commandement, au contrôle, à la communication et à l'informatique, à la logistique et à la normalisation, à la cyberdéfense, à la transition de carrière pour le personnel militaire, la réadaptation médicale, la gestion du trafic aérien civil, le déminage, la lutte contre les engins explosifs improvisés. • Fourniture par de nombreux alliés (en bilatéral) de matériel non légal à ses forces armées, ainsi qu'une aide pour soigner les militaires ukrainiens blessés et mener des activités de déminage à but humanitaire. • Renforcement de la présence consultative dans les bureaux de l'OTAN à Kiev.
<p>Réunion des ministres de la défense de l'OTAN (février 2015)</p>	<p>Aide à la Géorgie et préparation à l'adhésion</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'un centre d'entraînement conjoint entre la Géorgie et l'OTAN (Vaziani) et tenue d'exercices conjoints sur le territoire géorgien • exercices conjoints avec les garde-côtes
<p>Sommet de Galle (septembre 2014)</p>	<p>Aide à la Moldavie</p>	<p>Ouverture d'un bureau OTAN en vue de moderniser son armée</p>

Sources : *Financial Times*, 1 mars 2014 ; Commission des forces armées du Sénat, Paris, 22 janvier 2013 et 2 juillet 2014 ; *EUObserver*, 19 août 2014 ; *Défense et stratégie* n°36, automne 2014 ; *The Guardian*, 22 juin 2014 ; *Der Spiegel*, 25 août 2014 ; Agence Belga, 5 février, 6 et 11 mai, 17, 18 et 25 juin, 1 et 15 juillet, 4 et 18 août, 9 septembre, 19 octobre 2015 ; 10 février 2016 ; Agence Reuters, 6 July 2015; Agence AFP, 7 et 30 avril, 21, 24 et 27 juin, 12, 18 et 20 août, 1 septembre 2015, 12 février, 18 janvier, 1 mars 2016 ; www.nato.int, 24 June, 3 September 2015 ; www.theatrum-belli.org, 7 novembre 2015 ; www.euronews.com, 6 novembre 2015 ; *Jane's International Defence Review*, December 2013, March, July et October 2014 ; *Jane's Defence weekly*, 12 et 19 March, 4 et 11 June, 9 July, 17 et 24 September, 10 December 2014 ; 18 February, 11 March, 8 et 15 et 29 April, 20 May, 8 July, 12 et 19 August, 16 September, 14 October, 4 November 2015; 6 January, 3 February, 18 et 25 May 2016; *The Bulletin of the Atomic Scientists*, 26 November 2013 ; *Sécurité et stratégie* n°114, IRSD, février 2013 ; Center for European Policy Analysis, 5 September, 2013 ; www.bruxelles2.eu, 8 septembre 2013, 7 et 22 mars, 30 avril, 22 mai et 8 septembre 2014; www.sputniknews.com, 27 janvier et 23 juin 2015 ; Déclarations OTAN de la commission OTAN-Ukraine, 16 mai 2015 ; Déclarations finales des Sommets OTAN de Chicago, Lisbonne et Newport ; Déclaration des ministres de la défense des pays de l'OTAN, 7 février et 25 juin 2015 ; *Le Monde*, 2 avril et 5 septembre 2014 ; www.diploweb.com, 13 septembre 2014 ; *Europe diplomatie & défense*, 24 avril, 24 juillet, 3 juin et 6 septembre 2014, 10 novembre 2015, 5, 13 et 19 avril 2016 ; *Le Soir*, 2 et 3 décembre 2014, 7 mars et 13 mai 2015, 2 et 18 mai 2016 ; www.meretmarine.com, 19 juin 2014 ; *Le Figaro*, 11 avril et 29 octobre 2014, 10 février 2016 ; *Nato news*, 12 May 2016 ; *DSI*, mars-avril 2016.

D'autres décisions seront prises lors du sommet OTAN les 7 et 8 juillet 2016 (Varsovie) autour du renforcement de la sécurité de l'Alliance à la fois en Europe centrale, dans le nord (avec une coopération avec les pays de ladite région) et sur le flanc sud du continent.

On perçoit combien les mesures prises par l'OTAN sont le résultat de programmes et exercices déjà planifiés avant la crise mais aussi de décisions réactives symboliques et médiatisées suite à la crise russo-ukrainienne. Une « escalade » s'est engagée avec toute la maîtrise voulue. Quant à la « réassurance » qui vit le jour doctrinalement durant la guerre froide, elle répond aujourd'hui prioritairement à l'inquiétude des alliés de l'est de l'Europe tout en renforçant la première raison d'être de l'OTAN, à savoir la défense collective et la dissuasion élargie nucléaire et conventionnelle. Cette réassurance a eu également pour effet de replacer les forces terrestres au centre des pratiques⁹⁸ de défense territoriale, au-delà de leurs compétences expéditionnaires variables selon les États; cette dernière ayant « distrait » l'OTAN de sa mission première aujourd'hui remise en avant vu les circonstances et dont quelques avertissements eurent lieu en 2008 (crise géorgienne).

Modèles de défense

Autodéfense avec l'allié en première ligne	OTAN en soutien annexe dans les domaines logistiques, commandement et infrastructures
Division fonctionnelle des tâches	L'OTAN définit le rôle de chacun en fonction des capacités ; aide de l'OTAN à l'allié pour les capacités absentes (antimissile, couverture aérienne, renseignement, bases d'accueil, etc.)
Groupe de défense d'États majeurs	Déploiement d'unités de combat (US, DEU, FRA)
Défense multinationale tout azimut (coalition)	Mise en œuvre article 5

Source : Guillaume Lasconjarias, *Op.cit.*, p. 12.

⁹⁸ Cf. Guillaume Lasconjarias, *Forces terrestres et réassurance : Quelles options pour l'Alliance ?*, Focus stratégique n°65, IFRI, Paris, janvier 2016.

Reste aussi à déterminer quelle sera la visibilité de l'Alliance dans la région sur le moyen terme et comment va s'établir la future relation entre l'OTAN et la Russie ; l'un allant de pair avec l'autre. D'autres questionnements se firent jour dont la concrétisation réelle des engagements opérationnels pris par l'Alliance et principalement autour de la VJTF ou la question de la remise à niveau des forces terrestres fortement réduites depuis la fin de la guerre froide (en partie au profit de l'arme navale et aérienne), sachant combien les budgets de la défense sont réduits et ne pourront - sauf escalade de forte intensité -, augmenter au niveau des 2% souhaités par l'organisation transatlantique et les États-Unis. Cette quadrature du cercle pose problème dès lors que ce sont les États, pris individuellement, qui décideront du degré d'effort assumé (cf. infra) y compris pour le financement de la NRF. Au-delà d'autres questions apparaissent dont celle de la structure décisionnelle autour de NRF, les questions logistiques et de prépositionnement ainsi que la remise à niveau des forces qui ont perdu, pour certains, « la pratique de la défense territoriale avec armements lourds ». L'avenir et l'effectivité de la transformation⁹⁹ sont aussi mis en avant.

L'autre grand défi sera de déterminer à quel niveau l'OTAN devra prendre en compte la guerre hybride sur le mode russe avec sa combinaison et sa coordination de moyens militaires, non-militaires et de cyber – et sa stratégie de déni d'accès¹⁰⁰. Sans être un concept nouveau (cf. supra), la dynamique, qui fut organisée par la Russie et qui resta sous le seuil d'une réponse précise, interpelle. L'Alliance se pose aujourd'hui la question de ses caractéristiques, des réponses à y apporter (stratégie OTAN sur la guerre hybride adoptée en décembre 2015), tout en souhaitant organiser une réponse pluridimensionnelle avec l'UE. L'impulsion politique pour cette coopération fut donnée lors de la réunion ministérielle des alliés de mai 2015, à laquelle participa le HR, Federica Mogherini.

Quatre domaines furent sélectionnés dans ce cadre : connaissance de la situation¹⁰¹, communication stratégique de contre-propagande¹⁰², coopération civilo-militaire et cyberdéfense. La complémentarité sera recherchée avec le « *Joint framework on hybrid warfare* » (SEAE, avec le soutien de l'AED et de la Commission européenne). Il pourrait s'agir pour l'OTAN et l'UE du développement d'un catalogue commun d'actions proportionnées pour répondre aux différents types d'attaques hybrides¹⁰³.

⁹⁹ Margarita Šešelgytė, "NATO's Readiness in the post-Crimea Security Environment: Political and Military Challenges", in Enri Fassi, Sonia Lucarelli and Alessandro Marrone, *What NATO for what Threats ? Warsaw and beyond*, NATO HQ, Brussels, 2015, pp. 60 et sv.

¹⁰⁰ Guillaume Lasconjarias and Alessandro Marrone, « How to Respond to Anti-Access/Area Denial (A2/AD) ? Toward s a NATO Counter-A2/AD Strategy », NDC Conference Report N°1, NATO Defence College, February 2016; "NATO and New Ways of Warfare: Defeating Hybrid Threats", NDC Conference Report n°3, NATO Defense College, May 2015; Jim Dorschner, "Hybrid War in the near abroad", in *Jane's Defence Weekly*, 11 March 2015; Julian Lindley-French, *NATO: Countering Strategic Maskirovka*, CDFAI, May 2015.

¹⁰¹ Via les délégations UE dans les pays tiers et via le renseignement américain.

¹⁰² Par la fourniture d'informations vérifiées et fondées sur des faits à l'opinion publique, et non par de la propagande en retour !

¹⁰³ *Europe diplomatie & défense*, n°872, Agence Europe, Bruxelles, 10 mars 2016.

- QG du Corps multinational Nord-Est

• Rôle : défense collective axée sur le nord-est de la zone de responsabilité de l'OTAN ; option de commandement et contrôle pour les forces terrestres déployées dans cette zone et commandement et contrôle des six unités d'intégration des forces OTAN (NFIU) dans cette zone.

• Implantation : Szczecin (Pologne)

• Composition : pays-cadres : Danemark, Allemagne et Pologne, plus 16 autres pays fournissant des effectifs.

- QG de la Division multinationale Sud-Est

• Rôle : défense collective axée sur le sud-est de la zone de responsabilité de l'OTAN ; option de commandement et contrôle pour les forces terrestres déployées dans cette zone et commandement et contrôle des deux NFIU dans cette zone.

• Implantation : Bucarest (Roumanie)

• Composition : pays chef de file : Roumanie

- Unités d'intégration des forces OTAN

• Rôle : améliorer la coopération et la coordination entre les forces OTAN et nationales, et préparer et appuyer les exercices et tout déploiement dont il y aura besoin.

• Implantations :

◦ Activées en 2015 : Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne et Roumanie

◦ Approuvées en 2015 mais pas encore activées : Hongrie et Slovaquie

• Composition : chaque NFIU se compose d'une quarantaine de spécialistes des pays et de l'OTAN

Rapport annuel du Secrétaire général 2015, OTAN, Bruxelles, 2016.

Ce « nouveau » mode de guerre dit hybride doit être bien assimilé, la guerre hybride étant une menace irrégulière particulière, au-delà de l'insurrection¹⁰⁴, hors des concepts stratégiques classiques.

Si le centre d'excellence de l'OTAN pour la défense cybernétique (Tallinn) monte en puissance, l'OTAN tend à retrouver une forte visibilité dans ses missions premières, facilitant d'autant la complémentarité apaisée avec la PSDC de l'UE.

L'engagement américain

Parallèlement aux décisions otaniennes et dans un jeu de stimulation aux débats transatlantiques, les États-Unis prirent une série d'engagements hautement symboliques autour de la réassurance aux alliés. Après avoir « sous-estimé le vertige de la toute puissance

¹⁰⁴ Joseph Henrotin, « L'hybridité à l'épreuve des conflits contemporains : le cas russe », dans *DSI*, n°116, Areion, Paris, juillet-août 2015.

qui habite Poutine »¹⁰⁵, les USA organisèrent des consultations tous azimuts tout en évaluant les options possibles hors confrontation directe. Certes, certains analystes ont pu mettre en avant le défaut d'analyse côté américain, la faiblesse du leadership d'Obama, l'échec de la « responsabilisation » des alliés, avec une Russie vue comme un problème gérable (Les Démocrates) ou une menace, l'ennemi géopolitique numéro 1 (Les Républicains)¹⁰⁶. Toute la question revient alors de penser l'avenir de la défense de l'OTAN avec ou sans l'Ukraine ?

C'est le 3 juin 2014, lors d'une visite à Varsovie, que le président Obama annonça une nouvelle initiative destinée à renforcer la sécurité-défense européenne dans le cadre de l'OTAN. Cette *European Reassurance Initiative* (ERI) mit en avant également toute la pertinence de l'article 5 comme pique de rappel aux Russes autant qu'aux alliés à apaiser. Il s'agit principalement de rendre visible rotations de forces et exercices de haute réactivité. Des mesures concrètes furent prises dont :

- L'affectation de 739 millions de dollars (année fiscale 2015 et 2016) pour la réassurance, dont les principaux postes sont répartis comme suit :

325 millions d'euros	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation de la présence militaire américaine en Europe dont : <ul style="list-style-type: none"> ◦ Rotation d'éléments d'une brigade blindée de combat ; ◦ Soutien accru à la mission de police de l'air de l'OTAN dans les pays baltes à partir de ces trois pays ou de la Pologne¹⁰⁷ ; ◦ Déploiement navals élargis dans les pays baltes ; ◦ Présence renforcée de l'USAF (par retard dans le redéploiement de <i>F-15C</i> basés à Lakenheath en UK ou par augmentation de rotations de l'armée de l'air américaine).
185 millions d'euros	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement de l'infrastructure en Europe centrale et orientale afin d'y améliorer les capacités de déploiement de forces en cas de crise.
92 millions d'euros	<ul style="list-style-type: none"> - Prépositionnement d'équipements américains (250 pièces d'armements lourds, dont des chars d'assaut et autres blindés pour équiper une brigade de combat (5.000 personnels)) à déployer dans les pays baltes, en Pologne, en Bulgarie et en Roumanie¹⁰⁸. Dès février 2017, les USA disposeront d'une brigade blindée déployée en permanence, par rotation, en Europe de l'Est. - Prépositionnement de matériel lourd en Belgique (Zutendaal), Allemagne (Grafenwoehr) et Pays-Bas (Eygelshoven) pour équiper une division blindée complète (15.000 à 20.000 hommes). - Reconstitution des infrastructures spécifiques américaines de la base de Keflavik (Islande) pour le stationnement de P-8A <i>Poséidon</i> pour un meilleur contrôle des mouvements de la flotte du nord russe.

¹⁰⁵ Laure Mandeville, « Obama étudie fébrilement ses options face à l'agressivité du Kremlin », dans *Le Figaro*, 2 mars 2014.

¹⁰⁶ Maya Kandel, « États-Unis, défense et politique étrangère », dans Note de l'IRSEM, École militaire, Paris, février 2014.

¹⁰⁷ Relevons que plusieurs chasseurs furtifs *F-22 « Raptor »* intercepteurs furent stationnés temporairement à la base de Lask (Pologne) dès le 31 août 2015. En avril 2016, quatre *F-22* furent déployés en UK pour des entraînements aériens entre alliés ailleurs en Europe durant le mois de mai.

¹⁰⁸ Certains de ces prépositionnements furent décidés avant la crise russo-ukrainienne.

55 millions d'euros	Organisation d'exercices bilatéraux et multilatéraux élargis et des programmes de formation destinés aux alliés et aux pays partenaires (Géorgie, Moldavie et Ukraine) ¹⁰⁹ .
25 millions d'euros	Développement des capacités de défense des 3 pays partenaires de la région.

Sources : *Europe diplomatie & défense*, n°719, Agence Europe, Bruxelles, 24 juillet 2014 ; AFP, 27 et 31 août 2015, 30 mars, 12, 25 et 27 avril 2016 ; www.metrotime.be, 2 septembre 2015 ; *Jane's Defence Weekly*, 17 February et 6 April 2016.

- Organisation d'exercices multinationaux en utilisant d'abord des forces américaines prépositionnées (ex : 173^{ème} brigade aéroportée de Vicenza vers la Pologne et les États baltes en avril 2014)
- Déploiement d'équipes de planificateurs chargés de travailler à des exercices en commun et servir d'état-major avancés ;
- Développement de partenariats bilatéraux dans le champ capacitaire avec les pays alliés et les pays partenaires ;
- Décision américaine de consacrer en 2017 un budget de 3,4 milliards de dollars pour la réassurance (3 brigades) avec nécessité pour tous les États membres de contribuer à ce financement (Ashton Carter, Secrétaire à la défense) ;
- Premier essai en Europe d'interception anti-missile par un SM-3 Block 1A depuis le destroyer *USS Ross* au large de l'Écosse (20 octobre 2015) ;
- Publicité autour de la venue du SNLE américain « Wyoming » porteur de 24 missiles *Trident 2 D-5* à charges thermonucléaires variables à la base sous-marine britannique en Écosse (septembre 2015).

Ces différentes mesures sont autant de messages de réassurance et une « contribution opportune et significative à la posture de dissuasion et de défense collective de l'OTAN » (Jens Stoltenberg, 2 février 2016) sans qu'il ne soit question de retrouver en Europe l'ampleur de la présence en soldats et en équipements qui prévalait durant la guerre froide. La réalité étant celle d'une posture dix fois moins importante !

Il s'agit plutôt de lancer une communication ouverte sur l'importance que les États-Unis veulent donner à la défense de l'Europe en ces temps incertains mais les apports restent modestes car point besoin de divisions entières pour assurer le message dissuasif, dès lors qu'un soldat américain mort pour la dite défense aura un sens stratégique majeur. Reste que la montée en puissance américaine, médiatisée et par paliers d'escalade répond ou devance - selon les engagements pris - celle des Russes (cf. supra).

¹⁰⁹ Par exemple, 300 parachutistes américains de la 173^e brigade aéroportée arrivés d'Italie et déployés dans l'ouest de l'Ukraine en 2015 pour entraîner 900 soldats de la Garde nationale ukrainienne sur le terrain d'Iavoriv, près de la frontière polonaise (« *Fearless Guardian* »). Le 24 juillet 2015, le Département d'État américain annonça l'entraînement des forces armées ukrainiennes à partir de novembre 2015. De vastes manœuvres multinationales dirigées par les USA et l'Ukraine eurent lieu en 2015 dans l'ouest de l'Ukraine. Exercices combinés à l'entraînement des garde-côtes géorgiens avec le destroyer américain USS « *Laboon* » (juin 2015) et exercices aéro-terrestres américano-géorgiens (« *Noble Partner* ») de mai 2016 (avec chars *Abrams* et corps des Marines)

Que fait la PSDC ?

L'Union européenne fut bien évidemment partie prenante dans le dossier russo-ukrainien, proximité géographique oblige. Nous ne nous appesantirons pas sur la politique de voisinage de l'UE, l'implication européenne dans les plans de soutien à l'Ukraine dont l'évaluation fut mitigée¹¹⁰ avant d'être révisée, tout autant que la question du processus de réforme en Ukraine et celle autour des sanctions¹¹¹ visant la Russie. Ces matières font l'objet d'une importante littérature¹¹². Nous nous focaliserons plutôt de manière succincte sur le niveau de visibilité de la PSDC durant la crise russo-ukrainienne et l'avenir de cette politique dans la région.

Entre principe de précaution, responsabilités partagées¹¹³ à propos de la crise ukrainienne, retour du jeu géopolitique classique et replis nationalistes, importance de la stabilité régionale et nécessité de considérer la Russie comme un partenaire¹¹⁴, certes difficile, avec laquelle il faut préserver « un canal de dialogue » (expression de JC Juncker), l'Union européenne a tenté et continue de concilier « les contraires », réduire les effets des « incompréhensions mutuelles » avec Moscou et tenter de gérer les « contraintes ».

¹¹⁰ Chantal Guittet et Thierry Mariani, *Rapport d'information sur la politique française et européenne vis-à-vis de la Russie*, Assemblée nationale, Paris, 12 février 2014.

¹¹¹ Céline Marangé, *Les sanctions contre la Russie ont-elles un effet dissuasif ?*, Études de l'IRSEM n°37, École militaire, Paris, 2015 ; Tanguy De Wilde d'Estmael, « Crimée, châtement ? Les sanctions de l'UE à l'égard de la Russie à la suite de la crise ukrainienne », Note d'analyse 38, UCL, Louvain-la-Neuve, juillet 2015 ; Cameron Johnston, *Sanctions against Russia : Evasion, compensation and overcompliance*, Brief ISSUE n°13, EUISS, Paris, May 2015 ; Nicu Popescu, *Sanctions and Russia. Lessons from the Cold War*, Brief ISSUE n°10, EUISS, Paris, April 2015 ; Charles Forrester and Matthew Smith, "Up in arms : The impact of Europe's sanctions on Russia", in *Jane's Defence Weekly*, 6 August 20014 ; Iana Dreyer and José Luengo-Cabrera (Ed.), *On target ? EU sanctions as security policy tools*, Report n°25, ISSUE, Paris, September 2015.

¹¹² Cf. Jan Jakub Chromiec et Nicole Koenig, « Soutenir le difficile processus de réforme en Ukraine », Policy paper 143, Jacques Delors Institute, octobre 2015 ; Katrin Böttger, « The Ukraine crisis offers lessons for Europe about the limits of engagement », in *Concordian*, n°4, Garmisch-Partenkirchen, 2014 ; Gilles Lepesant, « La politique européenne de voisinage à l'épreuve de la crise ukrainienne », Policy Paper, Question d'Europe n°327, Fondation Robert Schuman, Paris, 6 octobre 2014 ; Michel Fouchet, « Europe : anciens et nouveaux enjeux de voisinage », Policy Paper, *Question d'Europe* n°326, Fondation Robert Schuman, Paris, 29 septembre 2014 ; François Bafoil et Bernd Weber, « les temporalités de l'europanisation », *Temporalités* n°19, 2014 ; Nicu Popescu, « First lessons from the Ukrainian crisis », *ISSUE Alert*, EUISS, Paris, October 2014 ; Ioulia Shukan, « Où va l'Euro-révolution en Ukraine ? », *Le Monde*, 10 décembre 2013 ; Jean-François Drevet, « Quelle nouvelle politique européenne de voisinage ? », www.diploweb.com, 7 février 2016 ; Philippe Lefort, « La crise ukrainienne ou le malentendu européen », *Politique étrangère*, n°2, IFRI, Paris, 2014 ; Joaquim Pueyo et Marie-Louise Fort, *Rapport d'information n°364 sur la nouvelle politique européenne de voisinage*, Assemblée nationale, Paris, 16 décembre 2015 ; Commission européenne et la Haute Représentante de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, *Politique européenne de voisinage : vers un renforcement du partenariat*, Bruxelles, 20 mars 2013 ; Jean-François Drevet, « Quelles limites pour l'UE : quelles relations avec un voisinage à géométrie variable ? », *Policy Paper* 97, Notre Europe. Institut Jacques Delors, Paris, septembre 2013.

¹¹³ En exigeant que l'Ukraine choisisse entre la Russie et l'UE fin 2013, l'Union européenne a certainement contribué aux tensions russo-ukrainiennes, politique de voisinage et étranger proche se « confrontant » idéologiquement et géopolitiquement.

¹¹⁴ La Russie est le troisième partenaire commercial de l'UE, cette dernière étant le premier partenaire commercial de son grand voisin de l'est.

L'adhésion de l'Ukraine n'est pas à l'ordre du jour¹¹⁵ mais bien celui des responsabilités à assumer par l'UE dont certaines initiatives furent en partie devancées par la troïka germano-franco-polonaise. De toute évidence, l'UE fut quelque peu dépassée par les événements ; l'OTAN ayant davantage de « facilités » à répondre par des messages sécuritaires « monolithiques » via son article 5 et sa politique de réassurance « américaine ».

Nous pouvons constater l'absence de réelle de la PSDC autour des événements ukrainiens, avec l'absence de consensus politique à 28. La visibilité en matière de sécurité-défense reste nationale, comme nous avons pu le constater avec le choix des pays nordiques membres de l'UE de jouer dans le cadre de l'Alliance dans une vision régionale d'enjeux stratégiques.

Le(s) noyau(x) dur(s) est (sont) encore inexistant(s), la mutualisation et le partage encore hors des missions dits de combat et la vision stratégique attend encore une stratégie européenne de sécurité-défense renouvelée à officialiser en juin 2016. Or, la crise ukrainienne devrait imposer aux Européens de sortir de l'angélisme et de rebondir sur une vraie politique de sécurité-défense mieux intégrée, en évitant que la nouvelle stratégie de sécurité minorise la dimension défense ! L'approche globale peut en effet « noyer » ladite dimension dans des considérations généralistes. C'est toute la question de la rédaction en aval d'un véritable Livre blanc européen de la sécurité-défense « capacitaire et opérationnel », véritable monstre du Loch Ness mais qui pourrait voir le jour en 2017 en tant que « document de suivi sur la défense », à l'issue du processus d'élaboration de la future stratégie globale de l'UE.

Entre crise existentielle, effacement de la PSDC, partage des tâches et européanisation de l'OTAN, les choix ne sont pas prêts d'être faits. La médiation franco-allemande ne produit pas de la PSDC et la fédéralisation européenne du domaine le plus souverain qu'est la défense totalement verrouillée : les différentiels de calendriers et de capacités, la démission de l'esprit de défense, les contraintes budgétaires et les politiques d'austérité faisant le reste¹¹⁶.

Certes, il semble bien que les dépenses de défense des alliés européens se soient stabilisées en 2015, avec « une baisse moyenne de seulement 0,3% des dépenses de défense »¹¹⁷. Le Conseil de l'UE dans son format défense au début de la crise en appela à un approfondissement de la coopération des États membres en matière de défense, à voir comme un discours répétitif. De toute évidence, la PSDC repose sur quelques pays qui font encore un minimum en matière de défense, les autres étant des supplétifs ou pouvant être engagés comme « second » ou « troisième » entrés dans les zones d'opérations.

Quant à l'appel du chef de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, le 8 mars 2015 (*Welt am Sonntag*), sur la nécessité de créer une armée européenne afin de faire face aux nouvelles menaces aux frontières de l'UE et « d'être pris au sérieux », il pourrait

¹¹⁵ Relevons que par référendum national, les Néerlandais ont rejeté, le 6 avril 2016, l'accord d'association entre l'UE et l'Ukraine.

¹¹⁶ *IHT Jane's Defence Weekly*, 30 September 2015, p. 16; Guillaume de Durand, « Europe, d'une démilitarisation à l'autre », *Politique étrangère*, IFRI, Paris, printemps 2014 ; Jean-Baptiste Vouilloux, « L'Europe : abandon de la puissance ! Un état des lieux », *Revue de Défense nationale*, Paris, novembre 2014 ; André Dumoulin, *Scénarios pour la Politique européenne de sécurité et de défense (PSDC)*, *Sécurité et stratégie* n°122/2, IRSD, Bruxelles, mai 2016 ; Collectif, « Envisioning European defence. Five futures », Chaillot Paper n°137, ISSUE, Paris, March 2016.

¹¹⁷ Rapport annuel de l'OTAN 2015 (déclaration de Jens Stoltenberg, 28 janvier 2016).

n'être qu'une nouvelle incantation sans concrétisation rapide ; la tutelle américaine étant renforcée et probablement souhaitée.

Certes, les deux clauses inscrites dans le Traité de Lisbonne (assistance mutuelle et solidarité) favoriseraient les coopérations intra-communautaires mais elles concernent des agressions territoriales entre États membres mais aucunement les pays tiers. Et si la PSDC n'est pas morte, elle a été fragilisée par les événements à l'est de l'Europe.

Aussi, en Ukraine, la visibilité sécuritaire européenne ne concerna que le lancement¹¹⁸ d'une mission de réforme du secteur de la sécurité « civile » (EUAM) créée en juillet 2014 et lancée formellement¹¹⁹, le 1^{er} décembre de la même année, pour un mandat de deux ans, s'achevant en principe le 30 novembre 2017. Il s'agit de créer les conditions pour stabiliser la situation sécuritaire, rétablir les règles de droit et aider à la bonne gouvernance¹²⁰. Cette mission de conseil à la police et à la justice ukrainienne (QG : Kiev) lancée sur initiative polonaise, suédoise et britannique¹²¹ ne concerne aucunement les structures de défense, la conduite des réformes restant de la responsabilité des autorités ukrainiennes.

Parallèlement, l'UE offrit le 10 mars 2015 puis le 3 février 2016 un lot (pour chaque date) de 20 véhicules blindés Mercedes type G provenant de surplus de missions européennes (EUAM Ukraine, EUBAM Libye, EUMM Géorgie, EUPOL Afghanistan) afin de protéger les observateurs de l'OSCE¹²².

Enfin, la Commission européenne et le HR rendirent publique, le 5 avril 2016, une communication conjointe sur la lutte contre les menaces hybrides (cf. annexe 7) tout en indiquant que cette thématique devrait contribuer à terme au renforcement de la coopération entre l'UE et l'OTAN.

La communication conjointe formule une série de 22 mesures visant à lutter contre les menaces hybrides et à renforcer la résilience des institutions de l'UE et des États membres face à ce type de menaces qui ont la double particularité d'être extrêmement changeantes et de faire appel à une large palette d'activités subversives, conventionnelles et non-conventionnelles visant isolément ou de façon combinée des cibles diverses.

Entrent notamment dans cette définition des activités telles que les attaques cybernétiques, la propagande via les réseaux sociaux, le financement occulte de partis politiques, mouvements séparatistes et organisations criminelles ou encore des attaques pouvant cibler des infrastructures et/ou des services critiques. Si la lutte contre la plupart de ces menaces relève d'abord de la compétence des États membres, elle peut nécessiter une large coopération lorsque plusieurs États membres en sont la cible. Nombreuses sont aussi les

¹¹⁸ "EU appoints new head of Ukraine mission", Press release, Council of the European Union, Brussels, 7 January 2016; « Accord concernant le concept d'opération de la mission civile de conseil de l'UE en Ukraine », communiqué de presse, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 30 septembre 2014.

¹¹⁹ Vingt États membres son concernés, 153 personnels (dont 70 locaux et 6 d'États tiers. (*Y.E.S. 2016*, EUISS Yearbook of European Security, 2015).

¹²⁰ Relevons que le souhait, formulé le 18 février 2015, par les autorités ukrainiennes de pouvoir disposer d'une mission de police de l'UE afin de surveiller la frontière entre l'Ukraine et la Russie, ne s'est jamais concrétisé, vu le mandat de l'OSCE et la dépendance à un accord avec Moscou.

¹²¹ www.bruxelles2.eu, 14 avril 2014 et 19 février 2015.

¹²² www.bruxelles2.eu, 10 mars 2015 et 3 février 2016.

attaques hybrides dont les effets sont susceptibles d'être transfrontaliers¹²³.

Le document fut adopté par le Conseil Affaires étrangères réunis en formation de la défense le 19 avril en invitant les instances du Conseil et de l'AED à examiner les 22 mesures proposées. Un centre d'excellence pourrait être créé à ce titre. En attendant, l'AED a réalisé deux exercices « *Hybrid Threats table-Top* » au printemps 2016.

Face à la pérennité de l'OTAN dans un environnement imposant réassurance et défense collective et l'effacement sécuritaire de l'UE, les relations transatlantiques et entre OTAN et UE tendent à se confirmer « complémentaires », sachant en outre que 22 États sur 28 se retrouvent dans les deux organisations ! Un partage des tâches par défaut semble se dessiner entre les deux organisations. L'attractivité UE passe après la protection sécuritaire américano-otanienne mais elles s'additionnent généralement en décalage temporel. Et si le renforcement de l'un semble entraîner l'affaiblissement de l'autre, sinon « sa prise de contrôle stratégique » par dépendance capacitaire, l'Union européenne se déclare davantage comme demanderesse de coopération, surtout dans le domaine cyber, celui du renseignement, des menaces hybrides et dans l'analyse de la crise. S'il y a une certaine « concrétisation » coopérative, les non-dits et les différentiels diplomatiques restent présents alors que les défis de la PSDC concernent maintenant autant l'intérieur des États (*Homeland Security*) que les crises lointaines, mais aussi les menaces aux portes de l'UE. Bref, la sécurité globale. Il y va de la responsabilité des autorités européennes et bien évidemment des États qui sont les premiers concernés, les premières autorités en matière régaliennne.

Dans le champ national, pour un certain nombre de pays, l'affaiblissement des budgets de la défense aurait été ralenti, sinon stoppé. Une certaine stabilité a été constatée dans les évaluations faites par l'AED et l'OTAN¹²⁴. Une prise de conscience semble ainsi avoir eu lieu en grande partie associée aux enjeux sécuritaires de la crise russo-ukrainienne. L'objectif de ces pays est actuellement de rationaliser et de muscler leurs moyens, tout en accroissant les coopérations militaires bilatérales autant que dans une logique régionale, afin de pouvoir garantir, à terme, une opérationnalité effective, une rentabilité plus assurée pour des missions et opérations plus « hard » que la gestion des crises civilo-militaires classiques du cadre PSDC.

Plusieurs États européens membres de l'UE ont effectué, en 2015, des coupes budgétaires importantes ou plus modestes dans les dépenses de défense (Italie -12,4% ; Bulgarie -6,7% ; Belgique -5,8% ; Royaume-Uni -3,5%) ; la Croatie, la France et la Slovénie ayant diminué lesdites dépenses à des niveaux inférieurs à 1%).

D'autres pays ont augmenté leurs dépenses de défense en 2015 : Lituanie (+31,9%), Luxembourg (+25,3%), Pologne (+21,7%), Slovaquie (+16,6%), Lettonie (+15,6%), Grèce (+10,1%), Roumanie (+10%), Portugal (+8,6%), Estonie (+7,3%), République tchèque (+5,6%).

Relevons que 4 pays européens¹²⁵ seulement atteignent, en 2015, l'objectif fixé de dépenser l'équivalent de 2% de leur PIB : Estonie (2,04%), Grèce (2,46%), Pologne (2,18%) et Royaume-Uni (2,07%). Élément important, tous les alliés ont augmenté leurs dépenses d'équipement sauf l'Albanie, l'Estonie et la Roumanie. Épinglons l'augmentation des

¹²³ *Europe diplomatie & défense* n°879, Bruxelles, 7 avril 2016.

¹²⁴ *Europe diplomatie & défense*, Agence Europe, Bruxelles, 2 février 2016.

¹²⁵ Les États-Unis atteignant 3,62% du PIB.

dépenses d'équipement de 23,4% au Royaume-Uni, 31,1% en Pologne, 25% en France, 20,1% en Lituanie, 35,3% au Luxembourg.

Selon une étude conjointe réalisée par les centres de recherche IAI (Italie), IRIS (France), ELIAMEP (Grèce), SWP (Allemagne), PISM (Pologne), RUSI (UK) et FOI (Suède)¹²⁶, les budgets européens devraient augmenter en moyenne de 8,3% en 2016, en comparaison à l'année 2015. Si cette tendance doit encore être confirmée en bilan de fin d'année, l'évaluation faite indique une variation positive importante venant surtout des pays baltes (de +9 à +45), de Hongrie (+22) et de ...Croatie (+19,7).

En matière d'équipements, certaines annonces nationales pourraient indiquer la prise en compte d'un nouvel environnement potentiellement belligène en Europe, avec les enjeux autour du déni d'accès, du retour des armements blindés et de l'importance renouvelée du soutien aérien aux troupes au sol. Bien qu'il ne soit pas toujours aisé de déterminer ce qui est associé à ces « nouveaux » enjeux sécuritaires et ce qui est lié à une programmation prévue il y a plusieurs années, les choix posés peuvent être, pour l'essentiel, rapprochés sinon conjugués de manière significative avec le nouveau paysage de la Vieille Europe.

Les acquisitions et autres commandes sont très révélatrices de la perception euro-atlantique des enjeux sécurité-défense du moment. Nous pouvons constater les tentatives nationales de réhabilitation des forces, l'actualisation de plans d'équipements pluriannuels, réajustements impliquant parfois des commandes plus rapides que prévu ou des rattrapages afin de doter à nouveau les unités du nombre de systèmes d'armes prévus normalement.

Les développements militaires nationaux consécutifs ou réactifs face à la crise russo-ukrainienne sont particulièrement évidents pour les États baltes mais aussi pour les pays nordiques qui se sont engagés dans des coopérations bi et multinationales, tout en ouvrant plus ou moins formellement le débat pour certains autour d'une adhésion à l'Alliance atlantique (voir annexe 8). Pour les États baltes, la culture de sécurité est marquée par l'atlantisme autant bien entendu que la préservation de la souveraineté nationale et de la sécurité territoriale¹²⁷, tout en organisant des exercices conjoints régionaux. Le rééquilibrage au profit des forces terrestres apparaît clairement dans un certain nombre de pays¹²⁸, autant qu'une plus grande présence en mer (UK) et une réponse aux menaces internes et externes autour du terrorisme (France, UK) sans que la question d'une augmentation drastique des dépenses militaires soit opérante pour la plupart des pays, perception sécuritaire régionale et intérêts nationaux sous-jacents obligent. Les engagements programmatiques ne sont pas toujours clarifiés ni détaillés (France, UK). Au-delà de ces processus parfois flous, les incertitudes géopolitiques demeurent même si l'environnement est-européen paraît redevenir « plus serein » à la mi-2016. La grande prudence à propos de la question de la livraison d'armes et des types d'équipements sélectionnés à l'Ukraine repose sur une diplomatie prudente à destination de la Russie.

¹²⁶ *Défense et sécurité internationale*, n°123, Paris, mai-juin 2016, p. 14.

¹²⁷ Delphine Deschaux-Dutard, « La Lituanie entre PSDC et Otan dans le contexte du conflit ukrainien », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, janvier 2016 ; Interview du ministre estonien de la défense, *Jane's Defence Weekly*, 1 April 2015 ; Entretien avec le premier ministre letton, *Entretien d'Europe* n°84, Fondation Robert Schuman, 6 juillet 2015.

¹²⁸ Claudia Major et Christian Mölling, « La politique de défense allemande en 2014 et au-delà : un changement est-il possible ? », *Note du Cerfa* n°113, IFRI, Paris, juin 2014.

Conclusions générales

La crise russo-ukrainienne semble avoir pris de court les États européens et les organisations de sécurité et de défense. En réalité, les événements en amont, la politique européenne ambiguë et le référentiel de « l'étranger proche » dans la culture sécuritaire russe ont certainement entraîné cette crise violente, alimentée aussi par le regain de nationalismes et d'enjeux régionaux et sous-régionaux. Chaque entité avait ses objectifs, ses agendas (plus ou moins cachés) sur fond de guerre hybride.

Si nous ne devons pas comparer ladite situation avec l'environnement de la guerre froide, le jeu des propagandes et de la désinformation furent légions et la posture de l'OTAN comme celle de la Russie évoluèrent par paliers dans des politiques de réassurance idéologique, politique et militaire assez dosées, par paliers « sous contrôle ». La mise en œuvre de la solidarité via l'article 5 du traité OTAN et celle de l'UE ne pouvaient concerner le territoire ukrainien tout comme l'intervention russe en Crimée et dans le Donbass ne pouvaient s'élargir davantage. Si la presqu'île de la mer Noire est occupée illégalement selon les principes du droit international, elle semble aujourd'hui passer par « pertes et profits ».

La crise russo-ukrainienne a obligé les États occidentaux à remettre à plat la politique de voisinage, les priorités stratégiques sur fond de difficultés budgétaires et les nouvelles nécessités de coopérations militaires régionales et autres partenariats approfondis (États baltes, région nordique). La question des élargissements est également posée, que cela concerne l'UE et l'OTAN, entre « gel » et « stratégie plus prudente » visant la Géorgie et la Moldavie.

L'urgence actuelle repose à la fois - comme à l'époque du plan Harmel - sur une réassurance stratégique américano-otanienne et sur une volonté de relance du Conseil OTAN-Russie malgré l'existence de positions divergentes entre alliés à ce sujet, en nous rappelant les accents anciens de « la nouvelle Europe » (PECO inquiets et atlantistes) face « à la vieille Europe » (Europe de l'Ouest plus en nuance et plus prudente face à une politique de confinement). Les déclarations quelque peu bellicistes (« *La mer Noire ne sera jamais un lac de l'OTAN* » (Grushko) ou « *la mer Baltique n'est pas un lac russe* » (Stoltenberg) ne peuvent être l'unique réponse à cette crise complexe des responsabilités que certains observateurs estiment partagées.

Si le renforcement de la posture de défense et de dissuasion sera au programme du sommet de Varsovie des 8 et 9 juillet 2016, la volonté de bien des États membres de l'Alliance sera d'associer cette politique à la reprise d'un dialogue mult niveau avec la Russie afin de garantir une paix durable sur le continent, d'autant que les défis sécuritaires sont similaires.

Il est dans l'intérêt premier des Européens de renouer le dialogue sans que cela puisse couvrir l'occupation russe en Crimée. Le voisinage est commun et chaque entité a beaucoup à perdre économiquement, politiquement et stratégiquement dans la persistance des tensions et des combats larvés actuels dans le Donbass. Si l'OTAN a pu bénéficier de la crise en termes de visibilité et de protection, la PSDC devra également construire une véritable stratégie de sécurité et de défense digne de ce nom, elle qui a sous-estimé la nécessité de se préparer à des menaces militaires. En attendant, chaque État européen reste dépendant de ses propres objectifs sécuritaires, de sa culture stratégique et de son positionnement géographique face à ladite crise et à son futur.

Il s'agit de trouver un compromis qui ne soit ni l'adoption occidentale d'une stratégie d'isolement et de confrontation avec la Russie avec tentative d'adhésion de Kiev à l'Alliance atlantique, ni l'affaiblissement de l'UE qui abandonnerait l'Ukraine à tous ces démons anti-démocratiques. Le curseur doit encore être trouvé, là où souvent la guerre des mots et des communiqués biaisent l'analyse et la recherche d'une paix durable pour tout le continent : la Russie est encore un pays européen et il se pourrait que la stratégie russe soit celle de s'ancrer aussi dans la sphère commerciale et économique européenne. Au final, la responsabilité est aux politiques et à la diplomatie pour faire de l'Ukraine « neutre », un pont et non un mur.

Recommandations

1. Appuyer toutes les démarches diplomatiques européennes et transatlantiques visant à résoudre la crise russo-ukrainienne tout en développant une diplomatie spécifique belge à ce sujet, à l'image des démarches engagées dans le passé par le Royaume de Belgique en matière de « solutions » équilibrées (« doctrine Harmel bis »);
2. Tenter de réduire les divergences de perception sécuritaire entre la « Nouvelle Europe » et la « Vieille Europe », tout en évitant que la politique de partenariat oriental (Russie, Ukraine, Moldavie, Arménie, Caucasiens) soit cooptée uniquement par les Polonais et les Etats Baltes, aussi compréhensible que cela puisse être ;
3. Participer de manière volontariste à une redéfinition proprement européenne à propos de la politique de voisinage avec l'Ukraine ;
4. Favoriser la tenue de Conseil OTAN-Russie afin de rétablir les canaux politico-stratégiques avec Moscou tout en élaborant de nouvelles mesures de confiance et de sécurité ;
5. S'assurer que l'annexion de la Crimée ne puisse jamais être juridiquement reconnue ; nonobstant un possible accord entre Kiev et Moscou à propos de cette région ;
6. Soutenir et contribuer aux décisions de réassurance et de solidarité entre alliés de l'OTAN en soutenant celles qui restent en deçà de jeux confrontationnels pouvant devenir incontrôlables ;
7. Approfondir le contenu et le fonctionnement des clauses de solidarité et de défense mutuelle de l'UE à ce sujet ;
8. Soutenir et participer aux réflexions spécifiques relatives à la clarification juridique et politique de solidarité et d'assistance à apporter au défis des guerres dites hybrides ;
9. Participer à la réflexion sur de nouvelles mesures de confiance et de sécurité avec la Russie ;
10. Approfondir une culture stratégique à propos de la Russie dans tous ces aspects via un renforcement des lieux de réflexion et d'études en Belgique (think tanks, Affaires étrangères, IRSD, SGRS) ;
11. Aider à la poursuite des réformes démocratiques en Ukraine et soutenir la primauté du droit en combattant la corruption, les influences oligarchiques et le clientélisme dans ce pays ;
12. S'assurer que chaque composante de l'armée belge puisse bénéficier de manière équilibrée des enseignements de la crise russo-ukrainienne en termes de moyens, d'effectifs et d'équipements alloués ;
13. Faire en sorte que le plan stratégique belge puisse être présenté lors du sommet de l'OTAN à Varsovie début juillet 2016 ;
14. Suggérer de manière volontariste l'importance d'aboutir à un Livre blanc européen de sécurité et de défense pour 2017 dans le cadre de l'UE, et y apporter une contribution majeure dès le second semestre 2016 ;
15. Poursuivre les coopérations militaires bilatérales avec les pays frontaliers au Royaume comme moyens d'apport à l'édification d'une défense européenne plus intégrée.

Annexes

Annexe 1 : Déclaration de la Haute Représentante, au nom de l'UE, sur la Crimée (18 mars 2016)

Deux ans après l'annexion illégale de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol par la Fédération de Russie, l'Union européenne demeure fermement attachée à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

L'Union européenne réaffirme qu'elle ne reconnaît pas cette violation du droit international et continue à la condamner. Celle-ci constitue toujours une menace directe pour la sécurité internationale et a de graves répercussions sur l'ordre juridique international, qui protège l'unité et la souveraineté de tous les États.

L'Union européenne demeure fermement déterminée à mettre intégralement en œuvre sa politique de non-reconnaissance, y compris au moyen de mesures restrictives. Elle demande une fois encore aux États membres des Nations unies d'envisager des mesures de non-reconnaissance similaires, conformément à la résolution 68/262 de l'Assemblée générale.

L'Union se déclare une nouvelle fois vivement préoccupée par le renforcement du dispositif militaire et la détérioration de la situation des droits de l'homme dans la péninsule de Crimée, notamment par l'impossibilité d'exercer la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique, la liberté de religion et de conviction et par les persécutions que subissent les personnes appartenant à des minorités, en particulier les Tatars de Crimée. Le dépôt d'une demande visant à interdire les activités de la Mejlis, un organe autonome des Tatars de Crimée, en tant qu'organisation extrémiste, constitue un développement particulièrement préoccupant. L'Union appelle à respecter pleinement les normes internationales en matière de droits de l'homme et les autres obligations découlant du droit international. Toutes les affaires de violations des droits de l'homme actuellement en cours, telles que les disparitions forcées, les actes de torture et les meurtres, devraient faire l'objet d'enquêtes approfondies.

Oleg Sentsov et Aleksandr Koltchenko, détenus et condamnés en violation du droit international, devraient être libérés immédiatement et leur retour en Ukraine être assuré en toute sécurité. Il est toujours primordial que les acteurs internationaux des droits de l'homme puissent accéder librement et sans restriction à l'ensemble du territoire ukrainien, y compris la Crimée et Sébastopol.

Annexe 2 : Paquet de mesures pour la mise en œuvre des Accords de Minsk (12 février 2015)

1. Immediate and comprehensive ceasefire in certain areas of the Donetsk and Luhansk regions of Ukraine and its strict implementation as of 15 February 2015, 12am local time.

2. Withdrawal of all heavy weapons by both sides by equal distances in order to create a security zone of at least 50 km wide from each other for the artillery systems of caliber of 100 and more, a security zone of 70 km wide for MLRS and 140 km wide for MLRS « Tornado-S », Uragan, Smerch and Tactical Missile Systems (Tochka, Tochka U) : for the Ukrainian troops : from the de facto line of contact ; for the armed formations from certain areas of the Donetsk and Luhansk regions of Ukraine : from the line of contact according to the Minsk Memorandum of Sept. 19th, 2014 ; The withdrawal of the heavy weapons as specified above is to start on day 2 of the ceasefire at the latest and be completed within 14 days. The process shall be facilitated by the OSCE and supported by the Trilateral Contact Group.

3. Ensure effective monitoring and verification of the ceasefire regime and the withdrawal of heavy weapons by the OSCE from day 1 of the withdrawal, using all technical equipment necessary, including satellites, drones, radar equipment, etc.

4. Launch a dialogue, on day 1 of the withdrawal, on modalities of local elections in accordance with Ukrainian legislation and the Law of Ukraine « On interim local self-government order in certain areas of the Donetsk and Luhansk regions » as well as on the future regime of these areas based on this law.

Adopt promptly, by no later than 30 days after the date of signing of this document a Resolution of the Parliament of Ukraine specifying the area enjoying a special regime, under the Law of Ukraine « On interim self-government order in certain areas of the Donetsk and Luhansk regions », based on the line of the Minsk Memorandum of September 19, 2014.

5. Ensure pardon and amnesty by enacting the law prohibiting the prosecution and punishment of persons in connection with the events that took place in certain areas of the Donetsk and Luhansk regions of Ukraine

6. Ensure release and exchange of all hostages and unlawfully detained persons, based on the principle « all for all ». This process is to be finished on the day 5 after the withdrawal at the latest.

7. Ensure safe access, delivery, storage, and distribution of humanitarian assistance to those in need, on the basis of an international mechanism.

8. Definition of modalities of full resumption of socio-economic ties, including social transfers such as pension payments and other payments (incomes and revenues, timely payments of all utility bills, reinstating taxation within the legal framework of Ukraine). To this end, Ukraine shall reinstate control of the segment of its banking system in the conflict-affected areas and possibly an international mechanism to facilitate such transfers shall be established.

9. Reinstatement of full control of the state border by the government of Ukraine throughout the conflict area, starting on day 1 after the local elections and ending after the comprehensive political settlement (local elections in certain areas of the Donetsk and Luhansk regions on the basis of the Law of Ukraine and constitutional reform) to be finalized by the end of 2015, provided that paragraph 11 has been implemented in consultation with and upon agreement by representatives of certain areas of the Donetsk and Luhansk regions in the framework of the Trilateral Contact Group.

10. Withdrawal of all foreign armed formations, military equipment, as well as mercenaries from the territory of Ukraine under monitoring of the OSCE. Disarmament of all illegal groups.

11. Carrying out constitutional reform in Ukraine with a new constitution entering into force by the end of 2015 providing for decentralization as a key element (including a reference to the specificities of certain areas in the Donetsk and Luhansk regions, agreed with the representatives of these areas), as well as adopting permanent legislation on the special status of certain areas of the Donetsk and Luhansk regions in line with measures as set out in the footnote until the end of 2015. (1)

12. Based on the Law of Ukraine « On interim local self-government order in certain areas of the Donetsk and Luhansk regions », questions related to local elections will be discussed and agreed upon with representatives of certain areas of the Donetsk and Luhansk regions in the framework of the Trilateral Contact Group. Elections will be held in accordance with relevant OSCE standards and monitored by OSCE/ODIHR.

13. Intensify the work of the Trilateral Contact Group including through the establishment of working groups on the implementation of relevant aspects of the Minsk agreements. They will reflect the composition of the Trilateral Contact Group.

Participants of the Trilateral Contact Group : Ambassador Heidi Tagliavini, Second President of Ukraine, L. D. Kuchma Ambassador of the Russian Federation to Ukraine, M. Yu. Zurabov, A.W. Zakharchenko, I.W. Plotnitski

-
- (1) *Such measures are, according to the Law on the special order for local self-government in certain areas of the Donetsk and Luhansk regions :*
Exemption from punishment, prosecution and discrimination for persons involved in the events that have taken place in certain areas of the Donetsk and Luhansk regions ;
Right to linguistic self-determination ;
- (2) *Participation of organs of local self-government in the appointment of heads of public prosecution offices and courts in certain areas of the Donetsk and Luhansk regions ;*
Possibility for central governmental authorities to initiate agreements with organs of local self-government regarding the economic, social and cultural development of certain areas of the Donetsk and Luhansk regions ;
State supports the social and economic development of certain areas of the Donetsk and Luhansk regions ;
- (3) *Support by central government authorities of cross-border cooperation in certain areas of the Donetsk and Luhansk regions with districts of the Russian Federation ;*
Creation of the people's police units by decision of local councils for the maintenance of public order in certain areas of the Donetsk and Luhansk regions ;
The powers of deputies of local councils and officials, elected at early elections, appointed by the Verkhovna Rada of Ukraine by this law, cannot be early terminated."

Annexe 3 : Déclaration de la Commission OTAN-Ukraine (Newport, 4 septembre 2014)

À l'heure où nous nous réunissons, la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance de l'Ukraine continuent d'être violées par la Russie. Malgré ses démentis, la Russie engage des forces armées dans des opérations militaires directes en Ukraine, continue de livrer des armes aux insurgés dans l'est de l'Ukraine et maintient des milliers de soldats prêts à se battre à sa frontière avec l'Ukraine. Ces développements portent atteinte à la sécurité de l'Ukraine et ont de sérieuses implications pour la stabilité et la sécurité de la zone euro-atlantique tout entière.

Nous, chefs d'État et de gouvernement des pays de la Commission OTAN-Ukraine, sommes unis dans notre soutien à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues.

Nous condamnons fermement l'« annexion » autoproclamée, illégale et illégitime de la Crimée par la Russie ainsi que l'action continue et délibérée de déstabilisation de l'est de l'Ukraine que la Russie mène en violation du droit international. Nous appelons la Russie à revenir sur l'« annexion » autoproclamée de la Crimée, que nous ne reconnaissons et ne reconnaitrons pas. La Russie doit cesser de soutenir les rebelles dans l'est de l'Ukraine, retirer ses troupes et mettre fin à ses activités militaires le long de la frontière ukrainienne et au-delà, respecter les droits de la population locale, y compris ceux des Tatars originaires de Crimée, et s'abstenir de toutes nouvelles actions agressives contre l'Ukraine. Les Alliés considèrent toute action militaire ou subversive unilatérale de la Russie sur le territoire ukrainien, quel qu'en soit le prétexte, y compris humanitaire, comme une violation flagrante du droit international.

Les Alliés soutiennent les efforts déployés par le gouvernement ukrainien, y compris dans le cadre du plan de paix ukrainien, pour suivre une voie politique répondant aux aspirations des habitants de toutes les régions de l'Ukraine, sans ingérence extérieure. Les Alliés se félicitent des engagements pris par toutes les parties, y compris à Genève et à Berlin, et des autres négociations en cours visant à œuvrer à la mise en place des conditions propices à une solution pacifique. Toutefois, en dépit de ses engagements, la Russie a en réalité mené une intervention militaire directe sur le territoire ukrainien et accru son soutien aux rebelles. Nous appelons la Russie à changer de cap et à prendre des mesures actives en vue d'une désescalade, y compris en entamant un véritable dialogue avec les autorités ukrainiennes.

Les Alliés reconnaissent le droit de l'Ukraine à rétablir la paix et l'ordre et à défendre son peuple et son territoire, et ils encouragent les forces armées et les services de sécurité ukrainiens à continuer de faire preuve, dans le cadre de leur opération actuelle, de la plus grande retenue pour éviter de faire des victimes parmi la population locale.

Les Alliés saluent l'attachement du peuple ukrainien à la liberté et à la démocratie, ainsi que sa détermination à décider librement de son avenir, sans ingérence extérieure. Ils se félicitent de la tenue, dans des conditions difficiles, d'une élection présidentielle libre et régulière, ainsi que de la signature de l'accord d'association avec l'Union européenne, preuves de la consolidation de la démocratie en Ukraine et des aspirations européennes de ce pays. Nous attendons des élections d'octobre à la Verkhovna Rada, qui constituent un élément important du plan de paix ukrainien, qu'elles servent ces objectifs.

Nous nous félicitons des actions que mènent d'autres acteurs internationaux – en particulier l'OSCE, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, ainsi que différents Alliés – pour contribuer à la désescalade et parvenir à une solution pacifique à la crise.

Dans le cadre du partenariat spécifique que nous entretenons de longue date, l'OTAN n'a cessé de soutenir l'Ukraine tout au long de cette crise, et les 28 Alliés, notamment par l'intermédiaire de l'OTAN, renforcent actuellement leur soutien pour que l'Ukraine puisse mieux assurer sa propre sécurité. Prenant acte de l'intention de l'Ukraine d'approfondir son partenariat spécifique avec l'OTAN, nous intensifions nos consultations stratégiques au sein de la Commission OTAN-Ukraine. L'OTAN a déjà renforcé les programmes existant avec l'Ukraine en matière de formation à la défense, de perfectionnement professionnel, de gouvernance du secteur de la sécurité et de coopération scientifique dans le domaine de la sécurité. Nous développerons encore, dans le cadre du programme national annuel, notre coopération dans les secteurs de la défense et de la sécurité, au travers de programmes de développement capacitaire et de constitution de capacités soutenables destinés à l'Ukraine. Dans ce contexte, les Alliés lanceront de nouveaux programmes substantiels axés sur le commandement, le contrôle et les communications, la logistique et la normalisation, la cyberdéfense, la transition de carrière pour le personnel militaire, et les communications stratégiques. L'OTAN apportera aussi une assistance à l'Ukraine pour la réadaptation des personnels militaires blessés. Les Alliés renforcent leur présence consultative dans les bureaux de l'OTAN à Kiev. Ils ont pris note des demandes d'assistance militaro-technique formulées par l'Ukraine, et de nombreux Alliés fournissent à l'Ukraine un soutien supplémentaire sur une base bilatérale, ce dont l'Ukraine se félicite.

L'OTAN et l'Ukraine continueront de promouvoir le développement de l'interopérabilité entre leurs forces respectives, notamment grâce à la poursuite d'une participation régulière de l'Ukraine à des exercices de l'OTAN. Les Alliés apprécient vivement les contributions actuelles de l'Ukraine aux opérations de l'Alliance, à la Force de réaction de l'OTAN et à l'initiative d'interconnexion des forces. Les Alliés se félicitent de la participation de l'Ukraine à l'initiative pour l'interopérabilité avec les partenaires, apprécient l'intérêt de l'Ukraine pour le programme « nouvelles opportunités » dans le cadre de cette initiative et se réjouissent à la perspective de voir ce pays y prendre part à l'avenir.

Avec le soutien des Alliés, notamment dans le cadre de son programme national annuel, l'Ukraine reste déterminée à mettre en œuvre de vastes réformes destinées à lutter contre la corruption et à promouvoir un processus politique inclusif, qui repose sur les valeurs démocratiques, le respect des droits de l'homme et des minorités, et l'état de droit.

Comme indiqué lors de précédents sommets de l'OTAN, notamment à Madrid, à Bucarest, à Lisbonne et à Chicago, une Ukraine indépendante, souveraine et stable, fermement attachée à la démocratie et à l'état de droit, est essentielle à la sécurité euro-atlantique. Nous réaffirmons notre ferme détermination à développer encore le partenariat spécifique OTAN-Ukraine, lequel contribuera à l'édification d'une Europe stable, pacifique et sans division.

Annexe 4 : Déclaration de la Commission OTAN-Ukraine (Bruxelles, 2 décembre 2014)

Nous, ministres des Affaires étrangères des pays de la Commission OTAN-Ukraine (COU), nous sommes réunis aujourd'hui pour discuter des développements en Ukraine et faire le point sur les travaux que nous avons réalisés en commun depuis la réunion des chefs d'État et de gouvernement des pays de la COU le 4 septembre 2014 au sommet du pays de Galles.

Nous condamnons fermement l'action continue et délibérée de déstabilisation de l'est de l'Ukraine que la Russie mène en violation du droit international, notamment la fourniture de chars, de systèmes de défense aérienne perfectionnés et d'autres armes lourdes aux séparatistes, ainsi que ses activités militaires, qui violent les accords conclus en septembre à Minsk. En déclarant « respecter » les résultats des prétendues élections tenues par les séparatistes le 2 novembre, que nous ne reconnaissons pas et ne reconnâtrons pas, la Russie a encore exacerbé les tensions. Nous condamnons le renforcement du dispositif militaire de la Russie en Crimée, de même que la détérioration de la situation des droits de l'homme dans la péninsule de Crimée. Nous appelons la Russie à revenir sur l'« annexion » autoproclamée, illégale et illégitime de la Crimée, que nous ne reconnaissons et ne reconnâtrons pas, et à respecter les droits de la population locale, y compris ceux des Tatars originaires de Crimée. Les agissements de la Russie portent atteinte à la sécurité de l'Ukraine et ont de sérieuses implications pour la stabilité et la sécurité de la zone euro-atlantique tout entière. À cet égard, nous sommes également préoccupés par le projet déclaré de la Russie concernant le renforcement du dispositif militaire dans la région de la mer Noire, qui risque d'avoir des répercussions supplémentaires sur la stabilité de la région.

Nous soutenons les accords de Minsk, qui ouvrent la voie à une solution politique durable à la crise. Nous appelons la Russie à honorer les engagements qui lui incombent aux termes des accords de Minsk, et notamment : à retirer ses forces et son équipement militaire déployés en territoire ukrainien et le long de la frontière avec l'Ukraine, à permettre un contrôle international effectif de la frontière et à restaurer la souveraineté de l'Ukraine sur le territoire situé du côté ukrainien de la frontière, ainsi qu'à permettre la négociation d'une solution politique et diplomatique, qui respecte la souveraineté, l'intégrité territoriale et les frontières internationalement reconnues de l'Ukraine. La Russie doit user de son influence auprès des séparatistes pour les amener à mettre fin à leurs attaques et à respecter le cessez-le-feu, à libérer tous les otages et à honorer tous les engagements qui leur incombent en vertu des accords de Minsk. Nous saluons et soutenons pleinement les efforts que déploie l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour contribuer à la désescalade et rechercher une solution pacifique à la crise.

Les Alliés se félicitent de la tenue, en Ukraine, d'élections législatives extraordinaires libres et régulières le 26 octobre dernier en dépit de conditions difficiles. Les élections témoignent de l'attachement du peuple d'Ukraine à la liberté et à la démocratie, ainsi qu'à la perspective d'un pays fermement ancré au sein des démocraties européennes, libres de décider de leur propre avenir et de l'orientation de leur politique étrangère. Les Alliés continueront de soutenir l'Ukraine, y compris au moyen du programme national annuel (ANP), alors qu'elle s'engage dans de profondes réformes. La réalisation rapide de ces vastes réformes visant à lutter contre la corruption et à promouvoir un processus politique inclusif, qui repose sur les valeurs démocratiques, sur le respect des droits de l'homme et des minorités et sur l'état de droit, demeure cruciale pour la consolidation de la démocratie ukrainienne et le développement économique du pays.

Dans le droit fil de la déclaration commune de la COU au sommet du pays de Galles, les Alliés renforcent actuellement leur soutien pour que l'Ukraine puisse mieux assurer sa propre sécurité. Nous avons développé notre coopération dans le cadre de notre partenariat spécifique. Nous renforçons actuellement notre coopération dans le secteur de la défense et de la sécurité, au travers de programmes de développement capacitaire et de constitution de capacités soutenables destinés à l'Ukraine. Aujourd'hui, nous avons le plaisir d'annoncer que les fonds d'affectation spéciale et les projets relatifs au commandement, au contrôle, à la communication et à l'informatique, à la logistique et à la normalisation, à la cyberdéfense, à la transition de carrière pour le personnel militaire et à la réadaptation médicale sont opérationnels. Nous continuerons de promouvoir le développement d'une plus grande interopérabilité entre les forces ukrainiennes et celles de l'OTAN. La présence consultative de l'OTAN à Kiev a déjà été renforcée et continuera de l'être. Conformément à la demande de l'Ukraine, les Alliés continueront de lui apporter leur expertise pour l'aider à mener à bien sa revue générale du secteur de la défense et de la sécurité. Le programme de réforme global mis en place par l'Ukraine dans le cadre de son ANP avec l'OTAN ainsi que dans le cadre de son accord d'association avec l'Union européenne renforcera encore le pays. L'OTAN et les Alliés continueront de soutenir l'Ukraine dans ses efforts de réforme.

L'Ukraine se félicite du fait que nombre d'Alliés fournissent du matériel non létal à ses forces armées, ainsi que de l'aide qui lui est apportée pour soigner les militaires ukrainiens blessés et mener des activités de déminage à but humanitaire. L'Ukraine exprime sa gratitude pour l'aide humanitaire apportée à la population déplacée à l'intérieur de son territoire, ainsi que pour la coopération substantielle qui s'exerce au travers du programme pour la science au service de la paix et de la sécurité. L'Ukraine se réjouit par ailleurs à la perspective de réfléchir aux moyens d'approfondir l'échange d'informations et le dialogue stratégique avec l'Alliance.

Nous réaffirmons qu'une Ukraine indépendante, souveraine et stable, fermement attachée à la démocratie et à l'état de droit, est essentielle à la sécurité dans la zone euro-atlantique, dont l'Ukraine – comme l'indique la Charte de partenariat spécifique – fait indissociablement partie. L'Alliance continue de soutenir pleinement la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues.

Annexe 5 : Déclaration de la Commission OTAN-Ukraine (Bruxelles, 13 mai 2015)

Nous, ministres des Affaires étrangères des pays de la Commission OTAN-Ukraine, nous sommes réunis aujourd'hui à Antalya, en Turquie, pour faire le point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de notre agenda de coopération. En outre, nous avons examiné la situation dans l'est de l'Ukraine sur le plan de la sécurité, la mise en application des accords de Minsk, les perspectives de règlement durable, ainsi que la situation dans la République autonome ukrainienne de Crimée.

Nous réaffirmons notre engagement résolu en faveur d'une Ukraine indépendante où règnent la paix et la prospérité. Nous restons déterminés dans notre soutien à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues, ainsi qu'à son droit à décider librement, sans ingérence extérieure, de son avenir et de l'orientation de sa politique étrangère, principes inscrits dans l'Acte final d'Helsinki. Nous condamnons fermement la Russie pour ses agissements agressifs, pour la violation persistante du droit international et pour le non-respect de ses obligations internationales. Nous l'exhortons à se conformer pleinement au droit international.

Plus d'une année s'est écoulée depuis l'« annexion » autoproclamée, illégale et illégitime, de la Crimée par la Russie, annexion que nous ne reconnaissons et ne reconnâtrons pas, et sur laquelle nous engageons la Russie à revenir. Nous sommes profondément préoccupés par la dégradation de la situation en matière de droits de l'homme dans la péninsule. Nous demandons instamment à la Russie de respecter les droits et les libertés de l'ensemble de la population, notamment des Tatars originaires de Crimée et des autres communautés locales, et d'autoriser une surveillance internationale de la situation des droits de l'homme dans la péninsule. Nous condamnons le renforcement généralisé du dispositif militaire russe en cours en Crimée, et nous sommes préoccupés par la volonté affichée par la Russie de renforcer encore son dispositif militaire dans la région de la mer Noire ainsi que par les efforts déployés en ce sens. Ces développements pourraient avoir de nouvelles incidences sur la stabilité de la région. Nous sommes aussi vivement préoccupés par les déclarations de dirigeants russes selon lesquelles des armes nucléaires et leurs vecteurs pourraient à l'avenir être stationnés en Crimée, ce qui aurait un effet déstabilisant.

Nous réaffirmons avec force notre souhait que le conflit dans l'est de l'Ukraine soit réglé par la voie diplomatique et par le dialogue. Nous nous félicitons de la signature, le 12 février 2015, du Paquet de mesures pour la mise en œuvre des accords de Minsk et de la déclaration faite à cette occasion par les quatre chefs d'État et de gouvernement, et nous appuyons les efforts de l'OSCE et de sa mission spéciale d'observation. Nous prenons note avec satisfaction des premiers gestes accomplis dans le cadre de l'application de cet ensemble de mesures, et notamment de la toute récente mise en place des groupes de travail au sein du Groupe de contact trilatéral. Cependant, nous sommes préoccupés de constater que des violations du cessez-le-feu se produisent le long de la ligne de contact, principalement du fait des séparatistes soutenus par la Russie, que des armes lourdes sont utilisées et que la Russie continue d'apporter un soutien aux séparatistes, notamment en leur transférant des armes. Tous ces éléments sont contraires aux accords de Minsk. Nous sommes également préoccupés par les entraves persistantes au travail de la mission de l'OSCE, créées par les séparatistes, ainsi que par l'augmentation du nombre d'incidents menaçant la sûreté et la sécurité des observateurs. Nous demandons que le cessez-le-feu soit intégralement respecté et que la mission de l'OSCE ait en permanence et sans restriction les accès nécessaires à l'exécution de son mandat.

Il incombe à tous les signataires des accords de Minsk d'honorer les engagements qu'ils ont souscrits et d'assurer leur plein respect. La Russie a une responsabilité importante à cet égard ; elle doit mettre fin à son entreprise de déstabilisation de l'est de l'Ukraine, qu'elle favorise par son aide politique, militaire et financière aux combattants, retirer ses forces et équipements militaires du territoire ukrainien et de la zone frontalière avec l'Ukraine, et contribuer pleinement à une solution politique au conflit, qui a fait plus de six mille victimes et entraîne une dégradation sérieuse de la situation humanitaire pour les civils. La Russie doit, par ailleurs, user de son influence auprès des séparatistes pour les amener à se conformer aux dispositions des accords de Minsk. Tous les otages et toutes les personnes détenues illégalement doivent être libérés, y compris Nadia Savtchenko et Oleg Sentsov.

Les Alliés se félicitent des mesures que le gouvernement ukrainien a prises pour favoriser les réformes constitutionnelles indispensables ainsi que la réconciliation. Les travaux de la Commission constitutionnelle et les élections locales prévues pour octobre 2015 seront vraisemblablement déterminants s'agissant de décentraliser le pouvoir, de promouvoir un processus politique inclusif et de consolider encore l'état de droit et la démocratie en Ukraine. Conscients du contexte particulièrement délicat, les Alliés encouragent vivement le gouvernement ukrainien à poursuivre les réformes et, si possible, à les accélérer. L'aboutissement de ces réformes de grande ampleur – et notamment de la lutte contre la corruption et de la promotion d'un processus politique inclusif basé sur les valeurs démocratiques et sur le respect des droits de l'homme, des minorités et de l'état de droit – est essentiel pour préparer l'avènement de la prospérité et de la paix dans une Ukraine fermement ancrée parmi les démocraties européennes, attachées à des valeurs communes. Les Alliés continueront de soutenir l'Ukraine dans la mise en œuvre de réformes globales et approfondies, notamment au travers du programme national annuel.

Notre coopération de plus en plus étroite, qui s'exerce dans le cadre de notre Partenariat spécifique, améliorera l'aptitude de l'Ukraine à assurer sa propre sécurité et accroîtra encore l'interopérabilité de ses forces avec celles de l'OTAN. Comme ils l'ont indiqué au pays de Galles, les 28 Alliés augmentent leur soutien à l'Ukraine, notamment dans le cadre de l'OTAN. Ils ont renforcé le Bureau de liaison de l'OTAN à Kiev et mis des conseillers à la disposition du gouvernement ukrainien, en particulier du ministère de la Défense. Nous avançons dans la mise en place des fonds d'affectation spéciale consacrés au commandement, au contrôle, à la communication et à l'informatique, à la logistique et à la normalisation, à la cyberdéfense, à la transition de carrière pour le personnel militaire et à la réadaptation des personnels militaires blessés, et nous étudions la possibilité de créer de nouveaux fonds d'affectation spéciale au profit de l'Ukraine. Nous continuerons de renforcer notre coopération à mesure que l'Ukraine avancera dans la réforme du secteur de la défense et de la sécurité, dans ses travaux sur la communication stratégique ainsi que dans les projets de renforcement de ses capacités menés dans le cadre du programme pour la science au service de la paix et de la sécurité. Nous nous félicitons de voir l'Ukraine accueillir sur son sol – à Iavoriv, près de Lviv – l'exercice du Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe qui aura lieu en septembre 2015. L'Ukraine se réjouit à la perspective d'approfondir encore son dialogue stratégique et l'échange d'informations avec l'Alliance.

L'Ukraine remercie les Alliés, nombreux, qui lui apportent, sur une base bilatérale, une aide humanitaire et médicale et d'autres moyens non létaux. Elle se félicite également de recevoir des Alliés une assistance bilatérale devant lui permettre de mieux défendre sa souveraineté et son intégrité territoriale.

Rappelant de précédentes déclarations de la Commission OTAN-Ukraine, nous réaffirmons qu'une Ukraine indépendante, souveraine et stable, fermement attachée à la démocratie et à l'état de droit, est essentielle à la sécurité euro-atlantique.

Annexe 6 : Déclaration sur le lien transatlantique (Newport, 6 septembre 2014)

1. L'Alliance atlantique unit l'Amérique du Nord et l'Europe dans la défense de notre sécurité, de notre prospérité et de nos valeurs communes. Elle garantit la sécurité de ses membres au travers de la défense collective. Elle renforce la sécurité en Europe, et elle projette la stabilité plus loin encore grâce à la gestion de crise et à la sécurité coopérative, avec son faisceau de partenariats sans égal. Notre attachement à la défense de la liberté, des libertés individuelles, des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit rend notre communauté unique.

2. Nos prédécesseurs se sont réunis en 1990 à Londres pour adapter l'Alliance atlantique à un nouvel environnement. Nous nous réunissons aujourd'hui au pays de Galles, à l'heure où notre conception d'une Europe libre, entière et en paix se heurte à de multiples difficultés. Nous sommes confrontés à de graves crises qui portent atteinte à la sécurité et à la stabilité à l'est et au sud des frontières de l'OTAN. Il s'agit notamment de l'« annexion » autoproclamée et illégale de la Crimée par la Russie, et des actes agressifs que la Russie continue de commettre dans d'autres parties de l'Ukraine, ainsi que de la propagation de la violence et de l'extrémisme en Afrique du Nord et au Moyen Orient.

3. Aujourd'hui, nous avons donc pris les décisions nécessaires afin de préparer notre Alliance pour l'avenir. À cet effet, nous avons adopté un plan d'action « réactivité », qui vise à améliorer l'état de préparation opérationnelle et la capacité de réaction de l'OTAN, y compris sa posture. L'Alliance ne constitue une menace pour aucun pays. Mais si la sécurité de l'un des Alliés devait être menacée, nous agirions ensemble et de manière décisive, comme le prévoit l'article 5 du Traité de Washington.

4. En conséquence, nous renforcerons les capacités militaires dont l'Alliance a besoin. Après deux décennies d'opérations intensives, les Alliés disposent désormais des forces les plus expérimentées, les plus compétentes et les plus interopérables de l'histoire de l'OTAN. Nous continuerons d'investir dans des forces armées modernes et déployables qui soient capables d'opérer efficacement ensemble et sur court préavis afin de remplir les tâches de l'OTAN, en respectant pleinement les principes de la Charte des Nations Unies et de l'Acte final d'Helsinki.

5. Nous sommes conscients qu'il faudra pour cela fournir les efforts et les fonds nécessaires. Dès lors, nous convenons d'inverser la tendance à la baisse des budgets de défense et nous avons l'intention d'accroître les dépenses de défense en termes réels à mesure que le PIB augmentera. Nous orienterons nos budgets de défense de manière aussi efficace et efficiente que possible. Nous chercherons à nous rapprocher, dans les dix années à venir, des 2 % du PIB qu'il est recommandé de consacrer à la défense dans la directive OTAN, afin de répondre pleinement aux priorités capacitaires de l'OTAN. Nous montrerons la volonté politique de fournir les capacités requises et de déployer des forces lorsqu'elles seront nécessaires.

6. Ces décisions permettront de resserrer encore le lien transatlantique, de renforcer la sécurité de tous les Alliés et de garantir une répartition plus équitable et plus équilibrée des dépenses et des responsabilités. Nous saluons les efforts que déploient les pays de l'OTAN et les États membres de l'UE pour renforcer leurs capacités de défense et, à cet égard, nous sommes favorables au maintien d'une étroite coopération et d'une grande complémentarité

entre les deux organisations. Une défense européenne plus forte contribuera à une OTAN plus forte.

7. Nous sommes conscients que notre sécurité et notre prospérité sont liées. Nos économies et notre prospérité ont besoin de sécurité. Et notre sécurité commune passe par des investissements, qui s'appuient sur des économies solides. Nous sortons de la récession forts d'une volonté renouvelée de promouvoir le libre-échange, la compétitivité et la croissance dans l'ensemble de la communauté transatlantique, y compris une plus grande coopération industrielle de défense en Europe et de part et d'autre de l'Atlantique.

8. Notre vaste réseau de partenariats est de la plus haute importance pour notre stabilité et notre sécurité communes et pour la promotion de nos valeurs. Nous convenons de renforcer encore la coopération avec nos partenaires et de maintenir ouverte la porte de l'Alliance.

9. Aujourd'hui, nous réaffirmons notre détermination constante et indéfectible à défendre les populations, le territoire, la souveraineté et les valeurs communes de tous les Alliés nord-américains et européens, et à répondre aux défis et aux menaces, d'où qu'ils puissent venir. Par les décisions que nous avons prises ici au pays de Galles, l'Alliance atlantique demeurera le fondement de notre défense collective.

Annexe 7: Joint communication to the European Parliament and the Council - joint framework on countering hybrid threats: a European Union response (7 April 2016)

1. INTRODUCTION

In recent years, the European Union's security environment has changed dramatically. Key challenges to peace and stability in the EU's eastern and southern neighbourhood continue to underscore the need for the Union to adapt and increase its capacities as a security provider, with a strong focus on the close relationship between external and internal security. Many of the current challenges to peace, security and prosperity originate from instability in the EU's immediate neighbourhood and changing forms of threats. In his 2014 Political Guidelines, the European Commission President Jean-Claude Juncker stressed the need 'to work on a stronger Europe when it comes to security and defence' and to combine European and national instruments in a more effective way than in the past. Further to this, following the invitation from the Foreign Affairs Council of 18 May 2015, the High Representative in close cooperation with Commission services and the European Defence Agency (EDA), and in consultation with the EU Member States, undertook work to present this joint framework with actionable proposals to help counter hybrid threats and foster the resilience of the EU and Member States, as well as partners¹. In June 2015 the European Council recalled the need to mobilise EU instruments to help counter hybrid threats².

While definitions of hybrid threats vary and need to remain flexible to respond to their evolving nature, the concept aims to capture the mixture of coercive and subversive activity, conventional and unconventional methods (i.e. diplomatic, military, economic, technological), which can be used in a coordinated manner by state or non-state actors to achieve specific objectives while remaining below the threshold of formally declared warfare. There is usually an emphasis on exploiting the vulnerabilities of the target and on generating ambiguity to hinder decision-making processes. Massive disinformation campaigns, using social media to control the political narrative or to radicalise, recruit and direct proxy actors can be vehicles for hybrid threats.

Insofar as countering hybrid threats relates to national security and defence and the maintenance of law and order, the primary responsibility lies with Member States, as most national vulnerabilities are country-specific. However, many EU Member States face common threats, which can also target cross-border networks or infrastructures. Such threats can be addressed more effectively with a coordinated response at EU level by using EU policies and instruments, to build on European solidarity, mutual assistance and the full potential of the Lisbon Treaty. EU policies and instruments can and, to a significant degree already do, play a key value-adding role in building awareness. This is helping to improve the resilience of Member States to respond to common threats. The Union's external action proposed under this framework is guided by the principles set out in Article 21 of the Treaty on European Union (TEU), which include democracy, the rule of law, the universality and indivisibility of human rights and respect for the principles of the United Nations Charter and international law³.

This Joint Communication aims to facilitate a holistic approach that will enable the EU, in coordination with Member States, to specifically counter threats of a hybrid nature by creating synergies between all relevant instruments and fostering close cooperation between

all relevant actors.⁴ The actions build on existing strategies and sectoral policies that contribute to achieving greater security. In particular, the European Agenda on Security⁵, the upcoming European Union Global Strategy for foreign and security policy and European Defence Action Plan⁶, the EU Cybersecurity Strategy,⁷ the Energy Security Strategy,⁸ the European Union Maritime Security Strategy⁹ are tools that may also contribute to countering hybrid threats.

As NATO is also working to counter hybrid threats and the Foreign Affairs Council proposed stepping up cooperation and coordination in this area, some of the proposals aim to enhance EU–NATO cooperation on countering hybrid threats. The proposed response focuses on the following elements: improving awareness, building resilience, preventing, responding to crisis and recovering.

2. RECOGNISING THE HYBRID NATURE OF A THREAT

Hybrid threats aim to exploit a country's vulnerabilities and often seek to undermine fundamental democratic values and liberties. As a first step, the High Representative and the Commission will work together with Member States to enhance situational awareness by monitoring and assessing the risks that may target EU vulnerabilities. The Commission is developing security risk assessment methodologies to help inform decision makers and promote risk-based policy formulation in areas ranging from aviation security to terrorist financing and money laundering. In addition, a survey by Member States identifying areas vulnerable to hybrid threats would be pertinent. The aim would be to identify indicators of hybrid threats, incorporate these into early warning and existing risk assessment mechanisms and share them as appropriate.

Action 1: Member States, supported as appropriate by the Commission and the High Representative, are invited to launch a hybrid risk survey to identify key vulnerabilities, including specific hybrid related indicators, potentially affecting national and panEuropean structures and networks.

3. ORGANISING THE EU RESPONSE: IMPROVING AWARENESS

a. EU Hybrid Fusion Cell

It is essential that the EU, in coordination with its Member States, has a sufficient level of situational awareness to identify any change in the security environment related to hybrid activity caused by State and/or non-state actors. To effectively counter hybrid threats, it is important to improve information exchange and promote relevant intelligence-sharing across sectors and between the European Union, its Member States and partners.

An EU Hybrid Fusion Cell will offer a single focus for the analysis of hybrid threats, established within the EU Intelligence and Situation Centre (EU INTCEN) of the European External Action Service (EEAS). This Fusion Cell would receive, analyse and share classified and open source information specifically relating to indicators and warnings concerning hybrid threats from different stakeholders within the EEAS (including EU Delegations), the Commission (with EU agencies¹⁰), and Member States. In liaison with existing similar bodies at EU¹¹ and at national level, the Fusion Cell would analyse external aspects of hybrid threats, affecting the EU and its neighbourhood, in order to rapidly analyse relevant incidents and inform the EU's strategic decisionmaking processes, including by providing inputs to the security risk assessments carried out at EU level. The Fusion Cell's analytical output would be processed and handled in accordance with the European Union

classified information and data protection rules.¹² The Cell should liaise with existing bodies at EU and national level. Member States should establish National Contact Points connected to the EU Hybrid Fusion Cell. Staff inside and outside the EU (including those deployed to EU delegations, operations and missions) and in Member States should also be trained to recognise early signs of hybrid threats.

Action 2: Creation of an EU Hybrid Fusion Cell within the existing EU INTCEN structure, capable of receiving and analysing classified and open source information on hybrid threats. Member States are invited to establish National Contact Points on hybrid threats to ensure cooperation and secure communication with the EU Hybrid Fusion Cell.

b. Strategic communication

Perpetrators of hybrid threats can systematically spread disinformation, including through targeted social media campaigns, thereby seeking to radicalise individuals, destabilise society and control the political narrative. The ability to respond to hybrid threats by employing a sound strategic communication strategy is essential. Providing swift factual responses and raising public awareness about hybrid threats are major factors for building societal resilience.

Strategic communication should make full use of social media tools, as well as the traditional visual, audio and web-based media. The EEAS, building on the activities of the East and Arab Stratcom Task Forces, should optimise the use of linguists fluent in relevant non-EU languages and social media specialists, who can monitor non-EU information and ensure targeted communication to react to disinformation. Furthermore, Member States should develop coordinated strategic communication mechanisms to support attribution and counter disinformation in order to expose hybrid threats.

Action 3: The High Representative will explore with Member States ways to update and coordinate capacities to deliver proactive strategic communications and optimise use of media monitoring and linguistic specialists.

c. Centre of Excellence for ‘countering hybrid threats’

Building on the experience of some Member States and partner organisations¹³, one or a network of multinational institutes could act as a Centre of Excellence addressing hybrid threats. Such a Centre could focus on researching how hybrid strategies have been applied, and could encourage the development of new concepts and technologies within the private sector and industry to help Member States build resilience. The research could contribute to aligning EU and national policies, doctrines and concepts, and to ensuring that decision-making can take account of the complexities and ambiguities associated with hybrid threats. Such a Centre should design programmes to advance research and exercises to find practical solutions to existing challenges posed by hybrid threats. The strength of such a Centre would rely on the expertise developed by its multinational and cross-sector participants from the civilian and military, private and academic sectors. Such a Centre could work closely with existing EU¹⁴ and NATO¹⁵ centres of excellence in order to benefit from insights into hybrid threats that have been gained from cyber defence, strategic communication, civilian military cooperation, energy and crisis response.

Action 4: Member States are invited to consider establishing a Centre of Excellence for 'countering hybrid threats'.

4. ORGANISING THE EU RESPONSE: BUILDING RESILIENCE

Resilience is the capacity to withstand stress and recover, strengthened from challenges. To effectively counter hybrid threats, the potential vulnerabilities of key infrastructures, supply chains and society must be addressed. By drawing on the EU instruments and policies, infrastructure at the EU level can become more resilient.

a. Protecting critical infrastructure

It is important to protect critical infrastructures (e.g. energy supply chains, transport), since an unconventional attack by perpetrators of hybrid threats on any 'soft target' could lead to serious economic or societal disruption. To ensure protection of critical infrastructure, the European Programme for Critical Infrastructure Protection¹⁶ (EPCIP) provides an all-hazard cross-sectoral systems approach, looking at interdependencies, based on the implementation of activities under the prevention, preparedness and response work streams. The Directive on European Critical Infrastructures¹⁷ establishes a procedure for identifying and designating European Critical Infrastructures (ECI) and a common approach for assessing the need to improve their protection. In particular, work should be re-launched under the Directive to reinforce the resilience of critical infrastructures relating to transport (e.g. EU's main airports and merchant ports). The Commission will assess whether to develop common tools, including indicators, for improving resilience of critical infrastructure against hybrid threats in all relevant sectors.

Action 5: The Commission, in cooperation with Member States and stakeholders, will identify common tools, including indicators, with a view to improve protection and resilience of critical infrastructure against hybrid threats in relevant sectors.

4.1.1. Energy Networks

Undisturbed production and distribution of power is of vital importance to the EU and significant power failures could be damaging. An essential element for countering hybrid threats is to further diversify EU's energy sources, suppliers and routes, in order to provide more secure and resilient energy supplies. The Commission is also carrying out risk and safety assessments ("stress tests") on EU power plants. To ensure energy diversification, work in the context of the Energy Union Strategy is being intensified: for example, the Southern Gas Corridor can enable gas from the Caspian region to reach Europe and in Northern Europe the establishment of liquid gas hubs with multiple suppliers. This example should be followed in Central and Eastern Europe and in the Mediterranean, where a gas hub is under development.¹⁸ The developing market for liquefied natural gas will also contribute positively to this objective.

Concerning nuclear material and facilities, the Commission supports the development and adoption of the highest standards in safety thereby reinforcing resilience. The Commission is encouraging consistent transposition and implementation of the Nuclear Safety Directive¹⁹ that sets rules on prevention of accidents and mitigation of accident consequences and of the provisions of the Basic Safety Standards Directive²⁰ on international

cooperation on emergency preparedness and response, particularly between neighbouring Member States and with neighbouring countries.

Action 6: The Commission, in cooperation with Member States, will support efforts to diversify energy sources and promote safety and security standards to increase resilience of nuclear infrastructures

4.1.2 Transport and supply chain security

Transport is essential for the functioning of the Union. Hybrid attacks on transport infrastructure (such as airports, road infrastructures, ports and railways) can have serious consequences, leading to disruptions to travel and supply chains. In implementing aviation and maritime security legislation²¹, the Commission carries out regular inspections²² and, through its work on land transport security, aims to address emerging hybrid threats. In this context, an EU framework is being discussed under the revised Aviation Safety Regulation²³, as part of the Aviation Strategy for Europe²⁴. Furthermore, threats to maritime security are being addressed in the European Union Maritime Security Strategy and its Action Plan²⁵. The latter enables the EU and its Member States to comprehensively tackle maritime security challenges, including countering hybrid threats, through cross-sectoral cooperation between civilian and military actors to protect maritime critical infrastructure, the global supply chain, maritime trade and maritime natural and energy resources. The security of the international supply chain is also addressed in the European Union Customs Risk Management Strategy and Action Plan²⁶.

Action 7: The Commission will monitor emerging threats across the transport sector and will update legislation where appropriate. In implementing the EU Maritime Security Strategy and the EU Customs Risk Management Strategy and Action Plan, the Commission and the High Representative (within their respective competences), in coordination with Member States, will examine how to respond to hybrid threats, in particular those concerning transport critical infrastructure.

4.1.3 Space

Hybrid threats could target space infrastructures with multi-sectoral consequences. The EU has designed the Space Surveillance and Tracking support Framework²⁷ to network such assets owned by Member States in order to deliver Space Surveillance and Tracking services²⁸ to identified users (Member States, EU institutions, spacecraft owners and operators and civil protection authorities). In the context of the upcoming Space Strategy for Europe, the Commission will explore its further development, to monitor hybrid threats to space infrastructures.

Satellite communications (SatComs) are key assets for crisis management, disaster response, police, border and coastal surveillance. They are the backbone of large-scale infrastructures, such as transport, space or remotely piloted aircraft systems. In line with the European Council call to prepare the next generation of Governmental SatCom (GovSatCom), the Commission, in cooperation with the European Defence Agency, is assessing ways to pool demand, in the context of the upcoming Space Strategy and European Defence Action Plan.

Many critical infrastructures rely on exact timing information to synchronise their networks (e.g. energy and telecommunication) or timestamp transactions (e.g. financial markets). The dependency on a single Global Navigation Satellite System time synchronisation signal does not offer the resilience required to counter hybrid threats. Galileo, the European global navigation satellite system, would offer a second reliable timing source.

Action 8: Within the context of the upcoming Space Strategy and European Defence Action Plan, the Commission will propose to increase the resilience of space infrastructure against hybrid threats, in particular, through a possible extension of the Space Surveillance and Tracking scope to cover hybrid threats, the preparation for the next generation of GovSatCom at European level and the introduction of Galileo in critical infrastructures dependant on time synchronisation.

b. Defence capabilities

Defence capabilities need to be strengthened in order to enhance the EU's resilience to hybrid threats. It is important to identify the relevant key capability areas, e.g. surveillance and reconnaissance capabilities. The European Defence Agency could be a catalyst for a military capability development (for example, by shortening defence capability development cycles, investing in technology, systems and prototypes, opening defence business to innovative commercial technologies) related to hybrid threats,. Possible actions could be examined under the upcoming European Defence Action Plan.

Action 9: The High Representative, supported as appropriate by Member States, in liaison with the Commission, will propose projects on how to adapt defence capabilities and development of EU relevance, specifically to counter hybrid threats against a Member State or several Member States.

4.3. Protecting public health and food security

The population's health could be jeopardised by the manipulation of communicable diseases or the contamination of food, soil, air and drinking water by chemical, biological, radiological and nuclear (CBRN) agents. In addition, the intentional spreading of animal or plant diseases may seriously affect the food security of the Union and have major economic and social effects on crucial areas of the EU food chain. Existing EU structures for health security, environmental protection and for food safety can be used to respond to hybrid threats using these methods. Under EU law on cross-border health threats²⁹, existing mechanisms coordinate preparedness for serious cross-border threats to health, linking Member States, EU agencies and Scientific Committees³⁰ through the Early Warning and Response System. The Health Security Committee, which coordinates Member States' response to threats, may act as a focal point on vulnerabilities in public health,³¹ to enshrine hybrid threats (in particular bioterrorism) in crisis communication guidelines and in (crisis simulation) capacity-building exercises with Member States. In the area of food safety, through the Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) and the Common Risk Management System (CRMS) for customs, competent authorities exchange risk analysis information in order to monitor health risks posed by contaminated food. For animal and plant health, the review of the EU legal framework³² will add new elements to the existing "toolbox"³³, to be better prepared also for hybrid threats.

Action 10: The Commission, in cooperation with Member States, will improve awareness of and resilience to hybrid threats within existing preparedness and coordination mechanisms, notably the Health Security Committee.

4.4. Cybersecurity

The EU greatly benefits from its interconnected and digitised society. Cyberattacks could disrupt digital services across the EU and such attacks could be used by perpetrators of hybrid threats. Improving the resilience of communication and information systems in Europe is important to support the Digital Single Market. The EU Cybersecurity Strategy and the European Agenda on Security provide the overall strategic framework for EU initiatives on cybersecurity and cybercrime. The EU has been active in developing awareness, cooperation mechanisms and responses under the Cybersecurity Strategy deliverables. In particular, the proposed Network and Information Security (NIS) Directive³⁴, addresses cybersecurity risks for a broad range of essential service providers in the fields of energy, transport, finance and health. These providers, as well as providers of key digital services (e.g. cloud computing) should take appropriate security measures and report serious incidents to national authorities, noting any hybrid characteristics. When adopted by the co-legislators, the effective transposition and implementation of the Directive would foster cybersecurity capabilities across Member States, reinforcing their cooperation on cybersecurity through information exchange and best practices on countering hybrid threats. In particular, the Directive provides for the establishment of a network of 28 national CSIRTs (Computer Security Incidents Response Teams) and CERT-EU³⁵ to pursue operational cooperation on a voluntary basis.

To encourage public-private cooperation and EU-wide approaches to cybersecurity, the Commission established the NIS Platform, which issues best practice guidance on risk management. While Member States determine security requirements and modalities to notify national incidents, the Commission encourages a high degree of convergence in risk management approaches, drawing in particular on the European Union Network and Information Security Agency (ENISA).

Action 11: The Commission encourages Member States as a matter of priority to establish and fully utilise a network between the 28 CSIRTs and the CERT-EU as well as a framework for strategic cooperation. The Commission, in coordination with Member States, should ensure that sectorial initiatives on cyber threats (e.g. aviation, energy, maritime) are consistent with cross-sectorial capabilities covered by the NIS Directive to pool information, expertise and rapid responses.

4.4.1. Industry

Increased reliance on cloud computing and big data has increased vulnerability to hybrid threats. The Digital Single Market Strategy provides for a contractual Public-Private Partnership on cybersecurity³⁶, which will focus on research and innovation and will help the Union to retain a high degree of technological capacity in this area. The contractual Public-Private Partnership will build trust among different market players and develop synergies between the demand and supply side. While the contractual Public-Private Partnership and accompanying measures will primarily focus on civilian cybersecurity products and services,

the outcome of these initiatives should allow technology users to be better protected also against hybrid threats.

Action 12: The Commission, in coordination with Member States, will work together with industry within the context of a contractual Public Private Partnership for cybersecurity, to develop and test technologies to better protect users and infrastructures against cyber aspects of hybrid threats.

4.4.2. Energy

The emergence of smart homes and appliances and the development of the smart grid, increasing digitalisation of the energy system also results in an increased vulnerability to cyberattacks. The European Energy Security Strategy³⁷ and the Energy Union Strategy³⁸ support an all-hazard approach, in which resilience to hybrid threats is integrated. The Thematic Network on Critical Energy Infrastructure Protection fosters collaboration among operators in the energy sector (oil, gas, electricity). The Commission launched a web-based platform to analyse and share information on threats and incidents.³⁹ It is also developing, together with stakeholders⁴⁰, a comprehensive energy-sector strategy on cybersecurity in smart grid operations to reduce vulnerabilities. Whilst electricity markets are increasingly integrated, rules and procedures for how to deal with crisis situations are still national. We need to ensure that governments co-operate with each other in preparing for and preventing and mitigating risks and that all relevant players act on the basis of a common set of rules.

Action 13: The Commission will issue guidance to smart grid asset owners to improve cybersecurity of their installations. In the context of the electricity market design initiative, the Commission will consider proposing 'risk preparedness plans' and procedural rules for sharing information and ensuring solidarity across Member States in times of crisis, including rules on how to prevent and mitigate cyber-attacks.

4.4.3. Ensuring sound financial systems

The EU's economy needs a secure financial and payment system to function. Protecting the financial system and its infrastructure from cyber-attacks, irrespective of the motive or nature of the attacker, is essential. To deal with hybrid threats against EU financial services the industry needs to understand the threat, to have tested its defences and to have the necessary technology to protect the industry from attack. Accordingly, sharing information on threats among financial market participants and with relevant authorities and key service providers or customers is crucial but needs also to be secure and meet data protection requirements. In line with work in international fora, including the G7's work in this sector, the Commission will seek to identify factors that hinder the appropriate sharing of information on threats and propose solutions. It is important to ensure regular testing and refinement of protocols to protect business and relevant infrastructures, including continuous upgrading of security enhancing technologies.

Action 14: The Commission, in cooperation with ENISA⁴¹, Member States, relevant international, European and national authorities and financial institutions, will promote and facilitate threat information-sharing platforms and networks and address factors that hinder the exchange of such information.

4.4.4. Transport

Modern transport systems (rail, road, air, maritime) rely on information systems that are vulnerable cyber-attacks. Given the cross-border dimension, there is a particular role for the EU to play. The Commission, in coordination with Member States, will continue analysing cyber-threats and risks related to unlawful interferences with transport systems. The Commission is developing a Roadmap on cybersecurity for aviation in cooperation with the European Aviation safety Agency (EASA)⁴². Cyber threats to maritime security are also addressed in the European Union Maritime Security Strategy and its Action Plan

Action 15: The Commission and the High Representative (within their respective areas of competence), in coordination with Member States, will examine how to respond to hybrid threats, in particular those concerning cyber-attacks across the transport sector.

4.5. Targeting hybrid threat financing

Perpetrators of hybrid threats need financing to maintain their activities. Financing can be used to support terrorist groups or more subtle forms of destabilisation, such as supporting pressure groups and fringe political parties. The EU stepped up efforts against crime and terrorist financing, as set out in the European Agenda on Security, in particular with the Action Plan.⁴³ In this context, namely, the revised European anti-money laundering framework reinforces the fight against terrorist financing and money laundering, facilitates the work of national Financial Intelligence Units (FIUs) to identify and follow suspicious money transfers and information exchanges, while ensuring traceability of funds transfers in the European Union. It could therefore also contribute to countering hybrid threats. In the context of CFSP instruments, tailored and effective restrictive measures could be explored to counter hybrid threats.

Action 16: The Commission will use the implementation of the Action Plan on Terrorist Financing to also contribute to countering hybrid threats.

4.6. Building resilience against radicalisation and violent extremism

Although terrorist acts and violent extremism are not per se of a hybrid nature, perpetrators of hybrid threats can target and recruit vulnerable members of society, radicalising them through modern channels of communication (including internet social media and proxy groups) and propaganda.

In order to tackle extremist content on the Internet, the Commission is – within the context of the Digital Single Market strategy – analysing the need for potential new measures, with due regard for their impact on the fundamental rights of freedom of expression and information. This could include rigorous procedures for removing illegal content, while avoiding the take down of legal content ('notice and action') and greater responsibility and due diligence by intermediaries in the management of their networks and systems. This would complement the existing voluntary approach, where internet and social media companies (in particular under the umbrella of the EU Internet Forum) and in cooperation with Europol's EU Internet Referral Unit, swiftly remove terrorist propaganda.

Within the context of the European Security Agenda, radicalisation is being countered by exchanging experiences and developing best practices, including cooperation in third countries. The Syria Strategic Communication Advisory Team aims to reinforce the

development and dissemination of alternative messages to counter terrorist propaganda. The Radicalisation Awareness Network supports Member States and practitioners, who need to interact with radicalised individuals (including foreign terrorist fighters) or with those deemed vulnerable to radicalisation. The Radicalisation Awareness Network provides training activities and advice and will offer support to priority third countries, where there is willingness to engage. In addition, the Commission is fostering judicial cooperation between criminal justice actors, including Eurojust, to counter terrorism and radicalisation across Member States, including handling foreign terrorist fighters and returnees.

Complementing the above approaches in its external action, the EU contributes to countering violent extremism, including through external engagement and outreach, prevention (countering radicalisation and terrorist financing), as well as through measures to address underlying economic, political and societal factors that provide opportunities for terrorist groups to flourish.

Action 17: The Commission is implementing the actions against radicalisation set out in the European Agenda on Security and is analysing the need to reinforce procedures for removing illegal content, calling on intermediaries' due diligence in managing networks and systems.

4.7. Increasing cooperation with third countries

As underlined in the European Agenda on Security, the EU has increased its focus on building capacities in partner countries in the security sector, inter alia, by building on the nexus between security and development and developing the security dimension of the revised European Neighbourhood Policy⁴⁴. These actions can also promote partners' resilience to hybrid activities.

The Commission intends to further intensify the exchange of operational and strategic information with enlargement countries and within the Eastern Partnership and Southern Neighbourhood as appropriate to help combat organised crime, terrorism, irregular migration and trafficking of small arms. On counter-terrorism, the EU is stepping up cooperation with third countries by establishing upgraded security dialogues and Action Plans.

EU external financing instruments aim at building functioning and accountable institutions in third countries⁴⁵ which are a prerequisite for responding effectively to security threats and for enhancing resilience. In this context, security sector reform and capacity building in support of security and development⁴⁶ are key tools. Under the Instrument contributing to Stability and Peace⁴⁷, the Commission has developed actions to enhance cyber-resilience and partners' abilities to detect and respond to cyber-attacks and cybercrime, which can counter hybrid threats in third countries. The EU is funding capacity building activities in partner countries to mitigate security risks linked to CBRN issues⁴⁸.

Finally, in the spirit of the comprehensive approach to crisis management, Member States could deploy Common Security and Defence Policy (CSDP) tools and missions, independently or to complement deployed EU instruments, in order to assist partners in enhancing their capacities. The following actions could be considered: (i) support for strategic communication, (ii) advisory support for key ministries exposed to hybrid threats; (iii) additional support for border management in case of emergency. Further synergies could be explored between CSDP instruments and security, customs and justice actors, including the relevant EU agencies⁴⁹, INTERPOL and the European Gendarmerie Force, in accordance with their mandates.

Action 18: The High Representative, in coordination with the Commission, will launch a hybrid risk survey in neighbourhood regions. The High Representative, the Commission and Member States will use the instruments at their respective disposal to build partners' capacities and strengthen their resilience to hybrid threats. CSDP missions could be deployed, independently or to complement EU instruments, to assist partners in enhancing their capacities.

5. PREVENTING, RESPONDING TO CRISIS AND RECOVERING

As outlined in Section 3.1, the proposed EU Hybrid Fusion Cell aims to analyse relevant indicators to prevent and respond to hybrid threats and inform EU decision-makers. While liabilities can be mitigated through long term policies at national and EU level, in the short term it remains essential to strengthen the ability of Member States and the Union to prevent, respond and recover from hybrid threats in a swift and coordinated manner.

A rapid response to events triggered by hybrid threats is essential. In this respect, the facilitation of national civil protection actions and capacities by the European Emergency Response Coordination Centre⁵⁰ could be an effective response mechanism for aspects of hybrid threats requiring a civil protection response. This could be achieved in coordination with other EU response mechanisms and early warning systems, in particular with the EEAS Situation Room on external security dimensions and the Strategic Analysis and Response centre on internal security.

The solidarity clause (Article 222 of the TFEU) allows for Union action, as well as action between Member States, if a Member State is the object of a terrorist attack or the victim of a natural or man-made disaster. Action by the Union to assist the Member State is implemented by applying Council Decision 2014/415/EU.⁵¹ Arrangements for coordination within the Council should rely on the EU Integrated Political Crisis Response.⁵² Under these arrangements, the Commission and the High Representative (in their respective areas of competence), identify relevant Union instruments and submits proposals to the Council for decisions on exceptional measures.

Article 222 TFEU also addresses situations that involve direct assistance by one or several Member States to a Member State that has experienced a terrorist attack or disaster. In this respect, Council Decision 2014/415/EU does not apply. Given the ambiguity associated with hybrid activities, the possible last resort applicability of the Solidarity Clause should be assessed by the Commission and the High Representative (in their respective areas of competence), in case an EU Member State is subject to significant hybrid threats.

By contrast to Article 222 TFEU, if multiple serious hybrid threats constitute armed aggression against an EU Member State, Article 42 (7) TEU could be invoked to provide an appropriate and timely response. A wide-ranging and serious manifestation of hybrid threats may also require increased cooperation and coordination with NATO.

When preparing their forces, Member States are encouraged to take potential hybrid threats into account. To be prepared to take decisions swiftly and effectively in case of a hybrid attack, Member States need to hold regular exercises, at working and political level, to test national and multinational decision-making ability. The objective would be to have a common operational protocol between Member States, the Commission and the High Representative, outlining effective procedures to follow in case of a hybrid threat, from the

initial identification phase to the final phase of attack, and mapping the role of each Union institution and actor in the process.

As an important component of the CSDP, engagement could provide (a) civilian and military training, (b) mentoring and advisory missions to improve a threatened state's security and defence capacity, (c) contingency planning to identify signals of hybrid threats and strengthen early warning capabilities, (d) support to border control management, in case of emergency, (e) support in specialised areas, such as CBRN risk mitigation and non-combatant evacuation.

Action 19: The High Representative and the Commission, in coordination with the Member States, will establish a common operational protocol and carry out regular exercises to improve strategic decision-making capacity in response to complex hybrid threats building on the Crisis Management and Integrated Political Crisis Response procedures.

Action 20: The Commission and the High Representative, in their respective areas of competence, will examine the applicability and practical implications of Articles 222 TFEU and Article 42(7) TEU in case a wide-ranging and serious hybrid attack occurs.

Action 21: The High Representative, in coordination with Member States, will integrate, exploit and coordinate the capabilities of military action in countering hybrid threats within the Common Security and Defence Policy.

6. INCREASING COOPERATION WITH NATO

Hybrid threats represent a challenge not only for the EU but also for other major partner organisations including the United Nations (UN), the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and particularly NATO. An effective response calls for dialogue and coordination both at political and operational level between organisations. Closer interaction between the EU and NATO would make both organisations better able to prepare and respond to hybrid threats effectively in a complementary and mutually supporting manner based on the principle of inclusiveness, while respecting each organisation's decision-making autonomy and data protection rules.

The two organisations share values and face similar challenges. EU Member States and NATO Allies alike expect their respective organisations to support them, acting swiftly, decisively and in a coordinated manner in the event of a crisis, or ideally to prevent the crisis from happening. A number of areas for closer EU–NATO cooperation and coordination have been identified, including situational awareness, strategic communications cybersecurity and crisis prevention and response. The ongoing informal EU–NATO dialogue on hybrid threats should be strengthened in order to synchronise the two organisations' activities in this area.

In order to develop complementary EU/NATO responses, it is important that both share the same situational awareness picture before and during crisis. This could be done through regular sharing of analyses and lessons identified, but also through direct liaison between the EU Hybrid Fusion Cell and NATO's hybrid cell. It is equally important to build mutual awareness of each other's respective crisis management procedures to ensure swift and effective reactions. Resilience could be enhanced by ensuring complementarity in setting benchmarks for critical parts of their infrastructures, as well as close collaboration in strategic communication and cyber defence. Fully inclusive joint exercises both at political and technical levels would enhance the effectiveness of the two organisations' respective

decision-making capacity. Exploring further options in training activities would help develop a comparable level of expertise in critical areas.

Action 22: The High Representative, in coordination with the Commission, will continue informal dialogue and enhance cooperation and coordination with NATO on situational awareness, strategic communications, cybersecurity and "crisis prevention and response" to counter hybrid threats, respecting the principles of inclusiveness and autonomy of each organisation's decision making process.

7. CONCLUSIONS

This Joint Communication outlines actions designed to help counter hybrid threats and foster the resilience at the EU and national level, as well as partners. As the focus is on improving awareness, it is proposed to establish dedicated mechanisms to exchange information with Member States and to coordinate the EU's capacity to deliver strategic communications. Actions have been outlined to build resilience in areas such as cybersecurity, critical infrastructure, protecting the financial system from illicit use and efforts to counter violent extremism and radicalisation. In each of these areas, implementation of agreed strategies by the EU and the Member States, as well as Member States' full implementation of existing legislation will be a key first step, while some more concrete actions have been put forward to further reinforce these efforts.

As regards preventing, responding to and recovering from hybrid threats, it is proposed to examine the feasibility of applying the Solidarity Clause Article 222 TFEU (as specified in the relevant Decision) and Art. 42(7) TEU, in case a wide-ranging and serious hybrid attack occurs. Strategic decision making capacity could be enhanced by establishing a common operational protocol.

Finally, it is proposed to step up cooperation and coordination between the EU and NATO in common efforts to counter hybrid threats.

In implementing this Joint Framework, the High Representative and the Commission are committed in mobilising relevant EU instruments at their respective disposal. It is important for the EU, together with the Member States, to work to reduce risks associated with exposure to potential hybrid threats from state and non-state actors.

1. Council Conclusions on Common Defence and Security Policy (CSDP), May 2015 [Consilium 8971/15].

2. European Council Conclusions, June 2015 [EUCO 22/15].

3. The Charter of Fundamental Rights of the EU is binding on the institutions and on the Member States when they implement Union law.

4. Possible legislative proposals will be subject to Commission better regulation requirements, in line with Commission's Better Regulation Guidelines, SWD(2015) 111.

5. COM(2015) 185 final.

6. To be presented in 2016.

7. EU Cyber Defence Policy Framework [Consilium 15585/14] and Joint Communication on 'Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace', February 2013 [JOIN(2013)1].

8. Joint Communication on ‘European Energy Security Strategy’, May 2014 [SWD(2014) 330].

9. Joint communication ‘For an open and secure global maritime domain: elements for a European Union maritime security strategy — JOIN(2014) 9 final — 06/03/2014.

10. In accordance with their mandates.

11. For example, Europol’s European Cybercrime Centre and Counter Terrorism Centre, Frontex, EU Computer Emergency Response Team (CERT)-EU).

12. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995.

13. NATO Centres of Excellence.

14. E.g. EU Institute for Security Studies (EU ISS), thematic EU Centres of Excellence on CBRN issues.

15. http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_68372.htm.

16. Communication from the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, 12.12.2006, COM(2006) 786 final.

17. Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, OJ L 345 of 23.12.2008.

18. On the progress achieved so far, see the State of the Energy Union 2015 (COM(2015) 572 final).

19. Council Directive 2009/71/Euratom of 25 June 2009 establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations, as amended by Council Directive 2014/87/Euratom of 8 July 2014.

20. Council Directive 2013/59/Euratom of 5 December 2013 laying down basic safety standards for the protection against the dangers arising from exposure to ionising radiation and repealing Directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom and 2003/122/Euratom.

21. Regulation (EC) No 300/2008 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2008 on common rules in the field of civil aviation security and repealing Regulation (EC) No 2320/2002; Commission Implementing Regulation (EU) No 2015/1998 of 5 November 2015 laying down detailed measures for the implementation of the common basic standards on aviation security; Directive 2005/65/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on enhancing port security; Regulation (EC) No 725/2004 of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on enhancing ship and port facility security.

22. Under EU law, the Commission is required to carry out inspections to ensure Member States' correct implementation of aviation and maritime security requirements. This includes inspections of the appropriate authority in the Member State, as well as inspections at airports, ports, air carriers, ships and entities implementing security measures. The Commission inspections aim to ensure that EU standards are fully implemented by Member States.

23. Commission Regulation (EU) 2016/4 of 5 January 2016 amending Regulation (EC) No 216/2008 of the European Parliament and of the Council as regards essential requirements for environmental protection; Regulation (EC) No 216/2008 of 20/02/2008 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency.

24. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An Aviation Strategy for Europe, COM/2015/0598 final, 7.12.2015

25. In December 2014, the Council adopted an Action Plan to implement the European Union Maritime Security Strategy; http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security/doc/20141216-actionplan_en.pdf

26. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the EU Strategy and Action Plan for customs risk management: Tackling risks, strengthening supply chain security and facilitating trade, COM (2014) 527 final.

27. See Decision 541/2014 of the European Parliament and of the Council.

28. Such as in-orbit collision avoidance warning, alerts regarding breakup or collision and risky re-entries of space objects into the Earth's atmosphere.

29. Decision No 1082/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on serious cross-border threats to health and repealing Decision No 2119/98/EC, OJ L 293/1, 05.11.2013.

30. Commission Decision C(2015) 5383 of 7.8.2015 on establishment of Scientific Committees in the field of public health, consumer safety and the environment.

31. In line with Decision 1082/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on serious cross-border threats to health and repealing Decision No 2119/98/EC, OJ L 293/1.

32. Regulation 2016/429 of the European Parliament and of the Council on transmissible animal diseases and amending and repealing certain acts in the area of animal health ("Animal Health Law"), OJ L84, 31/3/2016. Concerning the Regulation of the European Parliament and of the Council on Protective measures against pests ("Plant Health Law"), a political agreement on the text has been reached by the European Parliament and the Council on 16 December 2015.

33. E.g. EU vaccine banks, sophisticated electronic animal disease information system, increased obligation for measures by labs and other entities dealing with pathogens.

34. Commission proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council concerning measures to ensure a high common level of network and information security across the Union COM(2013) 48 final - 7/2/2013. Political agreement has been reached by the Council of the EU and the European Parliament on this proposed Directive and the Directive should be formally adopted soon.

35. Computer Emergency Response Team (CERT-EU) for the EU institutions.

36. To be launched in mid-2016.

37. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: European Energy Security Strategy - COM/2014/0330 final.

38. Communication on 'A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy - COM/2015/080 final.

39. Incident and Threat Information Sharing EU Centre – ITIS.

40. In the form of the Energy Expert CyberSecurity Platform (EECSP).

41. European Union Network and Information Security Agency

42. The new EASA regulation is currently under discussion between the European Parliament and the Council following the Commission's proposal on December 2015.

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union Aviation Safety Agency, and repealing Regulation (EC) No 216/2008 of the European Parliament and of the Council- COM(2015) 613 final, 2015/0277 (COD).

43. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on an Action Plan for strengthening the fight against terrorist financing - (COM(2016) 50 final)

44. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions, Review of the European Neighbourhood Policy, 18.11.2015, JOIN(2015) 50 final.

45. Idem; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EU Enlargement Strategy, 10.11.2015, COM(2015) 611 final; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change, 13.10.2011, COM(2011) 637 final.

46. Joint Communication 'Capacity-building in support of security and development-enabling partners to prevent and manage crises (JOIN(2015)17final).

47. Regulation (EU) No 230/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an instrument contributing to stability and peace, OJ L 77/1, 15.3.2014.

48. Areas covered include border monitoring, crisis management, first response, illicit trafficking export control of dual-use items, disease surveillance and control, nuclear forensics, post incident recovery and protection of high-risk facilities. Best practices derived from tools developed within the EU CBRN Action Plan, such as the European nuclear security training centre and the EU's participation in International Border Monitoring Working Group, can be shared with third countries.

49. EUROPOL, FRONTEX, CEPOL, EUROJUST 50
http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en.

50. http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en.

51. Council Decision 2014/415/EU on the arrangements for the implementation by the Union of the solidarity clause, OJ L 192, 1.7.2014, p. 53.

52. <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/2014/eu-ipcr/>

Annexe 8 : Choix annoncés d'équipements majeurs et de politiques de défense de quelques États européens face à la crise russo-ukrainienne (sélection)

Pays	Équipements récemment acquis	Équipements planifiés ou études lancées (en coopération ou non)
Royaume-Uni	<ul style="list-style-type: none"> • Lancement du programme LEP sur 227 chars lourds <i>Challenger 2</i> (2015). • Doublement des déploiements en mer dans le cadre de l'OTAN en mettant l'accent sur la mer Baltique (2016). • Modernisation des 227 chars <i>Challenger 2</i> (2015). • Annonce par le <i>Strategic Defence and Security Review SDSR</i> 2015 de monter une opération de combat majeur de 50.000 soldats, d'investir dans les forces spéciales et d'acquérir en urgence une flotte de 9 avions de patrouille maritime <i>P8 Poséidon</i> (2020). • Mise en service opérationnelle avec la France d'une force d'intervention bilatérale (<i>Combined Joint Expeditionary Force</i>) jusqu'à 10.000 soldats (2016). 	<ul style="list-style-type: none"> • Décision de prolonger les 227 chars <i>Challenger 2</i> (de 2025 à 2035). • Confirmation de la mise en service du second porte-avions CVF <i>Prince of Wales</i> (essais en 2019).
France	<ul style="list-style-type: none"> • Dénonciation du contrat de vente de deux navires <i>Mistral</i> à la Russie. • Actualisation de la Loi de programmation militaire 2015-2019 avec le renforcement de la cyberdéfense et du renseignement, la prolongation des VBL jusqu'en 2030, l'achat de nouveaux matériels (hélicoptères <i>Tigre</i> et <i>Caïman</i>, 2 avions C-130), la création d'une nouvelle brigade d'aérocombat, des avions <i>Mirage 2000D</i> (dès 2019) et du 	<ul style="list-style-type: none"> • Commande de 12 avions Airbus MRTT de ravitaillement en vol à passer avant 2019. • Canons automoteurs de 155mm AUF1 sur châssis AMX-30 seront remplacés par 32 canons <i>Caesar NG</i> à l'horizon 2030. • Plan de modernisation des véhicules blindés (programme <i>Scorpion</i>) avec revue de conception détaillée du programme de véhicule blindé multi-rôles VBMR <i>Griffon</i> (2017) pour livraison à partir de 2018

	<p>parc de <i>C-130</i> (dès 2019), la livraison du nouveau programme de Frégates de Taille Intermédiaire (FTI) dès 2023 et la rénovation des frégates furtives.</p>	<p>(1.722 exemplaires ciblés) ; véhicules blindés 6x6 <i>Jaguar</i> de reconnaissance ; modernisation de 200 chars <i>Leclerc</i>.</p>
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> • Remise en service de 100 <i>Léopard 2A6</i> qui étaient sous cocon • Suspension du programme de construction d'un centre d'entraînement militaire en Russie (mars 2014). • Renforcement germano-dano-polonais du corps multinational nord-est, à Szczecin (2014). • Plan d'investissement majeur pour les hélicoptères et les avions en matière de pièces de rechange. • Réactivation de 95 chars <i>Léopard</i> (2015) pour atteindre 320 chars disponibles. • Sortie du nouveau plan « <i>Air Capability Strategy paper</i> » avec ses priorités d'équipements (janvier 2016). • Intégration de la 43^{ème} brigade mécanisée néerlandaise au sein de la 1^{ère} division blindée allemande (afin, pour les forces armées néerlandaises, de « récupérer » des chars de combat <i>Léopard 2A6</i> en étant équipé de ce matériel lourd provenant de la Bundeswehr (mars 2016). • Modernisation des 8 avions de patrouille maritime <i>P3C Orion</i> (d'ici novembre 2016). 	<ul style="list-style-type: none"> • Approbation de développement d'un nouveau char de combat « <i>Léopard 3</i> ») (fin 2014) en collaboration avec les Français. • Accord (janvier 2015) portant création d'un centre de formation conjoint germano-néerlandais en matière de défense aérienne. • Livraison de 131 véhicules <i>Boxer</i> à partir de 2017. • Plan de modernisation du parc de 162 hélicoptères de combat et de transport. • Contrat d'acquisition de 131 ARTEC <i>Boxer</i> 8x8 (APC) (2016 à 2020). • Annonce de l'augmentation de véhicules blindés de 1170 à 1300 et passage de 217 à 248 des véhicules de reconnaissance <i>Fennek</i> et de l'acquisition de 342 VBCI <i>Puma</i> + modernisation des 196 anciens <i>Marder</i>. • Annonce de l'augmentation de 89 à 101 des <i>PzH 2000</i> (artillerie). • Annonce de l'augmentation de 14.300 personnels militaire et de 4.400 effectifs civils des forces armées (2023).
États baltes	<ul style="list-style-type: none"> • 21 obusiers 155 mm <i>PzH2000</i> et 74 postes de tir <i>Javelin</i> anti-chars et 220 missiles (Lituanie) (2016-2019). • 44 véhicules <i>CV9035</i> néerlandais (Estonie). • 123 CVR(T) d'occasion (Lettonie). • Relance de l'initiative d'une 	<ul style="list-style-type: none"> • Étude de la mise en commun d'un système de défense anti-aérien incluant des batteries côtière de défense aérienne de moyenne altitude. • 88 blindés lourds <i>Boxer</i> de fabrication allemande (Lituanie). • Commande en octobre 2015 de 7

	<p>brigade tri-nationale entre la Lituanie, la Pologne et l'Ukraine (septembre 2014) IOC janvier 2017.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Début de livraison en Lettonie des 123 véhicules de reconnaissance <i>Scimitar</i> (2015). • Achat de 35 véhicules d'infanterie IFV <i>CV90</i> additionnels (Estonie). • Pour pallier aux sous-effectifs, rétablissement du service militaire obligatoire en Lituanie (dès 2015) pour une période de 5 ans (abolie en 2008). • Mise en ligne d'un manuel de survie en cas d'invasion russe (2015). 	<p>nouveaux radars de surveillance aérienne par la Lettonie.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Installation d'une clôture à sa frontière avec la Russie (Estonie) (2018). • Décision d'achat de missiles antiaériens <i>Stinger</i> (Lettonie).
États nordiques	<ul style="list-style-type: none"> • Accord de coopération bilatérale suédo-polonaise (septembre 2015) • Décision de restauration des plans d'acquisition d'un nouveau système d'artillerie afin de remplacer les <i>M109A3</i> 155 mm (2015). • Signature d'un contrat en Suède pour l'achat de deux nouveaux sous-marins diesel de type <i>A26</i> (2015). • Annonce de la préparation d'un système de mobilisation accélérée de ses réservistes. • Décision d'amélioration de la surveillance sous-marine à la suite de l'intrusion présumée de sous-marins étrangers dans les eaux suédoises (avril 2015). • Annonce commune des ministres de la défense des 5 pays nordiques (Suède, Danemark, Finlande, Norvège, Islande) pour une coopération militaire plus étroite. • Confirmation danoise de la commande de 309 <i>Piranha 5</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Décision bilatérale suédo-finlandaise puis suédo-danoise d'accroître la coopération en matière de défense (trafic aérien et maritime, communications sécurisées) (2015). • Décision de rénovation de deux sous-marins suédois de la classe <i>Gotland</i> (2018-2019). • Nouveau Battlegroup suédois en 2018. • Décision suédoise d'installation d'un régiment de combat sur l'île de <i>Gotland</i> en mer Baltique (2018). • Annonce norvégienne de la création d'une première batterie solaire, la modernisation de 38 chars <i>Léopard 2</i> et le remplacement des sous-marins de la classe <i>Ula</i>.
États d'Europe	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des unités militaires polonaises dans les 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement d'un nouveau véhicule polonais 6 X 6 amphibie

centrale et orientale	<p>frontières nord et Est (2015).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Encouragement aux citoyens polonais à suivre une formation militaire et augmentation du nombre d'exercices pour les réservistes polonais (2015). • Modernisation de 6 avions <i>Mig-29</i> bulgares par la Pologne d'ici fin 2016. 	<p>(transport de troupes et reconnaissance) en remplacement des <i>BRM-2</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modernisation de deux frégates roumaines <i>Type-22</i> (intégration missiles anti-aériens et antinavires). • Commande polonaise de 77 systèmes de défense aérienne à courte portée <i>Poprad</i> (livraison 2017-2018). • Projet d'acquisition de missiles <i>Patriot</i> (Pologne). • Décision de modernisation des 128 chars <i>Léopard 2</i> polonais (pour 2020). • Déploiement polonais de 7000 personnels militaires supplémentaires dans les zones frontières russes, l'enclave de Kaliningrad et Belarus (2017). • Annonce de la modernisation des équipements à l'Est : artillerie <i>Krab</i> 155 mm, lance-roquettes multiples <i>WR-300 Homar</i>, drones UAV à Miroslawiec. <p>Annonce modernisation de 48 F-16 polonais à l'horizon 2025.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Annonce polonaise de créer une nouvelle branche des forces armées dédiées à la défense territoriale. • Signature d'un contrat d'achat de 96 mortiers <i>Rak</i> 120 mm (fin 2016). • Choix tchèque d'acquisition de 42 véhicules 6x6 <i>Titus</i> pour le programme MRAP. • Décision du parlement bulgare d'achat pour 1,18 milliard d'euros d'avions de combat et de navires patrouilleurs d'ici 2021. • Déclaration sur l'envoi d'une unité militaire du groupe de Visegrad dans les pays baltes (2017)
-----------------------	---	---

Sources : *DSI*, juillet-août 2015, septembre, octobre et décembre 2015, janvier-février mars-avril 2016 ; « Annual Defence Report 2015 », dans *IHS Jane's Defence Weekly*, 13 August 2014, 4 et 11 March, 15 et 22 April, 19 August, 19 et 23 September 7 et 14 October, 4 et 25 November, 2, 9 et 23 December 2015, 13 et 27 January, 3 February, 30 March, 13 April, 18 et 25 May, 1 June 2016 ; *Focus stratégique 64*, IFRI, Paris, November 2015 ; Agence AFP, 28 janvier, 25 et 28 mai et 25 juin 2015, 25 janvier, 10 février 10 mai, 2 juin 2016 ; Agence Belga, 17 avril 2015, 29 février 2016 ; *Les repères de la RDN*, n°8, 9 et 14/2015, 7 juin 2016 ; Agence DPA, 26 et 27 janvier 2016 ; EDD, 5 juin et 2 juillet 2015 ; *Le Monde*, 7 août 2015 ; HM Government, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*, London, novembre 2015 ; Mer et Marine, 4 septembre et 13 novembre 2014, 24 septembre 2015 ; *Défense et stratégie*, automne 2015.



Institut Royal Supérieur de Défense
Centre d'Etudes de Sécurité et Défense
30 Avenue de la Renaissance
1000 Bruxelles