

# La recherche d'une coopération effective entre l'UE et l'OTAN contre les menaces sécuritaires (piraterie maritime, terrorisme, cyber-menaces)

**Mélanie DUBUY**

Maître de conférences HDR de droit public

Université de Lorraine

IRENEE - UR 7303

Objet de toutes les attentions diplomatiques comme universitaires, la question d'une coopération inter-institutionnelle effective<sup>1</sup> ie réelle et efficace est perpétuellement remise sur le métier à mesure que l'environnement sécuritaire dans lequel l'OTAN et l'Union évoluent se complexifie.

C'est un sujet dont le traitement appelle trois remarques. Tout d'abord, au regard de l'identification de ces menaces, la piraterie maritime, le terrorisme et les cyber-menaces font l'objet d'un intérêt commun par les deux organisations régionales. Cependant, l'identification de ces menaces qui sont communes aux deux organisations s'est faite dans des instruments stratégiques qui ne sont eux pas communs aux deux. La Stratégie européenne de sécurité de l'Union européenne (SES, 2003)<sup>2</sup>, la stratégie globale de l'UE (SGUE 2016)<sup>3</sup> et la stratégie sécuritaire de l'OTAN de 2010<sup>4</sup> font état de la dangerosité de ces menaces pour chacune de ces organisations. Il s'agit d'un point commun qui les unit comme le fait qu'elles défendent les mêmes valeurs démocratiques et qu'elles ont désormais vingt et un États membres en commun (*dual members*)<sup>5</sup>.

---

1 G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Puf, 10<sup>e</sup> éd., p. 386, effectif : « qui produit l'effet recherché ». Dans la *Stratégie européenne de sécurité, Une Europe sûre dans un monde meilleur*, Bruxelles, 12 décembre 2003, « *Effective multilateralism* » est traduit par « multilatéralisme efficace », v. « Un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace ».

2 *Stratégie européenne de sécurité, ibid.*, pour la cybersécurité, p. 13 ; pour la piraterie maritime, p. 20 ; pour le terrorisme, p. 30, (<https://www.consilium.europa.eu/media/30810/qc7809568frc.pdf>, consulté le 9 juin 2020).

3 *Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, Bruxelles, 28 juin 2016, 10715/16, pour le terrorisme, les menaces hybrides, p. 2, 16, 17.

4 Concept stratégique pour la défense et la sécurité des membres de l'OTAN, *Engagement actif, défense moderne*, 19 nov. 2010, p. 12, p. 32, ([https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_publications/20120214\\_strategic-concept-2010-fra.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-fra.pdf), consulté le 9 juin 2020).

5 V. T. AGHNIASHVILI, "Towards more effective cooperation ? The role of states in shaping NATO-EU

Ensuite, la réaction à ces menaces ne s'est pas faite en même temps et ne s'est pas faite de la même manière. C'est la menace terroriste qui a été la première identifiée après les attentats du 11 septembre 2001. L'OTAN a réagi immédiatement sur le fondement de l'art. 5 du Traité de Washington en proposant son aide aux États-Unis. Si l'UE a identifié le terrorisme en 2003 comme une menace commune aux États-membres, elle n'a réagi que tardivement pour endiguer la progression du terrorisme<sup>6</sup>. Elle a ainsi créé plusieurs organes consacrés à la lutte contre cette menace comme le Centre européen de lutte contre le terrorisme (ECTC)<sup>7</sup>, ou le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme (Mr. Terrorism)<sup>8</sup>. La stratégie de contre-terrorisme de 2005<sup>9</sup> comme la stratégie globale de l'UE de 2016 organisent la réaction de l'Union européenne (UE) à cette menace. La prise en compte de la cybermenace<sup>10</sup> qui fait partie des menaces hybrides<sup>11</sup>, s'est faite, elle, plus tardivement. L'OTAN a pour sa part développé plusieurs instruments, étant aux avant-postes de la lutte : un concept militaire remis à jour de 2015 ; des plans d'action en 2014, 2017, 2018 ; le développement de *policy guidelines*<sup>12</sup>. Elle a une position de leader en matière de cybersécurité, ayant largement développé ses instruments stratégiques en

---

interaction and cooperation", *Connections*, 2016, pp. 67-90, p. 68.

- 6 L'UE n'adopta une politique cohérente de contre-terrorisme qu'après les attentats de Madrid de 2004. Le Conseil européen avait juste après adopté la *Déclaration sur la lutte contre le terrorisme*, Bruxelles, 25 mars 2004, (<https://www.vie-publique.fr/discours/148171-declaration-du-conseil-europeen-sur-le-terrorisme-avec-lannexe-1-obje>, consulté le 9 juin 2020). V. W. WENSİK et al., "The European Union's policies on counter-terrorism: relevance, coherence and effectiveness", *European Parliament-Policy department for citizen's rights and constitutional affairs*, 2017, p. 16.
- 7 Créé en janvier 2016. L'ECTC s'occupe de plusieurs missions comme bloquer toutes les formes de financement du terrorisme, le rassemblement et partage de l'information, la lutte contre la propagande terroriste en ligne, venant ainsi à l'appui de l'action d'Europol.
- 8 V. la fiche sur le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, (<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator>, consulté le 9 juin 2020). V. Ch. KAUNERT, S. LÉONARD, "The collective securitisation of terrorism in the European Union", *West European politics*, 2019, pp. 262-277.
- 9 *Stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme*, Bruxelles, 30 nov. 2005, 14469/4/05 REV 4, remise à jour en 2014. Le Conseil a également adopté des lignes directrices, v. « Lutte de l'UE contre le terrorisme », (<https://www.consilium.europa.eu>, consulté le 9 juin 2020).
- 10 Une menace se manifestant par le cyberspace et pouvant toucher n'importe quel système connecté à internet. V. S. GHERMAOUTI, *Cybersecrurité*, Dunod, 6<sup>e</sup> éd., 2019, § 1.3.1.
- 11 Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides, une réponse de l'Union européenne, Bruxelles, 6.4.2016, (JOIN) 2016, 18 final, (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016JCO018&from=en>, consulté le 9 juin 2020) : « Un mélange d'activités coercitives et subversives, de méthodes conventionnelles et non conventionnelles (c'est-à-dire diplomatiques, militaires, économiques, technologiques) susceptibles d'être utilisées de façon coordonnée par des acteurs étatiques ou non étatiques en vue d'atteindre certains objectifs sans que le seuil d'une guerre déclarée officiellement soit dépassé ». V. H. SMITH, "Countering hybrid threats", in *The EU and NATO. The essential partners*, G. Lindstrom, T. Tardy (ed.), European Union Institute for security studies, 2019, pp. 13-20, p. 14.
- 12 V. fiche de présentation, « cyberdéfense », ([https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_78170.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_78170.htm), consulté le 9 juin 2020).

la matière<sup>13</sup>. Le Sommet de 2010 est l'occasion de reconnaître la nécessité d'accélérer les capacités de réaction de l'Alliance<sup>14</sup>. C'est au Sommet de Varsovie, en 2016 que le cyberspace est d'ailleurs reconnu par l'OTAN comme un terrain opérationnel dans lequel les États doivent se défendre effectivement comme ils le font dans les airs, sur terre ou en mer<sup>15</sup>. Ainsi, lors des sommets de l'OTAN, la lutte contre les cybermenaces occupe toujours une place centrale<sup>16</sup>. D'un point de vue institutionnel, l'OTAN a réagi rapidement avec la mise en place de plusieurs organes comme le Centre d'excellence de cyberdéfense coopérative de l'OTAN, Tallinn (CCDCOE, 2008). L'UE a de son côté rattrapé son retard en matière de cyberdéfense lui consacrant même une stratégie en 2013 actualisée en 2017<sup>17</sup> et un cadre stratégique du 18 nov. 2014 actualisé en 2018<sup>18</sup>. Pour la piraterie maritime, l'OTAN, puissance navale affirmée<sup>19</sup>, avait réagi face à la recrudescence de cette menace<sup>20</sup> en lançant plusieurs opérations en 2008-9 dans la Corne de

- 
- 13 C'est l'OTAN qui a défini la première la cybermenace : « [Des menaces] dirigées contre [les] moyens physiques ou informatiques [et] visant à compromettre [l'] action sur la scène internationale ainsi que [l'] image auprès du public. Ces attaques peuvent prendre diverses formes, comme la désinformation, l'espionnage électronique destiné à entamer l'avantage concurrentiel d'un pays au sens large, la modification clandestine de données sensibles du champ de bataille ou la neutralisation des infrastructures dites « essentielles » d'un pays. [...] ces actes [...] peuvent être le fait de délinquants, d'acteurs étatiques ou d'éléments criminels agissant sous couvert avec le soutien des États. Selon les acteurs concernés et leurs motivations, les cyberattaques peuvent être classées, en gros, en trois catégories à savoir : cybercriminalité, cyberterrorisme ou cyberguerre », rapport de S. MYRLI, n° 173, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, « l'OTAN et la cyberdéfense », 2009, p. 1. L'Union a donné une définition de la cybermenace dix ans plus tard dans le *Cybersecurity Act*. V. Règlement (UE), 2019/881, 17 avril 2019, relatif à l'ENISA (Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité) et à la certification de la cybersécurité des technologies de l'information et des communications abrogeant le règlement (UE) n°526/2013 (règlement sur la cybersécurité), art. 2.8 : « toute circonstance, tout événement ou toute action potentiels susceptibles de nuire ou de porter autrement atteinte aux réseaux et systèmes d'information, aux utilisateurs de tels systèmes et à d'autres personnes, ou encore de provoquer des interruptions de ces réseaux et systèmes ».
- 14 *Déclaration du Sommet de Lisbonne*, 20 nov. 2010, PR/CP (2010) 0155, art. 40, l'OTAN s'engage alors à coopérer en étroite collaboration avec l'UE et l'ONU.
- 15 *Déclaration du Sommet de Varsovie*, 9 juillet 2016, art. 70, communiqué de presse (2016) 100.
- 16 Au sommet de 2014, l'OTAN fait entrer les opérations de cybersécurité dans sa défense collective.
- 17 *Stratégie de cybersécurité de l'Union européenne : un cyberspace ouvert, sûr et sécurisé*, communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, Bruxelles, 7 février 2013, JOIN (2013) 1 final. *Résilience, dissuasion, défense : doter l'UE d'une cyberdéfense solide*, 13 sept. 2017, JOIN (2017) 450 final.
- 18 *Cadre stratégique de cyberdéfense de l'UE*, Bruxelles, version actualisée, 19 nov. 2018, 14413/18. Le cyberspace y est présenté comme le cinquième domaine d'opérations outre le domaine terrestre, maritime, spatial, aérien. V. encore rapport du Parlement européen, 25 mai 2018, « Stratégie de cybersécurité de l'Union européenne : un cyberspace ouvert, sûr et sécurisé », (2018/2004 (INI)). V. P. PERNIK, "Improving cybersecurity : NATO and the EU", RKK ICDS, September 2014, p. 2 s.
- 19 M. MOON, rapport de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN « L'OTAN et le rôle futur de la puissance navale », 162 DSFC 16 F rév. 1 Fin, 19 nov. 2016.
- 20 V. Lord JOPLING, rapport général, Assemblée parlementaire de l'OTAN, 2009, *La piraterie maritime : une menace croissante contre la sécurité régionale et mondiale*, 169 CDS 09F, Rev. 1, 2009.

l'Afrique (*Allied provider, Allied protector, Ocean Shield*). L'Union européenne était intervenue parallèlement avec l'opération Atalanta (lancée en 2008 et encore en cours<sup>21</sup>). La piraterie maritime a été très tôt identifiée comme une menace par l'Union européenne, étant visée en 2003 dans la SES sans être pour autant érigée en menace globale. Il faut attendre l'élaboration de la stratégie de sûreté maritime de l'Union (2014)<sup>22</sup> pour la trouver présentée comme un risque et une menace pour la sûreté maritime de manière générale. L'OTAN l'identifie pour sa part en 2011 dans sa stratégie maritime<sup>23</sup>. Ce nouvel environnement sécuritaire a apporté l'élan pour une coopération rapprochée car les deux organisations à elles seules, ne sont pas armées pour faire face efficacement aux menaces sécuritaires militaires et non militaires.

Enfin, concernant l'instauration de la coopération entre les organisations régionales, on relève trois grandes phases<sup>24</sup> : de 1998 à 2003 tout d'abord, on parle de débuts « prometteurs » avec la signature de la déclaration de Saint-Malo en décembre 1998<sup>25</sup>. Cette déclaration a donné l'élan pour mettre en place la Politique de sécurité et de défense commune (PESC) et a permis de poser les jalons d'une future coopération entre les deux organisations. Néanmoins, très rapidement cette volonté s'est essouffée, les deux organisations se heurtant à des obstacles d'ordre politique et géopolitique et la tendance ressentie des deux côtés à percevoir la relation en termes de concurrence (même un « jeu à somme nulle »<sup>26</sup>). Ce qui, selon P. Raik et P. Järvenpää, n'encourageait pas à la coopération et les États-Unis ne facilitaient pas les choses. L'opposition entre Chypre, membre de l'UE et la Turquie, membre de l'OTAN a largement freiné cette coopération. Cette phase régressive en termes de volonté de coopérer correspondait néanmoins à une coopération limitée. Sans être formelle, une logique de répartition des tâches selon une formule *soft/hard* s'est progressivement mise en place alors, le volet civil de la sécurité revenant à l'UE quand le volet militaire revenait à l'OTAN. La

21 Opération fondée sur l'Action commune 2008/851/PESC du Conseil concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, 32008E0851, adoptée le 10 novembre 2008.

22 Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne, 24 juin 2014, 11205/14.

23 *Stratégie maritime de l'Alliance*, 18.3.2011, pt. 5, ([https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_75615.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_75615.htm), consulté le 9 juin 2020).

24 Sur la renaissance progressive de la coopération UE-OTAN, v. N. KOENIG, « EU-NATO cooperation distinguishing narrative from substance », 20 July 2018, J. Delors institut, p. 2-3. J. VARWICK, J. KOOPS, « The European Union and NATO : « schrewd interorganizationalism » in the making ? », *The European Union and international organisations*, K.E. JORGENSEN (ed.), Routledge 2009, chap. 6, pp. 101-130, p. 102-103, identifient également trois temps marquant l'émergence et la consolidation de ces relations interinstitutionnelles : la période immédiate après la fin de la guerre froide jusqu'en 1999 ; de 1999 aux accords Berlin plus ; 2003 et après. V. encore, P. RICKETTS, « Why EU NATO cooperation has proved so difficult », King's College London, 8 avril 2019, (<https://www.kcl.ac.uk/news/why-eu-nato-cooperation-has-proved-so-difficult>, consulté le 9 juin 2020).

25 K. RAIK, P. JÄRVENPÄÄ, « A new era of EU-NATO cooperation. How to make the best out of a marriage of necessity », Report International Center for Defence and Security, may 2017.

26 *Ibid.*

période 2004-2013 ensuite est encore une période marquée par un manque d'intérêt de l'UE pour une coopération inter-organisationnelle plus rapprochée. L'UE avait pour volonté de se construire comme un acteur international unique. Un acteur « éthique, civil, normatif »<sup>27</sup> recourant au *soft power*. Le secrétaire général de l'OTAN, J. de Hoop de Schaffer, parlait alors de « conflit gelé » entre les deux organisations<sup>28</sup>. Enfin, la période 2014 et les années qui suivent sont plus propices à la coopération qui s'est désormais imposée comme une évidence et une nécessité<sup>29</sup> à la faveur d'un environnement sécuritaire européen qui a rapidement évolué<sup>30</sup>. Ce sont désormais les deux organisations qui s'apportent mutuellement de l'aide<sup>31</sup>, l'une n'évoluant pas au crochet de l'autre<sup>32</sup>. Les deux organisations ont pris conscience qu'elles n'avaient pas les moyens de faire cavalier seul<sup>33</sup>. Et l'avenir des relations UE-OTAN va clairement dans ce sens<sup>34</sup>.

Si le besoin de coopération entre les deux organisations est présenté comme un idéal, il se heurte néanmoins à de nombreuses difficultés d'ordre politique et relationnel (I). Les deux organisations sont ainsi prêtes à multiplier les efforts pour élaborer une coopération réelle et efficace (II).

## I. Une coopération revendiquée mais difficile à établir

L'UE et l'OTAN ont toujours été conscientes du risque de duplication, de découplage, de discrimination entre États membres de l'OTAN non membres

27 V. les références in M. RIDDERVOLD, "Finally flexing its muscles? Atalanta -The European Union's naval military operation against piracy", *European security*, 2011, pp. 385-404, p. 385.

28 "NATO and the EU : time for a new chapter", discours de Berlin, 29 janvier 2007.

29 *Résolution du Parlement européen sur les relations UE-OTAN*, 13 juin 2018, pt. B « aucune des deux organisations ne dispose de toute la gamme des instruments nécessaire pour relever seule ces défis en matière de sécurité et [...] chacune serait mieux à même de le faire en coopération avec l'autre ». K. RAIK, P. JÄRVENPÄÄ parlent d'ailleurs d'un « mariage de nécessité ».

30 V. *La coopération UE-OTAN après le traité de Varsovie*, Assemblée parlementaire de l'OTAN, rapport A. MESTERHAZY, 7 oct. 2017, 163 DSCTC 17 F. rév. 1 Fin, p. 1.

31 A. BENDIEK, "A paradigm shift in the EU's common foreign and security policy : from transformation to resilience", *SWP research paper*, RP SWP studie 19/2017, oct. 2017, p. 18. L'Union de défense et de sécurité doit reposer sur trois piliers : l'Union de la sécurité, l'Union de la défense, et la coopération UE-OTAN, p. 6. La coopération est un pilier intégral de l'action de l'UE, V. « Coopération UE-OTAN », Factsheet, (<https://eeas.europa.eu>, consulté le 9 juin 2020).

32 K. RAIK, P. JÄRVENPÄÄ, *op. cit.*, "The EU can help Europe to become a more relevant transatlantic partner which can also make NATO more viable".

33 Dans la SGUE, l'UE reconnaît « qu'aucun de nos pays pris isolément n'a la force ni les ressources pour faire face aux menaces et saisir les occasions qu'offre notre époque », *op. cit.*, p. 2.

34 J. HOWORTH, "Strategic autonomy and EU-NATO cooperation: a win-win approach", *L'Europe en formation*, 2019, pp. 85-103, p. 99 s., il identifie trois scénarios en envisageant une possible autonomie défensive de l'Union mais les chances sont aussi fortes que l'Union reste dépendante des États-Unis et de l'OTAN ou pire connaisse un retour aux années 50 en se reposant exclusivement sur le bouclier états-unien.

de l'UE et inversement<sup>35</sup>. Cette perspective les pousse à coopérer par nécessité mais les obstacles politiques sont nombreux et empêchent la pleine coopération inter-organisationnelle (A). Le besoin de coopération est ainsi stratégiquement revendiqué (B).

## A. Les raisons : des obstacles liminaires

En 2002, OTAN et UE ont signé une déclaration sur la politique européenne de sécurité et de défense. Cette déclaration qui décrivait la relation UE-OTAN comme un partenariat stratégique, a donné lieu à l'accord de Berlin plus de 2003. C'est un arrangement qui a permis, par la mise à disposition des capacités de l'OTAN aux opérations dirigées par l'UE, de donner des bases saines à la coopération<sup>36</sup>. Un accord d'échange d'informations classifiées avait même été mis en place<sup>37</sup>.

Plusieurs facteurs ont empêché que cette coopération formelle se développe. L'élargissement de l'UE à Chypre et les tensions entre cette dernière et la Turquie ont eu raison de la coopération par activation de l'arrangement Berlin plus<sup>38</sup> prenant les institutions « en otage »<sup>39</sup>. Selon A. Aghniashvili, cet accord est encore utile d'un point de vue légal et opérationnel mais il est complètement dépassé d'un point de vue stratégique. Il est pour M. Drent, K. Kriujver et D. Zandee « *de facto dead* »<sup>40</sup>. Un manque de vision commune pénalisant au regard de la politique de sécurité et de défense (PSDC) résulte également de positions divergentes de la part des États membres communs<sup>41</sup>.

À ces obstacles politiques s'ajoutent des facteurs de division, d'autonomisation comme la tendance à l'isolationnisme des États-Unis du Président Trump qui affaiblit le désir de coopération (facteur Poutine-Brexit-Trump)<sup>42</sup>. Le rapprochement

35 C'est M. ALBRIGHT qui avait brandi le spectre de ces trois menaces en 1998. Pour lutter contre le découplage, l'Union doit apporter un complément à l'OTAN et éviter de mettre en péril l'indivisibilité de la sécurité nord-américaine et européenne ; pour éviter la duplication, l'Union ne devrait pas emprunter les ressources affectées par les États membres communs à l'OTAN car ces moyens proviennent des mêmes ressources, les États ; pour éviter la discrimination, les États membres de l'UE membres de l'OTAN ne devraient pas exclure les États non membres de l'UE, membres de l'OTAN de l'élaboration de la politique de défense et de sécurité européenne, v. N. KOENIG, « EU-NATO cooperation », *op. cit.*, p. 5. J. HOWORTH, *Security and defence policy*, *op. cit.*, p. 112. M. E. KOPPA, « The relationship between CSDP and NATO after Brexit and the EU global strategy », *FEPS Studies*, 2019, p. 7 s.

36 V. fiche OTAN « Relations avec l'Union européenne », 31 juillet 2020, ([https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_49217.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49217.htm), consulté le 16 novembre 2020).

37 Accord du 27 mars 2003 entre l'UE et l'OTAN. V. fiche « La coopération avec l'OTAN », (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133243>, consulté le 9 juin 2020).

38 T. AGHNIASHVILI, *op. cit.*, p. 88. L'accord de Berlin plus existe comme un outil à disposition mais pas comme un instrument effectif qui continuera à être utilisé, p. 87.

39 Selon la formule évocatrice de J. HOWORTH, *Security and defence policy in the European Union*, 2<sup>nd</sup> ed., London, Palgrave, MacMillan, 2014, p. 130. Ces États disposent d'un « veto power ».

40 « Military mobility and the EU-NATO conundrum », *Clingendael report*, July 2019, p. 7.

41 T. AGHNIASHVILI, *op. cit.*, p. 88, « dual members even do not strive to develop a unified, holistic and a clear EU policy on crisis management ».

42 V. en ce sens, S. BLOCKMANS, S. COBAN, H. SUZEN, F. YILMAZ, « Reinforcing EU-NATO cooperation, walking the talk », *Horizon insights*, 2018, issue 3, pp. 28-54, p. 39.

Russie-Turquie (Organisation de coopération de Shanghai) est un facteur de division et ne contribue pas à la coopération inter-organisationnelle (comme le durcissement de la politique turque est aussi facteur d'isolement). Avec le Brexit, les opérations de l'OTAN sont désormais financées à hauteur de 80 % par des États non membres de l'UE<sup>43</sup>.

Dans la lignée de ces obstacles, on relève aussi le refus de partager l'information et de manière générale l'absence d'une culture du partage de l'information entre les deux organisations<sup>44</sup>. Cependant, les initiatives de coopération formelle se heurtant aux obstacles politiques, une coopération informelle s'est naturellement mise en place. C'est ainsi qu'au Kosovo, l'UE a lancé EULEX en 2008 afin de soutenir les projets menés par la KFOR (OTAN) visant à lutter contre la corruption et les réseaux de criminalité organisée<sup>45</sup>. C'est une coopération qui s'est établie malgré le blocage de l'arrangement Berlin plus. C'est une opération qui vise à renforcer l'État de droit qui permet à l'UE et l'OTAN de mener par des interactions informelles une coopération réelle et efficace. Dès lors, à la faveur de ces opérations qui ont donné de bons résultats, une culture de la coopération informelle s'est ainsi instaurée. Elle reste néanmoins limitée et ce n'est pas une solution viable à long terme<sup>46</sup>.

La méfiance entre certains États membres de l'OTAN et de l'UE empêchant le partage d'informations a également engendré des résultats contre-productifs : l'OTAN d'une part et l'UE d'autre part, ont dû acquérir des capacités additionnelles (volet civil pour l'OTAN et volet sécuritaire pour l'UE) menant encore à un chevauchement des fonctions entre les deux organisations<sup>47</sup>. Cette méfiance existe encore entre les deux organisations au regard du rôle que l'UE est prête à endosser. Th. Tardy et G. Lindstrom relèvent ainsi que le fait que l'Union ait relevé son profil défensif notamment par la création du Fonds européen de défense (FED)

43 T. LATIĆI, explique ainsi qu'avec le Brexit, deux scénarii sont ouverts : soit le RU est un moteur pour la relance et préservation de l'effort de coopération entre les deux organisations en soignant le pilier européen au sein de l'OTAN, soit le RU se concentre sur le pilier anglo-saxon, "The wind in the sail of EU-NATO cooperation: how strong and where to ?", *L'Europe en formation*, 2019, pp. 67-84, p. 76.

44 B. LETÉ, P. PERNIK, "EU-NATO cybersecurity and defence cooperation : from common threats to common solutions", GMF, *Policy brief*, 2017, n° 38. T. AGHNASHVILI, *op. cit.*, p. 81, fait ce même constat à propos de l'Afghanistan et d'EUPOL pour l'UE et la FIAS pour l'OTAN : un manque de division du travail qui a mené au chevauchement des fonctions, une absence d'accord pour partager l'information, un manque de vision commune stratégique et des visions différentes au sein de l'UE par les *dual members* (OTAN-UE).

45 Action commune 2008/124/PESC du 4 Février 2008 relative à la mission État de droit menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO. V. la fiche OTAN, Les relations OTAN-UE, 10 juillet 2018, ([www.nato.int](http://www.nato.int), consulté le 9 juin 2020).

46 V. S. SMITH, "NATO and the EU, a short history of an uneasy relationship", *The conversation*, 2 dec. 2019, (<https://theconversation.com/nato-and-the-eu-a-short-history-of-an-uneasy-relationship-126710>, consulté le 9 juin 2020).

47 Les deux organisations étaient conscientes de la nécessité de partager les capacités mais les États membres l'ont particulièrement fait selon une logique intra-institutionnelle. Le « *Pooling and sharing* » a été élaboré par l'UE et la *Smart defence initiative* par l'OTAN.

et la Coopération structurée permanente<sup>48</sup> a pu inquiéter l'OTAN qui revendique historiquement ce rôle<sup>49</sup>. La méfiance peut se doubler également de risques de friction entre les deux organisations.

Elles se heurtent à des obstacles de taille. Les deux organisations n'ont pas la même culture sécuritaire<sup>50</sup> y compris entre leurs différents États membres. Au sein des organisations, on trouve des divergences entre les États membres quant à savoir si la coopération est une priorité qui doit être facilitée<sup>51</sup>. Elles ne sont pas de la même nature. Quand l'UE a commencé comme organisation favorisant la coopération économique, elle ne s'est affirmée comme acteur sécuritaire global que de manière tardive après avoir évolué en puissance normative civile. L'OTAN de son côté s'est imposée avant tout comme une organisation militaire<sup>52</sup>. En outre, le renforcement de la coopération inter-organisationnelle ne peut être que laborieux si les deux organisations n'ont pas soldé leurs difficultés d'organisation interne, ce qui se traduit par un renforcement de la cohérence inter-organes au sein de l'Union et pour l'OTAN la fusion recherchée entre les deux types d'organes civils et militaires<sup>53</sup>. En outre, le dialogue est rendu difficile par le fait que de nombreux organes au sein de chaque organisation entrent en jeu. La coopération ne repose pas ainsi simplement sur un dialogue bilatéral, inter-institutionnel qui faciliterait grandement les choses. C'est ainsi que du côté de l'Union, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), l'agence européenne de défense (AED), la Commission européenne, le secrétariat général du Conseil sont amenés à participer à ce dialogue quand au sein de l'OTAN, le dialogue ne se fait pas de la même manière avec le SHAPE ou avec les organes politiques<sup>54</sup>. Il a donc fallu marteler de manière itérative la nécessité de coopérer.

48 La CSP a été établie par une décision du Conseil du 11 décembre 2017, 2017/2315/PESC sur le fondement des articles 42.6 et 46 du TUE et en application du Protocole n° 10 TUE. Vingt-cinq États membres y participent. Introduite par le Traité de Lisbonne, elle correspond à la possibilité pour certains États membres de procéder au renforcement de leur coopération dans le domaine de la sécurité et de la défense. Le FED est un fonds devant permettre le développement de projets industriels qui soient communs à plusieurs États membres. Le fonds sera pourvu pour l'exercice 2021-2027 à hauteur de 7.014 milliards d'euros.

49 Th. TARDY, G. LINDSTROM, "The scope of EU cooperation", in *The EU and NATO*, *op. cit.*, p. 5 s., p. 10. B. SZEWCZYK, "Operational cooperation", in *The EU and NATO*, *ibid*, p. 24, parle d'une « dissonance psychologique » entre les deux organisations : "the default reflex is sometimes for each institution to position itself as the primary security guarantor in Europe". A cela s'ajoute une propension de ces organisations internationales à maximiser l'étendue de leur mandat. L'UE et l'OTAN auront tendance à vouloir revendiquer toujours plus d'autonomie, pour agir seul et partout.

50 P. SCHMIDT, B. ZYLA, *European security policy and strategic culture*, Routledge, 2013, p. 193.

51 C'est particulièrement le cas avec des États qui ne sont pas des États membres communs aux deux organisations. Th. TARDY, G. LINDSTROM, *op. cit.*, p. 10.

52 H. SMITH, *op. cit.*, p. 19.

53 Pour l'Union, renforcer la cohérence entre la Commission européenne, le SEAE, le Conseil, le Parlement européen. En ce sens, H. SMITH, *op. cit.*, p. 19.

54 Th. TARDY, G. LINDSTROM, "The scope of EU cooperation", *op. cit.*, p. 10.



## B. La conséquence : un besoin de coopération revendiqué comme une nécessité première

Face à cette collaboration laborieuse, le besoin de coopération est ainsi énoncé de manière itérative dans de nombreux instruments et déclarations conjointes, à commencer par la déclaration commune du 8 juillet 2016 par laquelle l'Union et l'OTAN<sup>55</sup> se sont entendues pour l'élaboration d'un programme commun reposant aujourd'hui sur soixante-quatorze propositions d'actions concrètes et exercices en commun<sup>56</sup> afin d'accroître cette coopération dans sept domaines dont la lutte contre les menaces hybrides, la coopération opérationnelle dont la mer, la sécurité et la défense dans le domaine informatique, le renforcement des capacités de défense, la réalisation d'exercices<sup>57</sup>. Cette coopération doit se dérouler dans le plein respect de principes communs comme la transparence, l'inclusion, la réciprocité, l'ouverture ou l'autonomie décisionnelle des organisations internationales<sup>58</sup>. Ce besoin fut réitéré dans la déclaration commune de juillet 2018<sup>59</sup>. La stratégie globale de l'UE énonce plusieurs fois ce besoin de coopération<sup>60</sup> qu'elle présente comme un moyen privilégié pour lutter contre des menaces qu'elles ont identifiées chacune de manière individuelle. La déclaration du Sommet de l'OTAN de 2018 souligne que les capacités de défense des deux organisations doivent être complémentaires, disponibles pour les deux organisations en permettant l'interopérabilité dans le plein respect des

55 Déclaration commune du 8 juillet 2016 des présidents du Conseil européen et de la Commission ainsi que du secrétaire général de l'OTAN, Statement/16/2459, ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/STATEMENT\\_16\\_2459](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/STATEMENT_16_2459), consulté le 9 juin 2020).

56 OTAN, *Déclaration sur la mise en œuvre des dispositions de la déclaration commune du président du Conseil européen, du président de la Commission européenne et du secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Ensemble commun de nouvelles propositions en vue de la mise en œuvre de la Déclaration commune signée par le président du Conseil européen, le président de la Commission européenne et le secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, 5 décembre 2017, ([https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_149522.htm?selectedLocale=fr](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_149522.htm?selectedLocale=fr)).

57 Coopération UE-OTAN, fiche de présentation, juin 2019, ([https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/40869/node/40869\\_fr](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/40869/node/40869_fr), consulté le 9 juin 2020).

58 Résolution du Parlement européen sur les relations UE-OTAN, 13 juin 2018, 2017/2276 (INI), pt. 2. SGUE, p. 16, 32, 38 (multilatéralisme maritime). V. Déclaration sur la mise en œuvre des dispositions de la déclaration commune du Président du Conseil européen, du président de la Commission européenne et du SG de l'OTAN, 6 décembre 2016, communiqué de presse, (2016) 178, annexe.

59 Déclaration conjointe du président du Conseil européen Donald Tusk, du président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker et du secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord sur la coopération entre l'UE et l'OTAN, 10 juillet 2018, ([https://www.consilium.europa.eu/media/36093/otan\\_ue\\_9-july-final\\_fr.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/36093/otan_ue_9-july-final_fr.pdf), consulté le 9 juin 2020). La coopération entre OI est présentée par l'OTAN comme étant « désormais la norme établie et se pratiqu(ant) au quotidien ».

60 Il n'est relativement pas tellement fait référence à l'OTAN dans cette Stratégie. La Stratégie de 2003 de l'Union faisait également davantage référence au principe de la coopération entre organisations régionales. Pour la SGUE, 2016, v. p. 28, § 3.4 « ordres régionaux de coopération ».

mandats respectifs des deux organisations. Ces efforts les rendront plus fortes<sup>61</sup>. L'UE revendique régulièrement la promotion d'un multilatéralisme efficace, ce qui passe par une coopération poussée avec l'Alliance<sup>62</sup>. L'UE et l'OTAN sont entrées de plein pied dans une nouvelle ère d'interaction où les résultats, en fonction du type de menaces peuvent être différents.

## II. Le résultat : des coopérations prometteuses mais à géométrie variable

Cette incapacité à mener des coopérations formelles comblée par des coopérations informelles se retrouve lorsqu'il est question de lutter contre ces menaces sécuritaires que sont le terrorisme, la piraterie et les cyberattaques. Néanmoins, la lutte contre ces trois menaces sécuritaires mène à des résultats différents en matière de coopération (A). Il reste encore beaucoup à faire pour instaurer une coopération efficace s'appuyant sur une solide armature si possible conventionnelle (B).

### A. Des coopérations à des stades d'avancée différents

Si la piraterie maritime a été un grand succès en matière de coopération (1), ce n'est pas le cas du terrorisme où la coopération est pour l'heure minime (2). La lutte contre les cybermenaces peut être un terrain prometteur où les deux organisations sont en train de trouver leur place sans se nuire (3).

#### *1. Piraterie maritime : une coopération se transformant politiquement en concurrence*

En décembre 2008, l'opération EUNAVFOR-Atalanta a été lancée au large de la Corne de l'Afrique en venant appuyer l'opération *Allied provider* déjà lancée par l'OTAN qui travaillait de concert avec d'autres États (Etats-Unis, Japon, Russie, Chine, Corée du Sud). Faute de coopération formelle, c'est une coopération informelle<sup>63</sup> faite de dîners ministériels non officiels, de *briefings* transversaux, de

61 Communiqué de presse (2018) 074, 11 juillet 2018, § 71, saluant l'appel à l'approfondissement de la coopération UE-OTAN lancé par le Conseil européen de juin 2018.

62 V. not. sur le multilatéralisme effectif, *The EU and effective multilateralism*, E. DRIESKENS, L. VAN SCHAİK (ed.), Routledge 2014, pp. 118-135, p. 122.

63 V. N. GRAEGER, "Security : EU-NATO relations : informal cooperation as a commonlifestyle", in *The long term political action*, A. ORSINI (dir.), p. 170-171, identifiant ces trois éléments alimentant une coopération informelle. M. DRENT, parle d'un multilatéralisme « sélectif », en réaction au caractère lourd, lent du multilatéralisme « institutionnalisé », "From "effective" to "selective multilateralism": the European Union's relations with NATO", E. DRIESKENS, L. VAN SCHAİK (ed.), *The EU and effective multilateralism*, op. cit., pp. 118-135, p. 122.

coopération d'équipes à équipes<sup>64</sup>, qui s'est mise en place et qui a bien fonctionné (création de cadres robustes de coopération informelle avec partage d'informations, système SHADE, échanges par skype et messenger)<sup>65</sup>. Leurs QG maritimes étaient d'ailleurs basés au même endroit, à Northwood<sup>66</sup>. Une coopération rapprochée s'est instaurée avec l'usage des avions de reconnaissance<sup>67</sup>. Elle a cependant pris fin lorsque l'OTAN s'est retirée de la zone au large des côtes somaliennes, celle-ci ayant choisi de se concentrer sur le front Est et en Méditerranée<sup>68</sup>. L'UE exerce un véritable *leadership* en la matière, ce qui n'est cependant pas le cas pour les autres menaces<sup>69</sup>. Parallèlement, l'opération Atalanta a été prolongée jusqu'en décembre 2020. La lutte contre la piraterie est un cas particulier puisque cette coopération a viré d'un point de vue politique en concurrence, l'UE voulant faire mieux que l'Alliance par une démarcation négative<sup>70</sup> en offrant notamment un catalogue de droits que l'OTAN n'a pas et en la poussant à quitter la zone pour

64 Une logique de "*mimetic isomorphism*" selon la formule de J. KOOPS, s'est même instaurée, s'appuyant notamment sur une formation des officiers dans les mêmes écoles, entraînant le façonnage d'une culture sécuritaire commune avec une reprise des valeurs (« normative isomorphism »). J. KOOPS, "Nato's influence on the evolution of the European Union as a security actor", in A. COSTA/ KD. JORGENSEN (dir.), *The influence of international institutions on the EU. When multilateralism hits Brussels*, Palgrave, Macmillan, 2012, pp. 155-185, p. 159.

65 N. GRAEGER, *op. cit.*, p. 172. SHADE, *share awareness and deconfliction* : il est "un groupe militaire international à participation volontaire". Créé en 2008, il a servi à échanger de bonnes pratiques et tenir des discussions informelles. Ce groupe a permis de lancer des opérations navales coordonnées au large des côtes somaliennes et échanger des moyens. V. N. GROS-VERHEYDE, *La coordination multinationale anti-piraterie (Shade) en quelques mots*, 8 juin 2010, B2 - Bruxelles2, (<https://www.bruxelles2.eu/2010/06/lacoordinationmultinationaleanti-piraterieshadeenquelquesmots/>, consulté le 9 juin 2020).

66 Le QG de l'opération Atalanta a été déplacé avec le Brexit de Northwood à Rota, en Espagne. Conseil de l'Union, 30 juillet 2018, communiqué de presse : « EU NAVFOR Somalie-opération Atalanta : le Conseil prolonge l'opération et décide de transférer l'état-major et de nommer un nouveau commandant d'opération ». Pour l'OTAN, v. le dossier « Opérations de luttes contre la piraterie », 20 juillet 2016.

67 Maritime patrol and reconnaissance aircrafts (MPRA), menant des opérations de reconnaissance, (<https://eunavfor.eu/unity-of-effort-between-eu-and-nato-in-counter-piracy/>, consulté le 9 juin 2020).

68 Même si l'OTAN s'est retirée, elle participe encore à des meetings au sein du Groupe de contact sur la piraterie au large des côtes somaliennes (CGPCS), un groupe coordonnant les efforts politiques et militaires des organisations internationales et des États, pour lutter contre la piraterie. V. News : « L'OTAN met un terme à son opération de lutte contre la piraterie », 15 décembre 2016, [www.nato.int](http://www.nato.int), 9 juin 2020. Elle préfère intensifier ses patrouilles dans la région de la Baltique et dans la mer Noire. V. L. LAGNEAU, « L'OTAN met un terme à son opération contre la piraterie au large de la Somalie », 26 nov. 2016, ([www.opex.com](http://www.opex.com), consulté le 9 juin 2020).

69 La piraterie étant une menace maritime devant être appréhendée de manière holistique, l'Union dispose d'une boîte à outils plus large pour traiter le problème à la racine (moyens humanitaires, militaires, aide au développement), ce que n'offre pas l'OTAN au rôle plus limité et concentré sur le volet militaire de la contre-piraterie.

70 L'UE se démarque notamment en offrant un catalogue de droits avec la Charte européenne des droits fondamentaux que l'OTAN n'a pas. V. not. M. DUBUY, « La lutte contre la piraterie maritime face au respect des droits fondamentaux : un exemple de promotion de l'identité de l'Union », *Politiques de l'Union européenne et droits fondamentaux*, coll. Colloques Jean Monnet, (dir.) L. SOLIS-POTVIN, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 403-445.

éviter une double activité<sup>71</sup>. Certains ont parlé d'un concours de beauté entre les deux<sup>72</sup>. J. Koops parle ainsi d'un « inter-organisationnalisme avisé » de la part de l'Union qui s'est appuyée sur l'OTAN et l'ONU et le multilatéralisme effectif que ces organisations revendiquaient pour se forger une nouvelle identité, celle d'un acteur sécuritaire prenant le *leadership* dans la zone<sup>73</sup>. Analysant le bilan de cette coopération d'un point de vue politique et opérationnel, R.-L. Bosilca et M. Riddervold parlent d'une « *fruitful coordination* » mêlant des éléments de compétition, de chevauchement fonctionnel, de dysfonctionnement mais par laquelle les objectifs fixés sont atteints par l'usage acceptable de moyens financiers ou humains<sup>74</sup>. Le bilan de la coordination accroît ainsi la légitimité des deux organisations.

## 2. Cybermenace : une coopération intéressée

C'est une coopération qui est voulue<sup>75</sup> parce que l'OTAN est aux avant-postes de la lutte contre les cybermenaces, plus en avance que l'UE. Aussi, l'UE veut profiter du savoir-faire de l'OTAN. C'est le domaine où la coopération entre l'UE et l'OTAN est la plus poussée à l'heure actuelle<sup>76</sup>.

Des projets de coopération ont ainsi été lancés entre l'AED et le Centre d'excellence de la cyberdéfense coopérative de l'OTAN en vue d'assurer l'échange d'informations. Lors du sommet du Pays de Galles en 2014, l'OTAN a énoncé son besoin d'élaborer un partenariat plus soutenu avec l'UE<sup>77</sup>. L'UE s'était prononcée en faveur de l'organisation de formations conjointes avec l'OTAN en nov. 2014. Au sommet de l'OTAN à Varsovie en 2016<sup>78</sup>, l'OTAN a renforcé sa volonté d'intensifier

71 V. M. DUBUY, « Des relations complémentaires aux relations de rivalité entre l'UE et l'OTAN dans la lutte contre la piraterie maritime. Quand l'Union sort de l'éclipse otanienne », *AFRI*, 2018, pp. 487-501. V. L. BALMOND, « Opérations navales de l'OTAN et articulation entre opérations nationales, opérations OTAN et opérations UE », in *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, dir. C. CHEVALLIER GOVERS et C. SCHNEIDER, Pedone, 2015, pp. 67 s., relevant « les insuffisances de la coordination tactique » et « l'introuvable coordination politique ».

72 B. SEIBERT, "Avoiding the "institutional "Beauty contest" in counterpiracy", commentary, *RUSI*, 2008.

73 J. KOOPS, *The European Union as an integrative power?, Assessing the EU's effective multilateralism' with NATO and the United Nations*, VUB Univ. press, 2011, p. 384.

74 R.-L. BOLSICA, M. RIDDERVOLD, "EU-NATO inter-organizational relations in counter-piracy operations off the horn of Africa", in *Multinational rapid response mechanisms: from institutional proliferation to institutional exploitation*, J. KARLSRUD et Y. REYKERS (ed.), Routledge, 2019, Chapter 8, p. 155 s. reprenant la classification de Reykers et Karlsrud. Pour une autre référence à cette compétition, v. not. M. RIDDERVOLD, "Why not fight piracy through NATO? Explaining the EU's first naval mission: EU NAVFOR Atalanta", M. RIDDERVOLD, *The maritime turn in EU foreign and security policies*, Palgrave, 2018, pp. 195-217, sp. pp. 204-205 ; "New threats - different response: EU and NATO and Somali piracy", *European security*, 2014, pp. 546-564.

75 V. P. PERNIK, « EU-NATO cooperation in cybersecurity and defence », pp. 8-13, in *EU-NATO cooperation, a secure vision*, op. cit.

76 En ce sens, A. MESTERHAZY, op. cit., p. 11.

77 Déclaration du sommet du Pays de Galles, 4 et 5 septembre 2014, ([https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_112964.htm), consulté le 9 juin 2020), not. pt. 102.

78 Communiqué du Sommet de Varsovie, 8 et 9 juillet 2016, not. pt 121, (<https://www.nato.int/>

la coopération avec l'UE au travers d'activités conjointes de formation et des activités de recherche et de technologie. Un centre d'excellence européen basé à Helsinki pour la lutte contre les menaces hybrides a été créé en 2017 (*Hybrid COE*). Il n'est ni un organe de l'OTAN ni de l'UE, ce qui le met à l'abri des tensions politiques liées à la participation d'États non membres<sup>79</sup>. Il permet d'instaurer un cadre propice à la discussion et l'échange d'informations et l'élaboration de stratégies de réponses à ces menaces<sup>80</sup>. H. Smith parle à ce titre de « fertilisation croisée », propice à l'enrichissement de la coopération<sup>81</sup>. Le centre d'excellence a ainsi organisé le premier scénario de réflexion informel sur une réponse coordonnée aux menaces hybrides<sup>82</sup>. Il avait encore hébergé des ateliers de réflexion de haut niveau en 2018 et 2019 accueillant des personnels des deux organisations. L'OTAN a également créé un poste de Secrétaire général adjoint pour le renseignement et la sécurité (ASG JISD)<sup>83</sup> afin d'encadrer davantage le partage d'informations entre les deux organisations.

Un accord a été signé le 10 février 2016 entre le Centre de réponse aux incidents informatiques de l'UE (CERT-UE) et la capacité OTAN de réaction aux incidents informatiques (NCIRC). Il permet d'échanger des informations, de procéder à des évaluations conjointes de la menace. Il apporte un soutien logistique, et permet le recrutement de personnel et le partage de bonnes pratiques<sup>84</sup>.

Des exercices ont été également organisés auxquels des représentants de l'Union ont participé : « Cyber coalition » pour l'OTAN<sup>85</sup>. L'UE a encore organisé un exercice « EU Cybrid 2017 », auquel le secrétaire général de l'OTAN J. Stoltenberg avait été invité à participer<sup>86</sup>. L'UE et l'OTAN ont également mené des exercices

---

cps/fr/natohq/official\_texts\_133169.htm, consulté le 9 juin 2020).

79 N. KOENIG, "The EU and NATO", *op. cit.*, p. 3. V. A. HAGELSTAM, « Coopérer pour lutter contre les menaces hybrides », (<https://www.nato.int/docu/review/fr/articles/2018/11/23/cooperer-pour-lutter-contre-les-menaces-hybrides/index.html>), il y est présenté comme une « entité juridique autonome ». V. le site de l'Hybrid COE, (<https://www.hybridcoe.fi/>): « un centre international et indépendant en réseau pour les praticiens et les experts ».

80 Il comprend onze États membres de l'OTAN et de l'Union. L'Autriche, la Suède et la Finlande en font partie comme les États-Unis, le Canada et la Norvège. Ni la Turquie ni Chypre n'en font partie.

81 H. SMITH, *op. cit.*, p. 17.

82 A. HAGELSTAM, "Cooperating to counter hybrid threats", *NATO review*, 23 nov. 2018.

83 *Assistant Secretary General Joint Intelligence and Security Division*, Division Civilo-militaire Renseignement et Sécurité de l'OTAN. Un poste occupé pour la première fois le 1<sup>er</sup> décembre 2016 par l'Ambassadeur Arndt Freytag von Loringhoven, à la tête de la JISD (*Joint intelligence and Security Division*), dont le principe de création remonte au Sommet de Varsovie de 2016. V. « A new era for NATO intelligence », 29 October 2019, (<https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/10/29/a-new-era-for-nato-intelligence/index.html>, consulté le 9 juin 2020).

84 Rapport du Parlement européen sur la cyberdéfense, déjà cité, § 39. Il fait valoir la nécessité d'accroître le degré de confiance entre l'OTAN et l'UE. Il exhorte les deux organisations à organiser régulièrement des exercices en y invitant les hauts responsables.

85 V. « Exercice Cyber Coalition – L'OTAN se prépare pour faire face aux menaces d'aujourd'hui », 28 novembre 2018, ([https://www.nato.int/cps/fr/natohq/news\\_160898.htm?selectedLocale=fr](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/news_160898.htm?selectedLocale=fr), consulté le 9 juin 2020).

86 "First cyber exercise at EU ministerial level focuses on strategic decision-making", Tallinn,

parallèles et coordonnés en 2017, 2018, 2019 (PACE)<sup>87</sup>. L'interaction se fait au travers de communications ad hoc d'alertes, d'évaluations portant sur la menace cyber. Des réunions régulières sont prévues, des exposés croisés. Des contacts fréquents sont établis entre la branche d'analyse des menaces hybrides de l'OTAN (division civilo-militaire renseignement et sécurité) et la Cellule de fusion de l'UE face aux menaces hybrides. Cette menace politique, économique et militaire peut relever également de la lutte contre le terrorisme.

### 3. *Terrorisme, une coopération jusqu'alors minime*

Cette menace est un objectif commun mais il existe entre les organisations deux façons différentes d'appréhender le terrorisme et d'y réagir<sup>88</sup>. Si l'OTAN a misé sur le *hard power*, l'UE a misé sur le *soft power*. L'OTAN a créé le *South Hub* pour faire face aux menaces en Méditerranée<sup>89</sup>. Elle a mis en place le système AWACS pour l'échange d'informations, un système aéroporté de décision et de contrôle<sup>90</sup>. L'UE a une approche différente du contre-terrorisme se concentrant notamment sur la lutte contre le financement du terrorisme, la prise de sanctions

- 
- 7 sept. 2017, (<https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2017/09/07/first-cyber-exercise-at-eu-ministerial-level-focuses-on-strategic-decision-making>, consulté le 9 juin 2020). « Le secrétaire général de l'OTAN rencontre les ministres de la Défense des pays de l'Union européenne et assiste à un exercice cyber », ([https://www.nato.int/cps/fr/natohq/news\\_146741.htm?selectedLocale=fr](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/news_146741.htm?selectedLocale=fr), consulté le 9 juin 2020) ; v. le rapport de L. MARTINHO, « Les exercices de l'OTAN-Evolution et enseignements », Commission de la défense et de la sécurité, 13 oct. 2019, 137 DSCFC 19 F fin, § 64-65. Sur l'organisation d'exercices conjoints pour faire face aux cybermenaces en nov. 2018, « EU Hybrid Exercise 2018 – Strengthening European Crisis Response », ([https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/53925/eu-hybrid-exercise-2018-%E2%80%93-strengthening-european-crisis-response\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/53925/eu-hybrid-exercise-2018-%E2%80%93-strengthening-european-crisis-response_en), consulté le 9 juin 2020).
- 87 V. Cinquième rapport d'étape sur les suites données aux propositions communes entérinées le 6 décembre 2016 et le 5 décembre 2017 par le Conseil de l'Atlantique Nord et le Conseil de l'Union européenne, p. 12, ([https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/6/pdf/200615-progress-report-nr5-EU-NATO-fre.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/6/pdf/200615-progress-report-nr5-EU-NATO-fre.pdf), consulté le 9 juin 2020).
- 88 L'Union s'est concentrée davantage sur le volet judiciaire, la prévention par la lutte contre la propagande terroriste et la radicalisation, la prise de sanctions financières et l'encadrement du retour des combattants terroristes étrangers. L'OTAN pour sa part anime largement le volet défensif avec le programme de travail pour la défense (DAT) ayant pour objet de protéger les militaires et les civils contre les attentats-suicide. Les forces d'opérations spéciales de l'OTAN (SOF) mènent des opérations de sécurité en Iraq, par ex. Elles forment et entraînent les troupes partenaires locales. V. M. MOON, « Les forces d'opérations spéciales de l'OTAN dans l'environnement de sécurité contemporain », Assemblée parlementaire de l'OTAN, Commission de la défense et de la sécurité, Rapport du 18 nov. 2018, 169 DSCFC, 18 F rév.1 fin., p. 6-7.
- 89 Le NSD-S Hub a été créé à Naples en 2017, sous le contrôle de l'*Allied joint force command*. Il s'occupe de problèmes comme le terrorisme, la déstabilisation, les migrations, la radicalisation. Son champ d'action concerne les régions jouxtant les frontières régionales de l'Alliance comme par exemple le Sahel, l'Afrique du Nord, l'Afrique subsaharienne ou le Moyen-Orient. V. « NSD-S Hub, a meeting room for peace and stability », the southernhub.org. Il est institué pour créer des connexions, pour améliorer le processus de consultation, pour aider l'OTAN à mieux coordonner son action avec ses alliés.
- 90 *Airborne Warning and Control System*, Système de commandement et de détection aéroporté (SDCA), V. « AWACS : les yeux de l'OTAN dans le ciel », 30 mars 2020, ([https://www.nato.int/cps/fr/natolive/topics\\_48904.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natolive/topics_48904.htm), consulté le 9 juin 2020).

économiques<sup>91</sup>. Ce sont des volets qui ne sont pas exclusifs l'un de l'autre mais bien complémentaires.

Il existe encore des différences d'appréciation de la menace terroriste entre États membres au sein d'une même organisation. Certains membres voudront lutter contre les groupes terroristes par des moyens militaires quand d'autres États membres préféreront activer le volet judiciaire (coopération judiciaire, criminalisation de certains comportements, recours aux règles s'appliquant aux opérations de police)<sup>92</sup>. Les États membres européens communs aux deux organisations se sont ainsi mis à former des groupes d'États en fonction de leur perception de la menace, ferment de divergences<sup>93</sup>. Par ailleurs, les deux organisations, bien qu'étant d'accord pour coopérer, n'ont jamais créé de structures communes. Elles ont juste encouragé leurs personnels à mettre en place des standards communs ou des analyses communes. Dans les dix années qui ont suivi l'émergence de l'hyperterrorisme, les deux organisations n'ont pas cherché à élaborer une coopération effective ni une harmonisation des initiatives<sup>94</sup>. Le résultat est ainsi celui d'une duplication des efforts et des ressources<sup>95</sup>. Pourtant, comme le font valoir Ch. Kaunert et O. Wertman, la réaction des États-Unis après les attentats du 11 septembre a poussé l'Union à prendre sa part de responsabilité dans la lutte mondiale contre le terrorisme. La coopération avec les États-Unis doit servir de tremplin pour améliorer la coopération entre les deux organisations<sup>96</sup>.

En cette matière, la coopération entre les deux organisations était peu développée jusqu'en 2016 au moins<sup>97</sup>. Aussi, en décembre 2017, l'UE et l'OTAN se mettent d'accord pour renforcer leur coopération, notamment par l'échange

91 M. E ARGANO, "NATO's impact on the European international security and counter-terrorism policy", *EULOGOS Athena*, jan. 24, 2018, "Thanks to the measures most concentrated on deterrence and collective defence, NATO allows the EU to continue its sanctioning policies". La stratégie de contre-terrorisme de l'UE est fondée sur 4 piliers : prévenir, protéger, répondre, poursuivre.

92 Les États qui ont été victimes d'attaques terroristes comme la France, le Royaume-Uni, les États-Unis vont privilégier le volet sécuritaire. C. KAUNERT, O. WERTMAN, "Counter-terrorism cooperation", in *The EU and NATO*, *op. cit.*, p. 68-69.

93 A. MESTERHAZY, *op. cit.*, p. 16.

94 La reconnaissance d'une complémentarité nécessaire au travers de la déconfliction entre les deux organisations était, selon J. Bird, purement rhétorique jusque, au moins, 2010. La limitation des interactions s'expliquait notamment par des obstacles géopolitiques mais aussi parce que les questions liées au renseignement relevaient bien du champ d'action de l'OTAN mais pas de l'UE, J. BIRD, "EU-NATO cooperation in counter terrorism", *EU-NATO cooperation, a secure vision for Europe*, springs 2019, pp. 17-20, p. 18.

95 AA. STABILE, G. LASCONJARIAS, P. SARTORI, *NATO-EU cooperation to project Stability, Documenti IAI*, 2018.

96 Ch. KAUNERT, O. WERTMAN, *op. cit.*, p. 71.

97 J. BIRD, "Working with partners to counter terrorism", *NATO review*, 16 may 2019. Selon A. MESTERHAZY, « Les tentatives de renforcement de la coopération OTAN-UE n'ont pas souvent dépassé le stade des mots », *op. cit.*, p. 14, § 79. N. HELWIG, "New tasks for EU-NATO cooperation : an inclusive EU defence policy requires close collaboration with NATO", *SWP Comment*, 4/2018, p. 2, relevant que les États préfèrent passer par la conclusion d'accords bilatéraux plutôt que partager ces informations sensibles qui touchent à leur sécurité intérieure.

d'informations entre le SEAE et le *Counter-terrorism coordinator's office*. La coopération UE-OTAN se concentre sur des domaines comme la connaissance situationnelle commune, la lutte contre la prolifération des armes, le renforcement des capacités défensives. L'OTAN coopère encore avec les responsables de missions de l'UE à l'étranger, ces derniers ayant, comme le relève J. Bird, une connaissance parfaite des projets menés par l'UE avec des États partenaires en matière de lutte contre le terrorisme<sup>98</sup>.

Une coopération maritime dans le cadre de la lutte contre le terrorisme s'est également instaurée avec un partenariat stratégique opérationnel permettant aux deux organisations de s'appuyer sur une connaissance situationnelle commune. L'OTAN a lancé l'opération *Sea Guardian* visant à lutter notamment contre la menace terroriste<sup>99</sup>. Cette opération travaille de concert avec l'opération *Sophia* de l'UE<sup>100</sup>. Un échange informel de données a lieu avec les États participant à l'opération *Sophia* de l'UE en Méditerranée, les navires de l'Espagne et de l'Italie participant aux deux opérations<sup>101</sup>.

La coopération entre l'OTAN et les agences Europol et Frontex contribue à ce partage d'informations mais cette mise en commun reste limitée. Les membres de l'OTAN sont maintenant invités aux réunions d'EUROPOL<sup>102</sup>.

Ce besoin de coopération ressenti peut être néanmoins contrecarré par des risques de discordances entre les deux organisations. B. Szewczyk s'interroge : comment s'articulent l'art. 5 du Traité de Washington sur la défense collective et l'art. 42(7) du Traité sur l'UE instituant la clause d'assistance mutuelle ? Existe-t-il une hiérarchie entre les deux systèmes<sup>103</sup> ?

S'il existe des obstacles d'ordre culturel, une méfiance originelle de la part de certains États membres, les deux organisations envisagent désormais cette coopération comme un besoin vital, et s'ouvrent à toute proposition pour améliorer la coopération afin de lutter contre ces menaces hybrides.

98 J. BIRD, « Travailler avec les partenaires pour lutter contre le terrorisme », 16 mai 2019, (<https://www.nato.int/docu/review/fr/articles/2019/05/16/travailler-avec-les-partenaires-pour-lutter-contre-le-terrorisme/index.html>, consulté le 9 juin 2020).

99 A la place de l'opération *Active endeavour* ayant pris fin en oct. 2016. V. « Operation active endeavour », (<https://www.globalsecurity.org/military/ops/active-endeavour.htm>).

100 Luttant en premier lieu contre le trafic des migrants, elle est devenue EUNAVFOR Med Irini en mars 2020 dont la mission est concentrée sur le respect de l'embargo sur les armes contre la Libye.

101 V. « En Méditerranée, *Sophia* (UE) et *Sea Guardian* (OTAN) se parlent », B2 - Bruxelles2, (<https://www.bruxelles2.eu/2018/03/en-mediterranee-sophia-ue-et-sea-guardian-otan-se-parlent/>, consulté le 9 juin 2020).

102 V. *Rapports d'étapes sur les suites données aux ensembles de propositions communes entérinés le 6 décembre 2016 et le 5 décembre 2017* par le Conseil de l'Union et le Conseil de l'Atlantique Nord, 2018, 2019, 2020.

103 Ces clauses peuvent être articulées de deux manières : certains considèrent que les deux clauses opèrent à des niveaux différents, l'art. 5 étant collectivement invoqué quand la clause de défense mutuelle peut être invoquée à titre individuel. Mais pour d'autres auteurs, comme le fait valoir B. SZEWCZYK, "Operational cooperation", *op. cit.*, p. 24, c'est historiquement l'art. 5 qui doit l'emporter, ce qui est d'ailleurs prévu à l'art. 42(7) TUE pour les États membres communs.



## B. Des propositions pour améliorer la coopération

Ces efforts porteront de manière générale sur l'entretien d'une culture stratégique commune<sup>104</sup>. Les deux organisations souffrent d'une difficile identification des menaces communes. Aucune stratégie commune n'existe d'ailleurs. Le lancement de la Coopération structurée permanente (CSP/PESCO) pourrait améliorer la performance des membres européens de l'OTAN. Il semblerait qu'il existe une réelle volonté au sein de l'UE pour que cette coopération fonctionne de manière équilibrée, de telle sorte que les capacités élaborées à l'échelle multinationale par les membres de l'Union profitent autant aux opérations de l'UE que de l'OTAN. L'idée du *burden sharing* est une priorité. Le risque est pourtant toujours celui de l'*overlapping* dans l'exercice de leurs fonctions, de la concurrence, de l'acquisition de capacités en double. C'est un discours presque à contre-courant, et il est pourtant encore tenu, J. Stoltenberg ravivant cette méfiance en 2018<sup>105</sup>. Parmi la batterie de propositions formulées par les auteurs pour renforcer cette coopération interinstitutionnelle vitale, on trouvera la création d'un centre de partage de l'information (1), l'augmentation du nombre d'exercices conjoints (2), et une amélioration dans la répartition des tâches entre les deux organisations (3).

### 1. La création d'un centre de partage de l'information

Il s'agit d'instiller une culture du partage d'informations entre les deux organisations et établir une confiance commune<sup>106</sup>. Le partage repose sur des procédures qui manquent d'efficacité parce qu'étant lourdes. À ce titre, afin d'améliorer le dispositif, l'UE va mettre en place davantage de personnels ayant reçu une formation spécifique pour traiter des informations confidentielles.

Le partenariat existant entre le Centre d'excellence de l'OTAN et la division Stratcom du SEAE doit être amélioré.

B. Lété et P. Pernik proposent la création d'un centre commun d'analyse des menaces permettant d'améliorer le partage de l'information en développant les SOP (*Standard operating procedures*). Ce « Hub » mettrait en commun des informations de toutes sortes (des informations classées, provenant de sources

104 Une nécessité que relève le Parlement européen, Rapport sur les relations UE-OTAN, *op. cit.*, pt. 4-5. D. FIOTT, "Defending industry, industrial cooperation and military mobility", *The EU and NATO*, *op. cit.*, pp. 45-6.

105 *Doorstep statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg prior to the European Union Foreign Affairs Council meeting*, 20 nov. 2018, "But I have been equally clear about the fact that EU efforts must not compete with NATO, must not duplicate NATO, because NATO remains the bedrock for European security".

106 N. KOENIG, "The EU and NATO", *op. cit.*, p. 4. Une stratégie commune sur les menaces hybrides n'a ainsi pas pu être mise en place parce que l'Union ne voulait pas mettre trop exclusivement à disposition ses outils civils au profit de l'OTAN. Les deux organisations n'ont pas réussi à mettre en oeuvre conjointement une feuille de route portant sur la mobilité militaire.

publiques et privées, des sources ouvertes ou anonymes)<sup>107</sup> et renforcerait une connaissance partagée des situations. La plateforme pourrait développer des systèmes de communication pour partager de manière sécurisée des informations confidentielles. Selon ces auteurs, le « Hub » pourrait déterminer quelles sont les informations qui peuvent être partagées, tout en s'assurant que les informations sont divulguées au bon moment.

## 2. Mise en place d'exercices conjoints

Les deux organisations devraient mutuellement s'inviter : des meetings entre le CARD (*Conventional Armaments Review Document/Revue annuelle de coordonnées de défense*), le processus OTAN de planification de défense (NDPP/*NATO Defence Planning Process*), le plan de développement des capacités de l'AED sont prévus. Des exercices parallèles et coordonnés ont été lancés entre les deux organisations depuis 2017, ils devraient être approfondis tout comme les échanges interservices renforcés<sup>108</sup>. Ainsi, si l'OTAN lance chaque année une opération de gestion de crises / menaces hybrides CMX 17-19 et échange avec le SEAE, la commission européenne et le secrétaire général du Conseil de l'UE, ces opérations constituent des efforts séparés. Les exercices théoriques à l'échelle stratégique/politique devraient être davantage rattachés à un volet technique et opérationnel<sup>109</sup>. Dans le cadre de cette coopération, la mobilité militaire devrait être accrue, c'est une priorité de la coopération UE-OTAN. La coopération pour pouvoir être efficace doit passer du stade des exercices distincts mais coordonnés aux exercices conjoints parce que la coopération repose encore trop sur des échanges « *staff-to-staff* » et des *workshops*<sup>110</sup>. Une liste conjointe d'experts (pour les cybermenaces) pourrait être également dressée, ce qui faciliterait le partage d'expériences. P. Pernik relève encore la nécessité d'ouvrir les séances de formation aux agents de chaque organisation avec un investissement renforcé des États membres<sup>111</sup>.

107 B. LETÉ, P. PERNIK, "EU-NATO cybersecurity and defense cooperation: from common threats to common solutions", *Policy Brief GMF*, décembre 2017, p. 3.

108 C'est ce qu'appelait de ses vœux le Parlement européen en 2018, Résolution du Parlement européen du 13 juin 2018 sur les relations UE-OTAN, pt. F, « [...] une coopération plus étroite et plus efficace dans les domaines communs aux deux organisations », réclamant davantage de complémentarité entre les deux organisations. Le Parlement européen relevait également que « les deux organisations pouvaient être plus efficaces si elles agissaient d'une manière véritablement coordonnée et tiraient le meilleur parti de leur savoir-faire et de leurs ressources », pt. G.

109 Selon B. LÉTÉ et P. PERNIK, ce doit être le cas pour les cybermenaces.

110 N. KOENIG, "The EU and NATO", *op. cit.*, p. 4.

111 P. PERNIK, "EU-NATO cooperation", *op. cit.*, p. 11 et pour une liste de propositions pour lutter contre les cybermenaces, p. 10 s.

### 3. Une meilleure répartition fonctionnelle/ matérielle des tâches

L'UE et l'OTAN n'ont pas la même essence, pas la même vocation. Quand l'UE s'occupe du volet civil, l'OTAN prend en charge le volet défensif/militaire. Des différences existent entre les deux organisations d'un point de vue militaire (logistique, humain) et d'un point de vue opérationnel<sup>112</sup>. Elles n'agissent pas dans la même aire géographique. Si l'OTAN est limitée par essence à la zone nord-atlantique et a pu étendre son champ d'action à des opérations en dehors de l'art. 5, l'UE a pu lancer des missions civiles en dehors du territoire de ses États membres, comme en Palestine ou dans le Nord de l'Afrique par exemple. De la même manière, leurs actions se répartissent selon une logique fonctionnelle qui n'est pas la même. Quand l'OTAN obéit à une logique d'action originellement défensive, l'UE répond à une logique d'action sécuritaire<sup>113</sup>. En outre, il existe une logique de répartition des tâches intérieur/extérieur qui aménage une complémentarité entre les deux organisations, l'OTAN étant l'acteur extérieur quand l'UE joue davantage le rôle de l'acteur intérieur. La division des tâches entre les deux organisations n'a jamais été officiellement effectuée ni revendiquée par les deux organisations<sup>114</sup>. Elle devrait l'être.

Certains auteurs ont proposé une répartition équilibrée de la charge de ces missions selon un cadre d'action à plusieurs niveaux<sup>115</sup>. La répartition pourrait se faire en suivant une échelle locale, régionale, globale (une répartition par zone où sont concentrées certaines menaces, l'OTAN pourrait s'occuper du flanc Est quand l'UE s'occuperait du flanc Sud). Selon A. Stabile, G. Lasconjarias, P. Sartori, cette répartition des tâches pourrait se faire selon différentes phases entre la stabilisation, la reconstruction et la transformation<sup>116</sup>. La lutte contre la piraterie ou le terrorisme, menaces exigeant un traitement holistique, passe ainsi par le renforcement de l'État dans ces institutions, son autorité souveraine, et par la reconstruction de l'État selon le modèle de l'État de droit qui apporte de la stabilité en durcissant la légitimité des autorités au pouvoir.

En conclusion, on ne peut que souligner le décalage entre la réalité politique et le message que véhiculent officiellement ces deux organisations<sup>117</sup>. Ces menaces

112 V. T. AGHNIASHVILI, "Towards more effective cooperation? The role of states in shaping NATO-EU interaction and cooperation", *Connections*, 2016, p. 72.

113 Ou encore une répartition selon une logique militaire contre civile. V. G. LINDSTROM, Th. TARDY, *op. cit.*, p. 8. Les auteurs relèvent que si l'OTAN occupe la partie supérieure du spectre militaire étant construite sur un système de sécurité collective, l'UE occupe la partie la plus basse. L'UE sera la mieux placée pour assurer les missions de sécurité-développement mais l'OTAN peut tout à fait prendre en charge des missions de gouvernance sécuritaire et l'UE peut assurer des missions de défense.

114 *Ibid.*, p. 9.

115 AA. STABILE *et al.*, *op. cit.*, p. 14. Selon B. SZEWCZYK, *op. cit.*, p. 24, « toute recherche d'une division pleine et équitable entre l'UE et l'OTAN reviendrait à une tâche de Sisyphe ».

116 *Ibid.*

117 G. LINDSTROM, Th. TARDY, "The scope of EU-NATO cooperation", in *The EU and NATO, The*

sont si pressantes que les deux organisations ne peuvent pas faire l'économie de la coopération. Le facteur « Poutine-Brexit-Trump » n'arrange cependant pas les choses. Les obstacles restent néanmoins difficiles à surmonter tant les tensions politiques persistent<sup>118</sup>. La coopération mettra du temps à s'instaurer parce que ce climat de confiance nécessaire se construit laborieusement. Cette coopération suit ainsi une logique ascendante, en venant du bas, celui des échanges officieux car l'armature conventionnelle existante est au mieux vacillante au pire obsolète. À l'heure actuelle, le bilan n'est pas à la hauteur du message politique et les opérations conjointes restent un vœu pieux même si cette coopération inter-organisationnelle ne s'est jamais autant développée depuis ces quatre années. À défaut d'exercices conjoints, ce mariage ne peut être réellement consommé. On relève néanmoins une nette évolution dans le discours politique qui porte avec le temps moins sur les risques de duplication et davantage sur la notion de partage et de mise en commun (*pooling and sharing*). C'est à ce prix que les mariages de raison se transforment en mariages d'amour.

## Résumé

Évoluant dans un nouvel environnement sécuritaire, l'UE et l'OTAN ont pris pleinement conscience de la nécessité d'une coopération interinstitutionnelle. C'est particulièrement le cas dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la piraterie maritime et les cyber-menaces. Ces menaces ont été identifiées dans les stratégies sécuritaires des deux organisations mais n'ont pas fait l'objet d'une identification dans un instrument commun. Historiquement, les deux organisations n'ont d'ailleurs pas forcément réagi de la même manière à ces menaces. Depuis, la nécessité de coopérer pour les deux organisations a été proclamée à maintes reprises dans des déclarations officielles, spécialement dans la déclaration conjointe UE-OTAN du 8 juillet 2016. Ce besoin de coopérer s'est heurté à de nombreux obstacles politiques et le refus de certains États membres de partager des infrastructures et des informations. Les coopérations, en fonction des menaces, donnent lieu à des résultats différents. Les coopérations, en fonction des menaces, donnent lieu à des résultats différents. Si la coopération est la plus poussée en matière de lutte contre les cyber-menaces, et à construire en

---

*essential partners*, *op. cit.*, pp. 3-12, p. 12.

118 Un plafond de verre politique se maintient et a peu de chance de disparaître selon N. KOENIG car les tensions entre la Grèce et la Turquie se sont ravivées au printemps 2018, "The EU and NATO: a partnership with a glass ceiling", *EU global strategy watch*, 8, *Instituto affari internazionali*, nov. 2018 ; M. DRENT *et al.*, *op. cit.*, p. 7, p. 4. L'auteur craint ainsi que cet appel à la coopération renforcé dans la SGUE de 2016 soit finalement de manière ironique une occasion supplémentaire de souligner, dans les champs sécuritaires et défensifs, les dissensions persistantes entre les deux organisations.

matière de lutte contre le terrorisme, la coopération en matière de piraterie a pu se transformer en concurrence entre les deux organisations d'un point de vue politique. Parmi les propositions pour améliorer cette coopération, on trouvera notamment le façonnage d'une culture stratégique commune et l'identification de ces menaces dans un instrument stratégique commun. La réalisation d'exercices conjoints doit encore être encouragée. La voie informelle de la coopération interinstitutionnelle a permis d'amorcer une relance de la coopération formelle qui ne peut pas s'appuyer pour l'heure sur une armature conventionnelle solide, les accords Berlin Plus étant stratégiquement obsolètes.

## Abstract

Within the new security environment, EU and NATO have fully recognized that there is a need of inter-organizational cooperation. This is particularly the case of the fight against terrorism, maritime piracy and cyber threat. If those threats have been identified in the security strategy of both organizations, they have never been identified in a common document. In the past, both organizations have not even reacted in the same way to the threats. However, the necessity to cooperate has been periodically claimed in official declarations, especially in the EU-NATO Joint Declaration of 8 July 2016. This need of cooperation faces political difficulties and the refusal of some member states to share information and infrastructures. For each type of threat, cooperation leads to different results. If cooperation is the most developed in the field of the fight against cyber threats, it is supposed to be built within the field of terrorism. Cooperation for combating piracy became a battle field of political competition. That is why authors promote the creation of a common security culture as well as a common strategy for identifying the threats. The development of joint exercises has to be encouraged. The informal way of inter-organizational cooperation has enabled to find stronger path for formal cooperation that cannot nonetheless rely for now on a strong conventional structure, the Berlin arrangements being obsolete in a strategical sense.