HAL
open science

Des relations complémentaires aux relations de rivalité entre l'UE et l'OTAN dans la lutte contre la piraterie maritime. Quant l'Union sort de l'éclipse otanienne

Mélanie Dubuy

▶ **To cite this version:**

Mélanie Dubuy. Des relations complémentaires aux relations de rivalité entre l'UE et l'OTAN dans la lutte contre la piraterie maritime. Quant l'Union sort de l'éclipse otanienne. Annuaire français de relations internationales , 2018, XIX, pp.487-501. hal-03003292

HAL Id: hal-03003292

https://hal.univ-lorraine.fr/hal-03003292v1

Submitted on 17 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ANNUAIRE FRANÇAIS DE RELATIONS INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

PUBLICATION COURONNÉE PAR

L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)

Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

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'eclipse otanienne

PAR

Mélanie DUBUY (*)

La piraterie maritime a été identifiée comme une menace à la sécurité des intérêts des Etats membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de l'Union européenne (UE) dans leurs stratégies sécuritaires (1). L'OTAN la première est intervenue dans le golfe d'Aden et à l'ouest de l'océan Indien, en lançant plusieurs opérations sur le fondement des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies (2). Disposant de forces navales permanentes (Standing NATO Maritime Group 1 et 2), elle avait lancé l'opération Allied Provider (octobre-décembre 2008), puis l'opération Allied Protector (mars-août 2009) et enfin l'opération Ocean Shield (3), qui a pris fin en décembre 2016 (4). L'UE est ensuite intervenue parallèlement à l'OTAN, sur mandat de l'Organisation des Nations Unies (ONU), avec l'opération EUNAVFOR (European Union Naval Force) /Atalanta, la première opération militaire navale lancée par l'UE dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et encore renouvelée en décembre 2016 (5). L'OTAN et l'UE évoluent dans un espace où elles sont amenées à coopérer avec d'autres puissances comme les Etats-Unis, qui conduisent la Combined Maritime Force CTF 151 (Combined Task Force), ou encore l'Inde, la Russie et la Chine, qui cherchent également à montrer

(*) Maître de conférences à la Faculté de Droit de l'Université de Lorraine (Nancy, France).

(1) OTAN, *Stratégie maritime de l'Alliance*, 18 mars 2011, II-5 ; UE, Conseil européen, *Stratégie européenne de sécurité*, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », 12 déc. 2003, pp. 3-4, une nouvelle forme de criminalité organisée résultant de la déliquescence étatique ; UE, *Stratégie de sûreté maritime de l'Union*, 24 juin 2014, 11205/14, p. 7, pt V, c.

(2) Le Conseil de sécurité avait demandé aux Etats membres de l'ONU de coopérer entre eux et avec les organisations régionales (S/RES/1816), 6 nov. 2008.

(3) *Cf.* P. Olson, « Counter piracy off the coast of Somalia: a NATO perspective », *in* P. Koutrakos / A. Skordas (dir.), *The Law and practice of piracy at sea. European and international law perspectives*, 2014, pp. 183-194.

(4) L'OTAN souhaite désormais concentrer ses efforts sur son territoire occidental face à la Russie, augmentant ses troupes en Baltique et en mer Noire, mais elle continuera à se tenir informée de la situation maritime dans cette zone et à entretenir des liens étroits avec d'autres acteurs de la lutte contre la piraterie.

(5) Lancée le 10 novembre 2008 (action commune 2008/851/PESC), cette opération a été prolongée par le Conseil de l'Union jusqu'au 31 décembre 2018.

leur puissance et qui sont partisans d'une coopération plus poussée (6). Les deux organisations régionales se sont ainsi retrouvées fin 2008 sur le même théâtre d'opérations en poursuivant des mandats similaires (lutte contre la piraterie et escortes des navires du Programme alimentaire mondial), ce qui préfigurait un redoutable « *concours de beauté* » (7). Le scénario d'une rivalité interorganisationnelle risque de desservir leurs missions.

Historiquement, l'action des deux organisations internationales (OI) obéissait à des logiques et à des objectifs différents. Alors que l'action de l'OTAN était traditionnellement circonscrite au volet militaire, celle des communautés européennes était classiquement axée sur le volet civil, en misant largement sur le *soft power*. La fin de la Guerre froide a contribué à changer la logique de répartition des fonctions, entraînant un bouleversement dans la prise en charge des missions qui leurs revenaient. Alors que l'UE était confrontée davantage à la question sécuritaire avec les guerres des Balkans des années 1991 à 1995, son inadaptation, doublée d'une dépendance à la puissance militaire américaine, la poussèrent à développer ses propres moyens militaires et à gagner en autonomie (8). La difficile adéquation militaire des troupes de l'UE ayant participé aux frappes menées par les Etats-Unis et l'OTAN sur la Yougoslavie en 1999 avait poussé l'UE a renforcé le volet sécuritaire de ses politiques. L'UE, en créant la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), avait pénétré dans le champ de compétences originel de l'OTAN, générant ainsi un chevauchement fonctionnel (9). L'UE se dotait aussi d'une chaîne de commandement indexée sur le modèle otanien avec la création du Conseil politique et de sécurité (COPS), du Comité militaire de l'UE, de l'état-major de l'UE. Elle s'éloignait ainsi de son image de puissance civile (10), alimentant largement le débat académique sur l'évolution de sa posture traditionnelle (11). S'il y avait à l'origine de la création de la PESD une volonté pour certains Etats membres d'endosser un rôle d'auxiliaire de l'OTAN, d'autres Etats voulaient pour leur part lancer une politique autonome de l'OTAN. Cette tendance à l'autonomisation annoncée, le

(6) La Russie a même demandé formellement à occuper un rôle plus central dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune. *Cf.* L. McGivern, « The European Union as an international actor: has operation Atalanta changed global perceptions of the EU as a military force ? », nov. 2010, disponible sur le site Internet archive.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/McGivern-Operation%20 Atalanta.pdf.

(7) B. Seibert, « Avoiding the institutional 'beauty contest' in countering Somalian piracy », *RUSI Journal*, 15 déc. 2008, disponible sur le site Internet rusi.org/commentary/avoiding-institutional-%E2%80%98beauty-contest%E2%80%99-countering-somali-piracy.

(8) J. Varwick / J. Koops, « The European Union and NATO: 'shrewd interorganizationalism' in the making », *in* K. Jorgensen (dir.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, 2009, p. 103.

(9) N. Graeger / K. Haugevik, « EU-NATO relations », *in* K. E. Jorgensen / K. Laatikainen (dir.), *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions*, Routledge, 2013, p. 260.

(10) J. Varwick / J. Koops, *op. cit,* p. 105.

(11) J. Larik, « *Arma fero, ergo sum*? The European Union, NATO and the quest for 'European identity' », *in* H. de Waele / J. J. Kuipers (dir.), *European Union's Emerging International Identity. Views from Global Arena*, Martinus/Nijhoff, 2013, p. 44.

risque de duplication pressenti avaient créé des crispations de la part de certains Etats qui craignaient d'être mis de côté (12). Le succès d'Atalanta a permis de changer la perception qu'ont les autres puissances maritimes de l'UE, en faisant d'elle une puissance maritime à part entière, avec laquelle il faut désormais compter (13).

Si l'UE et l'OTAN sont deux organisations régionales qui partagent un certain nombre de caractéristiques, à commencer par leurs membres – communs pour vingt-deux d'entre eux –, des quartiers généraux localisés à Bruxelles, ainsi qu'une histoire partagée pendant plus de 50 ans (14), elles présentent néanmoins de grandes différences. L'OTAN, malgré sa mutation (15), restera une alliance sécuritaire offrant moins de possibilités d'évolution que l'UE, laquelle a réussi à se détacher de l'image d'un club économique intégré (16). L'UE est en train de réussir le pari d'être perçue comme un acteur sécuritaire, qualifié cependant d'« *atypique* » (17). Depuis la fin de la Guerre froide, les relations UE-OTAN ont évolué selon une logique en trois phases telle que décrite par J. Varwick et J. Koops, relations allant de la recherche d'équilibre et d'adaptation des rôles à l'établissement de relations directes ponctuées par des interactions grandissantes et d'autres relations délibérément ambiguës (18). Cette période toujours actuelle est ainsi caractérisée par une volonté de l'UE d'affirmer son autonomie (19). Du point de vue des Etats membres, certains ont contribué à ralentir l'établissement de relations interorganisationnelles plus poussées, freinant

(12) S. Hoffmann, « Why institutional overlap matters: CSDP in European security architecture », *Journal of Common Market Studies*, 2010, pp. 107-109. M. Albright s'inquiétait d'une institution qui ferait doublon avec l'OTAN, découplerait l'UE de l'OTAN et discriminerait les membres de l'OTAN non membres de l'UE (3D's).

(13) L. McGivern, *op. cit.*, p. 5.

(14) J. Larik, *op. cit.*. p. 45.

(15) B. Irondelle / L. Lachmann, « L'OTAN est-elle encore l'OTAN ? », *Critique internationale*, 2011, pp. 67-81.

(16) T. Dison / T. Konstadinides, *European Defence Cooperation in EU Law and IR Theory*, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 48-49. L'UE, avec la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), se démarque de l'OTAN au regard de l'intensité, des fonctions complémentaires, du champ d'action. Quand la PSDC a traditionnellement mobilisé un volet civil, l'OTAN a réalisé des opérations de haute densité militaire. La PSDC n'est pas une alliance de sécurité collective. Le rayon d'action de la PSDC a été limité au voisinage proche de l'UE, quand l'OTAN a pu lancer des opérations longues, en Afghanistan notamment.

(17) N. Graeger / M. Haugevik, « The EU's performance with and within NATO: assessing objectives, outcomes and organizational practices », *Journal of European Integration*, 2011, pp. 743-757.

(18) J. Varwick / J. Koops, *op. cit*, p. 102.

(19) Pourtant, au début de cette phase, il existait une dépendance militaire avérée de l'UE à l'égard de l'OTAN (opérations Concordia, 2003, et Althéa, 2004). Pour une présentation détaillée des relations entre l'UE et d'autres OI lors d'opérations militaires, *cf.* J. Koops, « The European Union's relations with core international organizations: the track-record so far », *in The state of the Union: the Eurozone crisis, comparative regional integration and the EU model*, University of Miami, European Center of Excellence, 2012, p. 123.

la coopération entre les deux institutions au profit d'une mise en avant de l'UE en matière sécuritaire (20).

Alors qu'elle s'érige patiemment en acteur sécuritaire international, comment l'UE évolue-t-elle parallèlement à l'OTAN et même à l'intérieur de l'OTAN ? A cette interrogation s'ajoute la question lancinante de savoir si l'UE est parvenue délibérément ou pas en matière de lutte contre la piraterie à éclipser l'OTAN. L'équilibre entre l'UE, *outsider*, et l'OTAN, acteur sécuritaire traditionnellement premier, a-t-il pu être renversé au profit de l'UE ? En matière de sûreté maritime, l'Union européenne a-t-elle encore besoin de l'OTAN ? L'étude des relations établies entre les deux organisations nous montre que la nature de ces liens interorganisationnels se décline de deux manières, oscillant entre coopération et rivalités.

Le potentiel de l'UE et de l'OTAN a coopérer

L'établissement d'un multilatéralisme efficace est un objectif énoncé itérativement par l'UE, qui n'envisage son action extérieure qu'en partenariat avec d'autres organisations. Dans la lutte contre la piraterie, cette coopération s'est mise en place progressivement mais de manière informelle, en raison de blocages politiques.

L'objectif du multilatéralisme efficace

Les instruments stratégiques de l'UE reposent sur le pilier du multilatéralisme efficace, tandis que l'interopérabilité que l'OTAN maîtrise particulièrement et dont l'UE a bénéficié est propice à la coopération interinstitutionnelle.

La revendication d'un nécessaire multilatéralisme efficace

L'UE a fait depuis plusieurs années de l'« *effective multilateralism* » un objectif à atteindre et un des piliers de ses stratégies sécuritaires. Dans la *Stratégie européenne de sécurité* (SES) (21), l'UE a établi trois objectifs stratégiques, dont celui de réaliser un ordre international fondé sur le multilatéralisme efficace (22). L'UE affirmait même dès 2003 son ambition de prendre la tête de ces exercices multilatéraux, particulièrement dans

(20) *Cf.* J. Koops, « Inter-organizationalism in international relations: a multilevel framework of analysis », *in* J. Koops / R. Bierman (dir.), *Palgrave Handbook of Inter-organizational Relations in World Politics*, 2016, p. 198, note 11, au sujet du rôle de blocage joué par certains Etats dans ces relations OI-OI poussées ; T. Dyson / T. Konstadinides, *op. cit.,* p. 8. La France, la Finlande ou la Suède ont toujours opté pour une coopération sécuritaire dans le cadre d'une PSDC renforcée, quand des Etats membres comme le Royaume-Uni, les pays d'Europe centrale et, dans une moindre mesure, l'Allemagne préféraient placer l'OTAN au cœur de leur système sécuritaire.

(21) *SES*, *op. cit.*, p. 9.

(22) Dans le contexte de la guerre en Iraq, l'heure était à la revendication des bienfaits du multilatéralisme, particulièrement dans des actions menées avec l'ONU. *Cf.*, dans la lignée de la SES, la communication de la Commission européenne « UE et Nations Unies : le choix du multilatéralisme », COM (2003) 526, 10 sept. 2003.

la lutte globale contre le terrorisme (23). Le concept de multilatéralisme efficace n'a pas été défini dans la SES, mais il correspond, en comparaison du multilatéralisme classique, à l'ajout d'un volet militaire et à l'injection de *hard power* dans les actions de l'UE (24). Comme le relève J. Koops, la stratégie que sous-tend ce multilatéralisme doit être appréhendée de manière holistique, couvrant autant les activités politiques, diplomatiques, civiles ou militaires.

La *Stratégie européenne de sûreté maritime* a identifié à son tour quatre principes directeurs pour mener l'action de l'UE afin de faire face aux menaces maritimes, parmi lesquels le multilatéralisme efficace (25). Le multilatéralisme maritime repose sur une coopération avec l'ensemble des organisations et partenaires internationaux, la stratégie visant spécialement l'OTAN et les Nations Unies.

Plus récemment, l'UE a réaffirmé la nécessité de préserver un multilatéralisme efficace dans la *Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne* (SGUE) *2016*. Dans ce document, est particulièrement valorisée la nécessité pour l'UE de s'appuyer sur ce multilatéralisme, avec au cœur de cette coopération l'ONU et les organisations régionales comme l'OTAN ou l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) (26). La coopération avec l'OTAN est présentée comme une impérieuse nécessité dans un nouveau contexte stratégique car la sécurité des intérêts de l'UE est en jeu et représente la première priorité de cette stratégie (27), qui se veut plus pragmatique et moins idéologique que la SES (28).

A l'appui de cette SGUE prônant la nécessaire coopération entre l'UE et les organisations régionales, l'UE a adopté une série de mesures relatives à la sécurité et la défense, dont un plan visant à mettre en œuvre la déclaration conjointe conclue entre l'OTAN et l'UE, le 8 juillet 2016. Cette déclaration affirme la nécessité d'élargir et adapter leur coopération institutionnelle, en mer notamment, par une meilleure coordination, un partage de l'information relative à la situation, ainsi qu'un renforcement

(23) Communication de la Commission, *ibid.,* p. 5. L'UE pourrait s'attribuer « *une force d'entraînement* », pp. 7- 8 ; elle a un « rôle moteur » à jouer.

(24) *Cf.* la définition de J. Koops, « 'Effective multilateralism': the future of the EU's external identity in a system of trilateral security governance », communication à la conference « New Europe 2020: visions and strategies for a wilder Europe », Turku, 27 août 2004, p. 5.

(25) *SESM*, *op. cit.*, III-d, p. 5. Un des quatre principes directeurs de la stratégie avec l'approche intersectorielle, l'intégrité fonctionnelle, le respect des règles et principes. On trouvait déjà cette référence au multilatéralisme dans la communication conjointe de la Commission européenne et du Parlement européen, 6 mars 2014, *JOIN* (2014) 9 final, p. 6, pt. V.

(26) *Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE*, 28 juin 2016, disponible sur le site Internet data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/fr/pdf, p. 6, pt. 3.

(27) *Cf.* Q. Weiler, « La stratégie globale de l'UE : de quoi s'agit-il ? », diploweb.com, 3 janv. 2017.

(28) *Id.* Pour Q. Weiler, l'UE passe, avec la *SGUE*, d'un multilatéralisme efficace décrit dans la *SES* à un « *pragmatisme de principe* ».

mutuel de leurs activités en Méditerranée et ailleurs (29). Le Conseil de l'Union a ainsi adopté, le 6 décembre 2016, des conclusions afin de mettre en œuvre cette déclaration commune. Le Conseil a salué cette déclaration comme apportant un nouvel élan et donnant une nouvelle teneur à la coopération UE-OTAN, que ce soit dans le domaine de la coopération opérationnelle, notamment en mer, ou encore de la lutte contre les menaces hybrides. Il se félicite de la continuité dans la coopération « *étroite et synergique* » entre les deux organisations mais toujours « *lorsque les besoins se recoupent* » et « *dans des domaines d'intérêt commun* » (30).

L'engagement de l'UE à promouvoir ce multilatéralisme a toujours été et continue d'être revendiqué dans les discours et stratégies (31). Cependant, en lançant une opération parallèle et non une action commune pour renforcer l'action de l'OTAN, l'UE a manqué l'opportunité d'exploiter tout le potentiel que représente ce multilatéralisme efficace, qui est censé permettre le développement d'un partenariat avec d'autres OI (32). Nombreuses sont les critiques à l'égard de la mise en œuvre du multilatéralisme efficace par l'UE, qui s'est avéré être davantage dans les années 2000 un instrument pour asseoir sa crédibilité et son image d'acteur sécuritaire international (33). L'UE a d'ailleurs largement tiré bénéfice du savoir-faire de l'OTAN.

Le bénéfice de l'interopérabilité

L'interopérabilité peut se définir comme « *la capacité de systèmes, d'unités ou de forces à fournir ou accepter des services d'autres systèmes, unités ou forces, afin d'agir effectivement ensemble* » (34). En matière de sûreté maritime, cette interopérabilité concerne les réseaux de communication, les procédures de ravitaillement, la capacité à mener des entraînements communs, à avoir le même langage, à utiliser les mêmes codes, chaînes de

(29) *Joint declaration by the President of European Council, the Président of the European Commission, and the Secretary general of the North Atlantic treaty Organization*, 8 juil. 2016, disponible sur le site Internet www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm. La coopération est présentée comme une priorité stratégique et son application rapide est essentielle. L'OTAN a toujours fait de l'UE un « *partenaire unique et essentiel* » : *cf.* le Concept stratégique de l'OTAN, 2010, §32.

(30) Coopération UE-OTAN, « Le conseil adopte des conclusions en vue de la mise en œuvre de la déclaration commune », point presse, pt. 8, disponible sur le site Internet www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/12/47244651633_fr.pdf.

(31) *Cf.* encore Commission européenne, *Document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne*, COM (2017) 315, 7 juin 2017, p. 12.

(32) En ce sens, *cf.* J. Koops, *The European Union as an Integrative Power? Assessing the EU's Effective Multilateralism Towards NATO and the United Nations*, Brussels University Press, 2011, p. 382.

(33) C'est la position de J. Koops, « Assessing the European Union as an inter-organizational actor: from policy-oriented analysis to theory-guided research », communication au Green Scientific Workshop, « The EU in international organisations across time: structure, commitment and consistency », 18-19 juin 2012. L'UE a selon lui pris plus de ses partenaires qu'elle ne leur a donné en retour.

(34) Y. Boyer / J. Lyndley-French, « Euro-interoperability: the effective military interoperability of European armed forces », European Parliament, 2007, p. 2. *Cf.* le dossier OTAN, « Interopérabilité : connecter les forces de l'OTAN », 6 juin 2017.

commandement (35). Des opérations en doublons, un gaspillage des moyens matériels et humains peuvent se produire à défaut d'interopérabilité.

En tant qu'alliance militaire, l'OTAN bénéficie d'une grande interopérabilité tant d'un point de vue humain, technique ou matériel, puisque ses forces navales mènent régulièrement des exercices (manœuvres, escales) et le font encore avec des partenaires non-OTAN (Russie, Japon). L'OTAN a développé des régimes de standardisation techniques et militaires dont l'UE a profité (36). Ont été mis en place des accords de standardisation (*Standardization Agreement* ou StanAG) qui permettent l'interopérabilité par l'élaboration de règles et de procédures communes. Des navires présents dans le golfe d'Aden dans le cadre de l'opération de l'OTAN mais aussi de l'UE ou de la CMF et qui ont adopté ces standards otaniens peuvent importer ces standards dans d'autres coalitions dont ils sont aussi membres (37).

L'UE de son côté bénéficie d'une opérabilité moindre, les opérations PESC soulevant des questions sensibles dans un domaine complexe où l'UE est moins expérimentée. Dans ces opérations maritimes, le manque d'interopérabilité se traduit par l'obligation, pour les officiers en charge, de jongler entre les différents systèmes de communication (38). L'UE a directement bénéficié de la culture d'interopérabilité patiemment forgée par l'OTAN en raison de la présence d'Etats membres communs. C'est ainsi que l'OTAN a développé, par la mise en place d'exercices d'entraînement, une interopérabilité non technique dont l'UE a tiré profit (39). La communication entre les deux OI reste toutefois difficile, les obligeant à adopter des accords de partage d'informations qui doivent être déclassifiées avant d'être transmises (40). L'interopérabilité dont bénéficie l'UE est ainsi propice à la socialisation et à l'apprentissage des savoir-faire, encourageant un développement des relations interinstitutionnelles.

L'institutionnalisation de la coopération UE-OTAN

La coopération entre les deux OI ne peut pas s'établir de manière formelle en raison de blocages politiques, mais elle s'établit de manière astucieuse empiriquement et par des relations informelles.

(35) A. Muratore, « EU-NATO cooperation and the pirates of the Gulf of Aden », *American Journal of Maritime and Ocean Affairs*, 2010, p. 95.

(36) *Ibid.*, p. 96 ; Y. Boyer / J. Lindley-French, *op. cit.*, p. 10.

(37) Ce que permet l'opération de l'OTAN Sea Guardian – une réadaptation de l'opération Active Endeavour luttant contre le terrorisme maritime – , qui aide matériellement (ravitaillement) l'opération de l'UE EUNAVFOR MED Sophia, qui lutte en Méditerranée contre le trafic de migrants.

(38) La « *swivel-chair interoperability* », selon les mots d'A. Muratore, *op. cit.*, p. 96.

(39) *Id.*

(40) *Cf.* C. Ghebard / S. Smith, « The two faces of EU-NATO cooperation: counter-piracy operations off the Somalia coast », *Cooperation and Conflict*, 2015, p. 115.

Les arrangements formels de la coopération

La fin de la Guerre froide avait ouvert une nouvelle page pleine de promesse en matière de coopération entre les deux OI. La Déclaration de Saint-Malo de 1998 avait scellé l'accord franco-britannique sur la nécessité de mettre en place une force autonome de décision et d'action de l'UE, tout comme le processus de dialogue menant à l'arrangement Berlin Plus qui avait donné lieu à d'intenses débats sur la relation UE-OTAN. Les accords de Berlin Plus ont permis, depuis leur adoption le 17 mars 2003 (41), la mise en place d'un partenariat stratégique entre l'OTAN et l'UE, avec la Déclaration OTAN-UE sur la Politique de sécurité et de défense commune (42). Ces accords permettent à l'OTAN de soutenir des opérations menées par l'UE mais dans lesquelles l'OTAN n'est pas entièrement engagée. Ces arrangements poursuivent trois objectifs. Il est ainsi prévu que l'OTAN donne à l'UE un accès à ses capacités de planification et donne ainsi un soutien à la PESD. Il est également prévu que les deux organisations fixent des arrangements afin d'assurer un développement cohérent et profitable de leurs besoins communs. L'UE doit également veiller à ce que soient associés à la PESD des membres européens de l'OTAN mais non membres de l'UE (43).

Ces arrangements souffrent d'un certain nombre de blocages (44) dus au problème de participation, à l'opposition entre la Turquie (non membre de l'UE) et Chypre (non membre de l'OTAN), qui emporte la Grèce dans cette confrontation. La Turquie demande à être davantage impliquée dans le processus décisionnel de l'UE, voulant être associée au fonctionnement de l'Agence européenne de défense en concluant un accord, quand la Grèce conditionne la conclusion de cet accord à la signature d'un premier accord de défense UE-Turquie, ce que refuse Chypre. Devant l'opposition chypriote, la Turquie refuse l'accès de Chypre aux conférences et documents de l'OTAN (45). De plus, le « *participation problem* » rend nécessaire le maintien des deux opérations navales parallèles. Malgré cette possibilité de coopération institutionnalisée, l'opération Atalanta ne peut donc pas relever des arrangements Berlin Plus en raison de l'opposition

(41) R. Martin, « Some legal issues concerning the EU-NATO Berlin Plus agreement », *Nordic Journal of International Law*, 2004, p. 37 ; N. Graeger, « Security. EU-NATO relations: informal cooperation as a common lifestyle », *in* A. Orsini (dir.), *The European Union With(in) International Organisations: Commitment, Consistency and Effects Across Time*, Routledge, pp. 162-163.

(42) Cette déclaration repose sur des principes communs comme la concertation, le dialogue, la coopération, le respect mutuel des intérêts de l'UE et de l'OTAN comme de leurs Etats membres, le développement mutuellement profitable des capacités militaires communes aux deux organisations. *Cf.* « La coopération avec l'OTAN », EUR-Lex-l33242-EN, disponible sur le site Internet eur-lex.europa.eu.

(43) Le cas de la Turquie. Les accords de Berlin Plus vont être directement impactés par le Brexit, *cf.* en ce sens le site Internet www.bruxelles2.eu/2016/07/05/laccord-de-berlin-plus-touche-en-plein-coeur-par-le-brexit/.

(44) Les arrangements de Berlin Plus n'ont fonctionné que pour les opérations Concordia (Macédoine) et Althéa (Bosnie) en cours.

(45) N. Graeger, « Security », *op. cit.*, p. 164.

systématique de Chypre (46). Les navires des Etats membres de l'UE qui sont pourtant aussi membres de l'OTAN ne sont donc pas autorisés à utiliser les dispositifs de planification et capacités otaniens, ce qui prive les deux OI d'une répartition officielle des tâches ou de plannings conjoints. Des réunions du COPS et du Conseil de l'Atlantique Nord co-présidées par le Secrétaire général et le Haut Représentant de l'UE ont eu lieu, mais les questions de contre-piraterie ne pouvaient pas être inscrites à l'ordre du jour (47). L'impasse dans l'accord Berlin Plus n'a pas pour autant empêché la mise en place d'une coopération informelle.

Les techniques informelles de la coopération

Le processus décisionnel informel dépend du maillage de relations bilatérales tissées entre les Etats membres de l'OTAN et de l'UE ; il est fait de pragmatisme et d'utilitarisme. Des contacts informels se mettent en place comme au sein du Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, créé pour faciliter les discussions entre Etats et OI, ou du SHADE (Shared Awareness and Deconflation) (48), un mécanisme de coordination qui permet d'échanger des informations entre l'OTAN, l'UE et la CMF relativement aux efforts entrepris pour éradiquer ce fléau. C'est un des cadres les plus importants pour faciliter la coopération entre les deux OI (49).

En outre, l'élaboration de discussions informelles régulières et d'échange d'informations en dehors du système formé par l'accord Berlin Plus permet de contourner ces blocages. Selon S. Smith, l'UE a réussi à emprunter les moyens de l'OTAN de manière non officielle, Berlin Plus subsistant malgré tout en offrant de manière informelle un dispositif de coopération institutionnelle (50). N. Graeger relève trois éléments alimentant la coopération informelle entre l'UE et l'OTAN (51) : une coopération d'équipe à équipe ; des *briefings* transversaux et l'échange d'informations lors de dîners interministériels informels (52) ; une coopération casuistique pour trouver des réponses pratiques à des problèmes aigus, cela contribuant à donner une vision dynamique du travail en commun (53). Un système de coopération de personnel à personnel civil, militaire s'est instauré entre les

(46) *Cf.* H. Hardt, *Time to React: the Efficiency of International Organization in Crisis Response*, Oxford University Press, 2014, 272 p.

(47) S. Smith, *The European Union and NATO beyond Berlin Plus : the Institutionalisation of Informal Cooperation*, these doctorale, Loughborough University, 2014, p. 130. Ces rencontres formelles entre C. Ashton et A. F. Rasmussen ont été l'occasion d'une prise de contact pour des réunions informelles permettant la discussion sur la nécessité de renforcer la coopération UE-OTAN, particulièrement au large des côtes somaliennes.

(48) Lancées en décembre 2008, les conférences du SHADE se tiennent dans les quartiers généraux du CMF à Bahreïn.

(49) C. Ghebard / S. Smith, *op. cit.*, p. 117.

(50) S. Smith, « The essence of Berlin Plus », *op. cit.*, p. 105.

(51) N. Graeger, « Security », *op. cit.*, pp. 170-171.

(52) Des réunions ont lieu entre le DSACEUR et le CMPD à l'hôtel Conrad à Bruxelles, les « Conrad meetings ». *Cf.* S. Smith, *op. cit.*, p. 130.

(53) N. Graeger, « Security », *op. cit.*, p. 173.

deux OI, certains ayant déjà fait connaissance à l'occasion d'entraînements communs. Même si ces opérations n'entrent pas dans le cadre formel de Berlin Plus, on retrouve des acteurs qui agissent de la même manière, comme le DSACEUR (Commandant suprême des forces alliées en Europe), qui continue à jouer le rôle de point de contact pour le CMPD (Direction de la planification et de la gestion de crises), l'outil de planification stratégique civilo-militaire de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

L'un des éléments témoignant de cette flexibilité dans la coopération informelle a été la décision de mettre en place à Northwood le quartier général d'opération militaire (OHQ) d'Ocean Shield et d'Atalanta, dans le quartier général des forces britanniques conjointes (54). Cette co-localisation est propice à la socialisation.

Des systèmes de communication ont encore été mis en place afin que les navires des deux opérations ne se concurrencent pas en patrouillant aux mêmes endroits. En l'absence d'un système commun de communication, contrôle, commandement (« C3 architecture ») (55), les navires de chaque Etat membre participant soit à l'opération otanienne soit européenne peuvent avant tout utiliser leurs propres systèmes nationaux de communication, à condition qu'ils participent aux deux opérations. L'UE a encore développé un système de communication, Mercury, une plateforme de communication basée sur Internet (56). L'usage de ce système de partage d'informations a pu être largement organisé dans le cadre du SHADE. Un autre système d'information (CENTRIXS) élaboré par les Etats-Unis a pour objectif de constituer un réseau permanent d'informations global (57). L'échange d'informations se fait encore individuellement, de manière informelle, par courriels, *via* Yahoo Messenger ou encore Skype (58).

Les officiers intervenant dans ces opérations ont reçu les mêmes enseignements militaires, une même culture militaire permettant encore le partage d'une même conception de la sûreté maritime et de la menace pirate ou terroriste, ce qui est bénéfique à l'entente interinstitutionnelle (59).

On relève cependant la persistance de logiques claniques de coopération bi- ou tri-latérales pouvant mettre en péril la relation de confiance OTAN-UE patiemment tissée en privilégiant une action autonome plutôt que la coopération OI-OI. Des groupes défendant des intérêts particuliers se forment ainsi au sein de l'OTAN (les Atlantistes, le « club Med », les

(54) L. Balmond, « Opérations navales de l'OTAN et articulation entre opérations nationales, opération OTAN et opérations UE », *in* C. Chevallier-Govers / C. Schneider (dir.), *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, Pedone, 2015, p. 64.

(55) A. Muratore, *op. cit.*, p. 96. Il n'y a pas de dispositif qui puisse être installé sur les navires d'Atalanta ou Ocean Shield pour assurer une interopérabilité complète du système de communication.

(56) *Ibid.*, p. 97. Système géré par le Maritime Security Center – Horn of Africa (MSCHOA) à Northwood, dans les quartiers généraux de l'UE reliant l'UE, l'OTAN et les navires du CMF. Le système est exclusivement dédié à l'échange d'informations relatives à la piraterie.

(57) Il est ainsi tout à fait possible que les navires de l'opération Ocean Shield utilisent ce réseau comme ceux de l'opération Atalanta, mais dans le cadre de leur coopération avec la CMF.

(58) N. Graeger, « Security », *op. cit.*, p. 172.

(59) *Ibid.*, p. 173.

combattants d'Afghanistan « Afghanistan Firsters ») et au sein de l'UE (l'axe franco-germanique) (60). Ces logiques relationnelles sont un frein au multilatéralisme. De la même manière, certains Etats membres de l'OTAN notamment préfèrent tisser des relations bilatérales à l'intérieur de l'Organisation, ce qui ne contribue pas à conforter l'entreprise de coopération entre les deux OI (61).

En choisissant de lancer l'opération Atalanta parallèlement et en plus de l'opération Ocean Shield, l'UE a lancé un message politique clair à l'adresse de l'OTAN : elle sortira de l'ombre otanienne pour s'imposer comme un acteur sécuritaire tout aussi qualifié.

Le potentiel de l'UE a dépasser l'OTAN

L'OTAN était classiquement présentée comme un acteur premier dans la protection de la sécurité internationale. Quant à l'UE, elle endossait traditionnellement le rôle de « *puissance normative, éthique et civile* », refusant de s'ériger en puissance géopolitique traditionnelle (62). Depuis plus de dix ans, l'équilibre tend à s'inverser et l'UE parvient à se hisser au rang d'acteur sécuritaire important bien qu'atypique (63). Il y a de la part de l'UE une volonté affirmée de dépasser l'OTAN en s'autonomisant : la lutte contre les menaces maritimes l'illustre parfaitement.

La reconnaissance de l'UE comme acteur sécuritaire stratégique

L'entreprise de démarcation qu'a menée l'UE face à l'OTAN a connu trois phases d'évolution : une phase de complémentarité UE/OTAN tout d'abord, une phase d'incertitude par la suite, enfin une phase de recherche de l'UE pour devenir un acteur international global et non plus être seulement une puissance civile (64).

En poussant l'UE à s'ériger patiemment au rang d'acteur sécuritaire stratégique, l'OTAN a joué le rôle de modèle et d'aiguillon. J. Koops décline cette relation d'influence selon trois figures que sont celles du « *model* », de l'« *enabler* », du « *competitor* » (65). L'OTAN a joué tout d'abord le rôle d'un modèle, un « idéal-type » pour tisser des relations opérationnelles ou institutionnelles. L'OTAN joue également le rôle d'organisation partageant ou fournissant les moyens matériels, en offrant un support logistique, en faisant bénéficier de son savoir-faire. Elle est encore appréhendée en

(60) *Ibid.,* p. 169.

(61) Des relations bilatérales à l'intérieur de l'OTAN ont ainsi été nouées entre la République tchèque et les Etats-Unis et la Hongrie et les Etats-Unis.

(62) *Cf.* M. Riddervold, « Finally flexing its muscles? Atalanta – The European Union's naval military operation against piracy », *European Security*, 2011, pp. 385-404.

(63) En ce sens, M. Reichard, *The EU-NATO Relationship: a Legal and Political Perspective*, Ashgate 2006, p. 356.

(64) J. Koops, « NATO'S influence on the evolution of the European Union as a security actor », *in* O. Costa / K. D. Jorgensen (dir.), *The Influence of International Institutions on the EU. When Multilateralism Hits Brussels*, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 155-185.

(65) *Ibid.,* pp. 155-156.

qualité de compétiteur, tout en servant à l'UE de faire-valoir pour forger et renforcer son identité. La teneur de cette influence est déterminée par la confrontation entre les Etats partisans d'une autonomisation de l'UE (France) et les Etats partisans d'une relation poussée OTAN-UE (Royaume-Uni) (66).

L'OTAN peut influencer l'UE dans trois domaines : l'institutionnel (aspects liés aux procédures, aux cadres), l'opérationnel et l'identitaire (prestige, réputation de l'organisation). L'exercice de l'influence de l'OTAN sur l'UE en qualité de modèle (pour la période 1999-2003) est qualifiée par J. Koops de *mimetic isomorphism* (67) visant la reprise des traits caractéristiques d'une autre organisation et leur duplication. En cette matière, J. Koops note encore que l'influence de l'OTAN sur l'UE relève d'une logique de *normative isomorphism*. Il s'agit pour les officiers militaires de l'UE qui ont été formés aux mêmes écoles que ceux de l'OTAN de reprendre les valeurs qui ont été inculquées aux officiers otaniens. Au regard des personnalités encore, certains agents (hauts fonctionnaires, militaires) qui ont travaillé pour l'OTAN puis pour l'UE, comme J. Solana, ont largement contribué à faciliter l'influence de l'OTAN sur l'UE. L'influence de l'OTAN en tant que modèle se retrouve également en matière opérationnelle, où il ne s'agit plus alors, selon la classification de J. Koops, d'« *isomorphisme* », mais plutôt d'un exemple de chevauchement organisationnel, l'UE utilisant, comme ce fut le cas dans le cadre de l'opération Concordia notamment, le même matériel, les mêmes ressources humaines, les mêmes savoir-faire que l'opération de l'OTAN Allied Harmony menée antérieurement. L'influence de l'OTAN en tant que modèle s'exerce encore dans le domaine identitaire, l'UE cherchant à soigner son image et à accroître sa visibilité (68).

Les opérations maritimes lancées par l'UE illustrent particulièrement l'exercice de cette influence otanienne sur l'UE, déclinée selon la logique des trois figures. L'opération Atalanta, où l'UE se retrouve confrontée dans l'espace du golfe d'Aden à d'autres puissances maritimes, est l'occasion de mener une démonstration de force et d'accroître sa visibilité. La figure du compétiteur ressort alors, permise par celle de l'« *enabler* », l'UE ayant été dans un premier temps largement dépendante de l'Alliance (69). Atalanta permet encore la démarcation négative (A. Wendt) de l'UE, qui offre en plus, à la différence de l'OTAN (70), un programme de protection des droits de l'homme et une approche globale dans le traitement de la menace sécuritaire. Atalanta a ainsi été présentée comme l'occasion pour l'UE de se différencier de l'OTAN, de s'autonomiser, de procéder à un

(66) *Cf.* S. Hofmann, *European Security in NATO'S Shadow*, Cambridge University Press, 2013. L'auteur explique comment les gouvernements des Etats de l'UE ont transformé l'OTAN en une « *alliance de choix* ».

(67) J. Koops, « Nato's influence », *op. cit.*, p. 159.

(68) C'est avec les opérations Artemis (juin-sept. 2003) et Althéa (lancée en décembre 2004) que l'UE a cherché à se démarquer de l'OTAN en renforçant son image de puissance militaire.

(69) S. Smith, *op. cit.*, p. 147.

(70) *Cf.* J. Larik, *op. cit.,* p. 71. L'UE étant une « *communauté fondée sur l'Etat de droit* », ce qui ne caractérise pas l'OTAN.

découplage, puisque l'OTAN sillonnait déjà cet espace maritime. La figure du modèle s'impose ainsi puisqu'il s'agit pour l'UE de montrer qu'elle peut faire comme et aussi bien que l'OTAN dans sa spécialité, illustrant même l'hypothèse du chevauchement fonctionnel marqué.

En matière de préservation de la sûreté maritime, cette évolution des rôles place l'OTAN dans une situation difficile : celle du retrait ou de l'acceptation d'un rôle important mais bien moins qu'auparavant (71). Certains auteurs reconnaissent que l'UE, dans ce domaine, est en passe de laisser l'OTAN à la remorque, même si cette dernière ne délaisse pas l'enjeu de la préservation de la sûreté maritime en se concentrant sur d'autres espaces stratégiques (72).

La volonté affirmée d'autonomisation de l'UE vis-à-vis de l'OTAN

Il y a, derrière cette entreprise, la ferme volonté de certains Etats membres de l'UE et membres de l'OTAN de faire de l'UE un acteur indépendant, tout aussi capable de préserver la sûreté maritime que l'OTAN. On relève ainsi toute une mouvance qui prône, en matière militaire, la prise d'indépendance de l'UE, quand d'autres Etats continuent à militer pour le maintien du *leadership* de l'OTAN en la matière, cela menant parfois à des attitudes schizophréniques. Lors du lancement d'Atalanta, la France, qui assurait alors la présidence de l'UE, tenait à ce que l'UE ait sa propre opération. Profitant d'une fenêtre d'opportunité, l'UE avait l'occasion de s'imposer aux côtés d'autres grandes puissances comme gardienne de la sûreté maritime dans cet espace (73). La France, suivie par l'Espagne, a pris la tête d'un mouvement qu'elle a impulsé et visant à faire accepter l'idée selon laquelle, en matière de lutte contre la piraterie, l'UE était plus armée que l'OTAN (74). Même le Royaume-Uni, partisan du *leadership* otanien, avait reconnu que l'UE serait plus efficace, car elle disposait d'une boîte à outils normative plus fournie, avec pour étendard les principes de l'Etat de droit (article 2 du Traité sur l'Union européenne).

Plusieurs Etats membres ont ainsi régulièrement fait valoir que cette opération menée par l'UE permettrait de résoudre la question épineuse du traitement des pirates capturés à l'aune des grands standards de protection des droits de l'homme et de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer. Les Etats qui ont considéré qu'Atalanta apporterait une plus-value à la lutte contre la piraterie ont estimé que cette opération n'était pas une simple opération militaire comme l'OTAN pouvait la mener, mais une opération d'application du droit. Les accords de transfert UE-Seychelles, UE-Tanzanie, UE-Kenya pour faire juger ou incarcérer les pirates par des

(71) *Ibid.*, p. 46.

(72) *Ibid.*, p. 58.

(73) M. Riddervold, « A geopolitical balancing game? », *op. cit*, p. 555. L'appel du Conseil de sécurité des Nations Unies et le soutien des Etats-Unis ont contribué à encourager l'intervention de l'UE.

(74) M. Riddervold, « A geopolitical balancing game? EU and NATO in the fight against Somali piracy », Arena Working paper, mars 2014, pp. 12 et suiv.

Etats tiers, accords que des Etats membres de l'UE avaient pour certains déjà conclus individuellement, ont suffi à convaincre ceux-ci à mener cette opération parallèle au lieu de renforcer une opération otanienne de long terme, ayant des difficultés avec le traitement juridictionnel de la piraterie et bien souvent contrainte de relâcher les pirates après avoir confisqué leur matériel (*catch and release*) (75). Les accords de transfert ont fourni l'assurance aux Etats membres participants que les personnes qui étaient arrêtées ne seraient pas soumises à la peine de mort, à la torture ou ne seraient pas jugées par un procès sommaire (76). Quand l'approche proposée par l'UE était une approche sophistiquée car globale, celle de l'OTAN était purement militaire (77). L'UE propose toute une gamme de moyens pour lutter contre la piraterie en s'attaquant à la racine de ce fléau sur le territoire somalien, à commencer par l'aide au développement, les opérations de *capacity building*, l'aide humanitaire, un traitement politique et diplomatique des problèmes de souveraineté touchant l'Etat.

S'est ouverte une compétition UE-OTAN, les Etats membres arbitrant la répartition des moyens matériels (78). Après le lancement d'Atalanta, l'OTAN s'est contentée de suivre (79). Comme le relève J. Koops, l'UE a profité de ce multilatéralisme effectif en s'appuyant sur deux OI (ONU et OTAN) qui lui ont permis de renforcer sa propre identité, sa cohérence, et de forger sa visibilité dans des opérations de gestion de crise (80), apportant une vraie plus-value au regard de la projection des valeurs (81). J. Koops parle d'« *inter-organisationalisme avisé* » pour qualifier cette entreprise astucieuse de prise de *leadership*. Les opérations de lutte contre la piraterie et le terrorisme maritimes témoignent d'une prise de conscience, de la part de l'UE, de son rôle de *leader*, parce qu'elle est celle qui offre le plus de qualifications. Le noyau dur de l'opération se forme autour d'elle et l'OTAN, moins qualifiée d'un point de vue normatif, cède naturellement la place ou joue le rôle d'auxiliaire dans une logique quasi hiérarchique dictée par l'efficacité fonctionnelle. Ce constat vaut en matière de sûreté maritime, il est difficilement transposable quand il est question de menace classique (conflit armé internationalisé) comme ce fut le cas en Libye, où l'UE n'a pas su s'imposer.

(75) C'est le cas de l'Allemagne ou du Royaume-Uni. *Cf.* M. Riddervold, « New threats – different response : EU and NATO and Somali piracy », *European Security*, 2014, pp. 555 et 557. Pour plus de détails, *cf.* M. Dubuy, « La lutte contre la piraterie maritime face au respect des droits fondamentaux : un exemple de promotion de l'identité de l'Union », *in* L. Potvin-Solis (dir.), *Politiques de l'Union européenne et droits fondamentaux*, Bruylant, 2016, p. 408.

(76) Sur ce point, *cf.* M. Dubuy, *op. cit.*, pp. 422 et suiv.

(77) *Cf.* M. Riddervold, « New threats », *op. cit.,* p. 553.

(78) *Ibid.*, p. 554. Une sorte de *forum shopping* pour les Etats membres communs aux deux OI.

(79) *Ibid.*, p. 553.

(80) J. Koops, *The European Union as an Integrative Power?, op. cit.*, p. 384.

(81) Pour une analyse plus détaillée, *cf.* M. Dubuy, « La stratégie européenne de sûreté maritime, une stratégie propulsant l'Union au rang d'acteur global ? », *in* L. Potvin-Solis (dir.), *Les Enjeux territoriaux des objectifs de sécurité de l'Union*, à paraître ; les références aux écrits de M. Riddervold.

* *
*

Alors même que l'OTAN et l'UE ont régulièrement proclamé leur attachement à la coopération interinstitutionnelle, elles se révèlent, dans le domaine précis de la lutte contre la piraterie maritime, des partenaires mais surtout des rivales. L'UE a réussi, en forgeant ses capacités opérationnelles, à s'ériger au rang d'acteur sécuritaire stratégique, éclipsant même, par ses spécificités normatives, l'OTAN. Le retrait de l'OTAN du golfe d'Aden annonce un changement d'équilibre sécuritaire entre les deux acteurs, avec la prise en charge par l'UE de ses responsabilités sécuritaires. L'heure n'est plus à la compétition et la clef consiste désormais à se demander quelle organisation sera la plus qualifiée pour assurer certaines opérations spécifiques. Une meilleure répartition des rôles s'impose dans le partenariat euro-atlantique car la coopération UE-OTAN est définitivement « *the key to Europe's security future* » (82).

(82) J. Howorth, « EU-NATO cooperation: the key to Europe's security future », *European Security*, 2017, pp. 454-459.