

## **Les interactions entre l'Union Européenne et l'OTAN : vers davantage de coopération dans le Nord de l'Europe ?**

Analyse de l'impact de l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN sur les interactions interorganisationnelles entre l'UE et l'OTAN.



**Jacob Begley**

Sous la direction de M. David Delfolie

**Majeure : Stratégie, Intelligence économique, Gestion des risques**

Sciences Po Lille – 2024/2025

### Déclaration

Sciences Po Lille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux thèses et opinions émises dans ce mémoire de recherche. Celles-ci doivent être considérées comme propres à l'auteur.

J'atteste que ce mémoire de recherche est le résultat de mon travail personnel, qu'il cite et référence toutes les sources utilisées, et qu'il ne contient pas de passages ayant déjà été utilisés intégralement dans un travail similaire.

Image de couverture : *L'UE et l'OTAN : alignés mais pas toujours ensemble...* (Image libre de droits).

## Résumé – Abstract

Face à la multiplication des crises et des conflits auxquels est confrontée la communauté euro-atlantique, la coopération en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense revêt une importance croissante. Depuis leur création, l'Union européenne et l'OTAN ont traversé plusieurs phases dans l'évolution de leurs relations. Malgré un chevauchement croissant de leurs membres et objectifs, l'UE et l'OTAN ont longtemps entretenu des relations ambiguës, marquées par des tensions politiques, des obstacles institutionnels et une coopération souvent limitée. L'adhésion récente de la Finlande et de la Suède à l'OTAN constitue une opportunité stratégique pour renforcer les synergies, notamment dans un contexte sécuritaire bouleversé par la guerre en Ukraine. À travers une typologie du rôle des États-membres dans les relations interorganisationnelles, le présent mémoire met en lumière la manière dont certains États peuvent agir en tant que « défenseurs » ou « bloqueurs » de la coopération UE-OTAN. Après une analyse empirique de l'impact de l'adhésion de la Suède et de la Finlande sur les interactions UE-OTAN, ce mémoire conclut (tout en révélant les persistance des blocages politiques et bureaucratiques) que, bien que l'adhésion finno-suédoise à l'Alliance n'entraîne pas mécaniquement un rapprochement fluide entre les deux organisations, la nouvelle donne nordique dans l'OTAN contribue néanmoins à renforcer les dynamiques de coopération grâce à une intensification des interactions informelles et à une accélération des initiatives minilatérales.

*Mots clés : Union européenne / OTAN / Suède / Finlande / Nord de l'Europe / Arctique / Interactions interorganisationnelles / Coopération de sécurité*

---

Cooperation in foreign, security, and defence affairs has grown increasingly vital in light of the rising number of crises and conflicts confronting the Euro-Atlantic community. Since their inception, the EU and NATO have experienced various phases of interaction. Despite growing overlap in their membership and objectives, the EU and NATO have long experienced ambiguous relations, plagued by political tensions, institutional obstacles, and often limited cooperation. The recent accession of Finland and Sweden to NATO represents a strategic opportunity to strengthen synergies between the two organisations, particularly in a security turmoil caused by the war in Ukraine. Through a typology of the role of member states in interorganizational interactions, this thesis highlights how certain states can act as “advocates” or “blockers” of EU-NATO cooperation. After a nuanced and empirical analysis of the impact of Sweden and Finland's entry on EU-NATO interactions, this thesis concludes (while revealing the persistence of political and bureaucratic obstacles) that, although the Atlantic alignment of Helsinki and Stockholm does not automatically lead to a smooth rapprochement between the two organizations, NATO's northern enlargement nevertheless contributes to strengthening the dynamics of cooperation through a) intensified informal interactions and b) the bolstering of minilateral initiatives.

*Key words : European Union / NATO / Sweden / Finland / Northern Europe / Arctic / Interorganisational interactions / Security cooperation*

## **Remerciements**

Je tiens tout d'abord à adresser ma plus vive gratitude à mon directeur de mémoire, David Delfolie, pour son accompagnement aussi rigoureux que bienveillant. Qu'il soit ici remercié non seulement pour ses conseils toujours pertinents, pour sa disponibilité et son exigence académique mais aussi pour sa remarquable capacité à me guider dans l'écriture d'un mémoire consacré à la sécurité en Arctique - et ce, malgré son attirance bien connue pour des latitudes autrement plus tempérées...

J'aimerais également à exprimer ma sincère reconnaissance à l'égard de l'ensemble des personnalités sollicitées dans le cadre de cette recherche – chercheurs, diplomates, analystes – qui ont généreusement consenti à m'accorder de leur temps pour partager leur expertise, leurs analyses, leurs interrogations et parfois leurs doutes. Leurs témoignages ont été d'une richesse inestimable et ont largement contribué à nourrir la réflexion menée ici. Merci en particulier à Andreas Raspotnik, Yann Cavalluzzi et Minna Ålander pour leurs éclairages approfondis sur le Nord de l'Europe et l'Arctique et pour m'avoir donné envie de découvrir cette région fascinante encore d'avantage.

Je souhaite aussi remercier mes excellents camarades et amis de Sciences Po, Basile, Lily-Rose et Solal, pour n'en nommer que trois, dont les connaissances aussi vastes qu'étonnantes n'ont de cesse de m'impressionner, pour les échanges stimulants et les discussions édifiantes que nous avons eus qui ont également contribué à nourrir ma réflexion et à orienter l'écriture de ce mémoire.

À toutes et tous, merci.

## Sommaire

Résumé – Abstract.....	3
Remerciements .....	4
Principaux acronymes .....	6
<b>Introduction .....</b>	<b>7</b>
a. Présentation du thème du mémoire. Définition des concepts.....	9
b. État de la littérature académique et institutionnelle sur l'objet d'étude. ....	18
c. Problématique, hypothèse et méthodologie.....	20
d. Présentation du terrain : principales caractéristiques, limites, justification du choix et critiques (limites) des sources utilisées .....	30
e. Présentation du plan .....	31
<b>I - Les interactions entre l'UE et l'OTAN de la Guerre Froide à l'adhésion de la Suède et de la Finlande : premiers obstacles et opportunités .....</b>	<b>33</b>
1. Une PSDC façonnée par l'OTAN : inspiration, dépendance et affirmation.....	36
2. Le virage 2014-2022 : de l'invasion de la Crimée à la « mort cérébrale de l'OTAN ».....	50
3. La guerre en Ukraine en 2022 : éléments facilitants et obstacles au rapprochement .....	61
<b>II- Intégration de la Suède et de la Finlande à l'OTAN : contexte, apports et perspectives critiques .....</b>	<b>76</b>
1. Généalogie des positions finlandaises et suédoises dans l'architecture sécuritaire européenne .....	80
2. Des atouts militaires à géométrie variable : les apports finlandais et suédois à l'OTAN dans le Nord de l'Europe .....	89
3. L'intégration de la Finlande et de la Suède à l'OTAN, un changement ambigu aussi bien en termes de motivation que d'apports à l'Alliance .....	104
<b>III - Bilan précautionneux de l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN : quel impact sur les interactions interorganisationnelles entre l'UE et l'OTAN ? .....</b>	<b>110</b>
1. Suède et Finlande : d'États « neutres » à « défenseurs » de la coopération UE-OTAN..	111
2. Le minilatéralisme nordique : un levier complémentaire aux logiques institutionnelles .	125
<b>Conclusion : l'intégration de la Finlande et de la Suède à l'OTAN, un effet de cliquet pour les relations UE-OTAN ?.....</b>	<b>136</b>

## Principaux acronymes

<b>A2/AD</b>	Déni d'accès et interdiction de zone / Anti-Access / Area Denial
<b>AED (EAD)</b>	Agence Européenne de Défense / European Defence Agency
<b>CBSS</b>	Council of the Baltic Sea States
<b>CAN</b>	Conseil de l'Atlantique Nord
<b>CARD</b>	Examen Annuel Coordonné de la Défense / Coordinated Annual Review on Defence
<b>COPS</b>	Comité Politique et de Sécurité
<b>FEП</b>	Facilité Européenne pour la Paix
<b>HR</b>	Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité
<b>NORDEFCO</b>	Nordic Defence Cooperation
<b>OИ</b>	Organisation Internationale
<b>OTAN (NATO)</b>	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord / North Atlantic Treaty Organization
<b>PESC</b>	Politique Étrangère et de Sécurité Commune
<b>PESCO</b>	Coopération Structurée Permanente / Permanent Structured Cooperation
<b>PSDC (CSDP)</b>	Politique de Sécurité et de Défense Commune / Common Security and Defence Policy
<b>SACEUR</b>	Commandant Suprême des Forces Alliées en Europe / Supreme Allied Commander Europe
<b>SEAE (EEAS)</b>	Service Européen pour l'Action Extérieure / European External Action Service
<b>SHAPE</b>	Grand Quartier Général des Puissances Alliées en Europe / Supreme Headquarters Allied Powers Europe
<b>UE (EU)</b>	Union européenne / European Union

## Introduction

« *NATO and the EU make very poor friends. Even though the membership of both institutions is nearly identical (...), the two barely talk* »

Tomas Valasek, Ambassadeur de la Slovaquie auprès de l'OTAN, 2013-2017<sup>1</sup>.

Comme l'a déclaré Herman Van Rompuy, ancien président du Conseil européen, « la capacité de [l'Union européenne et de l'OTAN] à façonner notre environnement sécuritaire futur serait énorme si elles travaillaient ensemble. Il est temps d'abattre les derniers murs qui les séparent »<sup>2</sup>. Selon H. Van Rompuy, une coopération efficace entre l'Union européenne (UE) et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) est non seulement souhaitable, mais également indispensable dans un monde interdépendant et interconnecté, « complexe et mouvant, et de plus en plus complexe et de plus en plus mouvant »<sup>3</sup>. Les menaces et les défis sécuritaires multiformes auxquels est aujourd'hui confronté le continent européen ont réduit l'importance des frontières nationales et rendu les membres des institutions presque aussi vulnérables les uns que les autres. Du reste, ces menaces nécessitent une approche globale et holistique. Il n'existe pas de solution purement militaire ou civile. La combinaison et l'utilisation rationnelle des capacités existantes par les institutions et les États semblent être la seule option susceptible de conduire à un monde plus pacifique. Ce mémoire se concentrera sur l'analyse des relations entre la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE et l'OTAN.

Le conflit ukrainien en cours met en exergue la nécessité et l'importance de l'OTAN et de la PSDC, qui sont les deux principaux éléments de la sécurité européenne. La guerre a ravivé l'engagement et les investissements des États-membres de l'OTAN dans l'alliance. Pour la première fois, des équipements létaux ont été fournis à un État tiers dans le cadre de la PSDC et la facilité européenne pour la paix (FEP) a permis d'augmenter le budget consacré à la sécurité au sein de l'UE<sup>4</sup>. En raison des tensions croissantes en Europe, les pays nordiques ont été amenés à prendre des décisions révolutionnaires en matière de politique de sécurité. Le Danemark a renoncé à sa

<sup>1</sup> Tomas Valasek, *The roadmap to better EU-NATO relations*, Briefing note #1, Centre for European Reform, (2007), <https://www.cer.eu/publications/archive/briefing-note/2007/roadmap-better-eu-nato-relations>

<sup>2</sup> Remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council, Lisbon Summit, (2010).

<sup>3</sup> Pierre Hassner, *La revanche des passions : métamorphoses de la violence et crises du politique*. Paris, Fayard, 2015, p. 12.

<sup>4</sup> Marta Migliorati, « New Nordic pathways ? Explaining Nordic countries' defence policy choices in the wake of the Ukrainian war », *Journal of European Public Policy*, vol.31 n°10, (2024), p. 3252.

clause d'exemption de la PSDC, et surtout, la Finlande et la Suède ont abandonné leur position de neutralité de longue date pour rejoindre l'OTAN. Enfin, le contexte du retour de la guerre sur le continent européen semblent pousser l'UE et l'OTAN vers d'avantage de coopération et une meilleure division du travail : les deux organisations partagent les valeurs occidentales associées aux normes et principes démocratiques ouvertement attaquées par l'invasion russe ; elles sont confrontées à des menaces et des défis multidimensionnels qu'elles perçoivent de manière similaires en matière de sécurité ; elles revendiquent une approche globale dans le domaine de la gestion des crises, mènent des opérations dans les mêmes pays à travers le monde ; elles sont responsables de la sécurité européenne et, surtout, elles comptent désormais vingt-trois membres communs (sur 27 pour l'UE et 32 pour l'OTAN), depuis que la Finlande et la Suède, membres de l'UE depuis 1995, ont intégré l'OTAN. En outre, l'UE et l'OTAN ont une origine similaire qui repose sur la volonté d'institutionnaliser les relations entre les États afin de prévenir les conflits, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Compte tenu de cet héritage commun et de raisons d'être convergentes (paix, démocratie et prospérité), un partage des charges et une coopération étroite entre l'UE et l'OTAN semblent aller de soi.

Il convient toutefois d'interroger la prémonition qui consiste à considérer que le fait que les deux organisations aient aujourd'hui davantage d'États-membres en commun induit mécaniquement un rapprochement et une meilleure collaboration entre elles. Les relations entre l'UE et l'OTAN sont dans la réalité compliquées par la nature fondamentalement différente des deux entités. L'OTAN est une organisation intergouvernementale qui suit une conception plutôt traditionnelle de la sécurité et de la défense, tandis que l'UE est une union politique et économique complexe et vaste, dotée de solides éléments supranationaux. Et bien que l'UE et l'OTAN aient en commun une grande partie de leurs États-membres, leurs relations englobent également d'autres acteurs, en particulier du côté de l'UE, où plusieurs institutions, organes et acteurs peuvent être impliqués, selon le sujet traité<sup>5</sup>. Par conséquent, il est parfois difficile pour les représentants de l'UE et de l'OTAN d'identifier leur interlocuteur au sein de l'autre entité, et encore plus difficile de développer des relations cohérentes entre les différentes instances institutionnelles. Ce mémoire analyse les raisons pour lesquelles ces « murs restants » évoqués par H. Van Rompuy existent

---

<sup>5</sup> Thierry Tardy & Gustav Lindström, « The scope of EU–NATO cooperation », in Gustav Lindström and Thierry Tardy (ed.), *The EU and NATO: The essential partners*, Luxembourg: European Union Institute for Security Studies/NATO Defence College (2019), p.12.

<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/EU%20and%20NATO.pdf>

encore, et comment certains États-membres font avancer ou au contraire entravent les interactions entre l'UE et l'OTAN.

Depuis leurs origines, les deux organisations ont traversé différentes phases d'interaction plus ou moins intenses, et les événements récents dans leur environnement sécuritaire aux frontières et même au sein du continent européen ont exigé une collaboration accrue. Leurs interactions et leur coopération ont été confrontées à de multiples défis tant internes qu'externes. Le présent mémoire analyse les relations interorganisationnelles entre l'UE et l'OTAN au prisme du rôle joué par deux nouveaux États-membres de l'OTAN, la Finlande et la Suède.

### a. Présentation du thème du mémoire. Définition des concepts.

*Organisation internationale :*

Il n'existe pas, dans la littérature scientifique, de définition communément admise du concept d'organisation internationale (OI)<sup>6</sup> en raison des différentes perspectives théoriques des diverses disciplines qui analysent les organisations, telles que les relations internationales, les études organisationnelles et la sociologie<sup>7</sup>. Dans une approche libérale et institutionnaliste des relations internationales, les organisations « impliquent une intégration et une structuration des activités visant à la réalisation d'objectifs »<sup>8</sup> et les acteurs, tels que les États, forment des organisations parce qu'ils partagent un même objectif qu'ils supposent pouvoir atteindre en coopérant, grâce à la réduction des coûts de transaction pour chacun des acteurs pris séparément. Dans les années 1980, la notion de régime international, défini par Stephen Krasner comme les « principes, normes, règles et procédures de prise de décision qui structurent la coopération internationale dans un domaine donné »<sup>9</sup> émerge, notion qui a l'avantage de rendre compte des processus de coopération internationale autour d'un enjeu spécifique. Toutefois, la notion de régime ne dit rien de la vie institutionnelle propre aux organisations internationales, tendant même à les éluder comme acteur des relations internationales<sup>10</sup>. Nous définirons ici une organisation internationale comme « un ensemble structuré où des participants appartenant à des États différents coordonnent leur action en vue d'atteindre des objectifs communs. Elle caractérise une forme particulière d'agencement

<sup>6</sup> Alastair Iain Johnston, « Treating International Institutions as Social Environments », *International Studies Quarterly*, vol.501 (2001), p.51.

<sup>7</sup> Guy B. Peters, *Institutional Theory in Practice: The New Institutionalism*. New York: Continuum (2012), p.283.

<sup>8</sup> Arthur G. Bedeian, *Organisations: Theory and Analyses*, New York: Holt, Rinehart and Winston Saunders College Publishing (2nd edition) (1984), p.2.

<sup>9</sup> Stephen Krasner, *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press (1983).

<sup>10</sup> Franck Petiteville, *Les organisations internationales*, Paris, La Découverte - coll. Repères (2021), p.25-27.

des rapports internationaux qui se distingue par trois traits spécifiques : elle résulte d'un acte volontaire manifeste et procède d'un acte fondateur (traité, charte, convention) ; elle a une matérialité (siège permanent, financement, personnel) et enfin l'OI est un mécanisme de coordination »<sup>11</sup>. Les OI « cadrent » ainsi la diplomatie multilatérale<sup>12</sup>. Elles sont des institutions permanentes, dotées de règles de décision spécifiques, d'un personnel administratif dédié à la cause de l'organisation et détaché des pressions des États<sup>13</sup>. Les organisations internationales sont ainsi des entités composées de plusieurs États qui partagent des normes et des valeurs communes et agissent selon des procédures similaires établies. Elles sont créées afin de réduire les coûts liés à la réalisation d'objectifs spécifiques dans des domaines politiques définis et de réglementer ou réguler les relations entre les États dans un cadre multilatéral.

Les principaux éléments constitutifs des organisations internationales sont leurs États-membres et les bureaucraties internationales<sup>14</sup>. Dans l'approche constructiviste proposée par Michael Barnett et Martha Finnemore, les OI « are constituted as bureaucracies, and that bureaucratic character profoundly shapes the way they behave »<sup>15</sup>. Entendons par « bureaucracies », « the collection of rules that define complex social tasks and establish a division of labour to accomplish them »<sup>16</sup>. Les secrétariats des bureaucraties internationales sont composés de membres du personnel qui apportent des informations, des connaissances, une expertise et des compétences aux structures bureaucratiques qui organisent et réglementent la politique internationale et qui façonnent également (d'une certaine manière) le comportement des États.

Les structures bureaucratiques et les procédures décisionnelles d'une OI peuvent être intergouvernementales ou supranationales. Le terme « intergouvernemental » fait référence à la souveraineté des États-membres, selon laquelle les élites politiques nationales prennent les décisions au sein d'une organisation internationale, comme c'est le cas au sein du Conseil de l'Union Européenne ou du Conseil de l'Atlantique Nord (CAN). Le terme « supranational » en revanche,

---

<sup>11</sup> Marie-Claude Smouts, Dario Battistella, Pascal Vennesson *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz (2006), p.404

<sup>12</sup> Cedric Groulier et Simon Tordjman, « Les organisations internationales » in T. Balzacq, F. Charillon, F. Ramel (dir.), *Manuel de diplomatie*, Paris, Presses de Sciences Po (2018).

<sup>13</sup> Petieville, *op. cit*, p.28.

<sup>14</sup> Rafael Biermann, « The Role of International Bureaucracies », in Rafael Biermann and Joachim A. Koops (eds.), *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan (2017), p.243-270.

<sup>15</sup> Michael Barnett and Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organisations in Global Politics*, Ithaca, London: Cornell University Press (2004), p.16.

<sup>16</sup> *Ibid*, p.18.

désigne la création d'institutions centrales au sein d'une OI qui prennent des décisions *au nom* de ses États-membres<sup>17</sup>.

Les organisations régionales sont, quant à elles, par définition limitées à une région géographique identifiée qui peut être un continent entier, par exemple l'Union africaine (UA) ou l'Union européenne, ou une région spécifique telle que la région transatlantique, par exemple l'OTAN, ou encore le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, pour la Ligue arabe<sup>18</sup>.

Les organisations internationales de sécurité - dont il sera ici question – sont définies par un ensemble de règles, de normes, de valeurs et de procédures et disposent d'un système bureaucratique comme décrit *supra*. Ce qui distingue les organisations internationales de sécurité des autres OI est le fait que celles-ci accordent une importance particulière – voire exclusive – aux questions de sécurité et de défense. Les questions de sécurité et de défense ne constituent pas nécessairement la totalité des missions de ces organisations, mais elles occupent – ou aspirent à occuper – un rôle essentiel parmi les activités de l'organisation, à travers des politiques de prévention, de résolution des conflits ou de gestion des crises. Cette forme particulière d'organisation internationale partage les caractéristiques décrites ci-dessus. Parmi les organisations internationales de sécurité existantes sur le continent européen, nous pouvons citer l'UE, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et l'OTAN.

#### *Coopération de Sécurité :*

La coopération entre les acteurs, qu'il s'agisse d'États, d'OI ou d'acteurs non étatiques, a fait l'objet de nombreux travaux de recherche en économie, en sociologie et en relations internationales. En termes simples, nous pouvons définir la coopération comme la collaboration de deux ou plusieurs acteurs qui partagent un même objectif final. La question de la coopération a été particulièrement étudiée par les théoriciens du choix rationnel. Dans la perspective philosophique héritée de Thomas Hobbes<sup>19</sup>, les réalistes soutiennent que les États sont par essence égoïstes, poursuivent leurs propres intérêts et se méfient des autres, et qu'ils sont de ce fait peu enclins à coopérer, à moins qu'une autorité centrale ne leur impose de le faire. Pour les libéraux en revanche, les intérêts égoïstes et rationnels des États ne les empêchent pas d'avoir des intérêts communs. Ils estiment ainsi que les États édifient des régimes internationaux au sein desquels ils

---

<sup>17</sup> Hanna Ojanen, « The EU and NATO: Two Competing Models for a Common Defence Policy », *Journal of Common Market Studies*, vol.44 n°1 (2006), p. 60.

<sup>18</sup> Ademola Abass, *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing (2004), p. 9.

<sup>19</sup> Thomas Hobbes, *Leviathan* (1651).

coopèrent car la fonction de réduction de d'incertitude que remplissent ces régimes (*a fortiori* des OI) permet de pallier l'absence d'autorité centrale susceptible d'obliger les États à respecter leurs engagements.

L'histoire a montré que les États sont capables de collaborer dans certaines circonstances, y compris dans le domaine régalien de la sécurité et de la défense. Selon la conception de la théorie de la coopération développée par le politiste américain Robert Axelrod, les acteurs collaborent afin de « pursue their self-interests without the aid of a central authority to force them to cooperate with each other »<sup>20</sup>. Le chercheur allemand Harald Müller (Peace Research Institute Frankfurt – PRIF) définit la coopération en matière de sécurité comme « le fait de dépendre d'autres États pour la survie nationale »<sup>21</sup>. Par conséquent, la coopération en matière de sécurité entre les États pris individuellement « se produit lorsque les États adaptent leur politique étrangère et leur comportement en matière de défense aux préférences réelles ou anticipées des autres »<sup>22</sup>. La coopération peut ensuite être officialisée par des accords et des traités entre les acteurs concernés. Les processus d'institutionnalisation et de socialisation, c'est-à-dire l'intensification des interactions sociales entre les acteurs, favorisent la pérennité de la coopération<sup>23</sup>.

Les chercheurs du SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), Alyson J.K. Bailes et Andrew Cottey, identifient quatre modèles de coopération en matière de sécurité : (1) les alliances, (2) la sécurité collective, (3) les régimes de sécurité et (4) les communautés de sécurité<sup>24</sup>. La coopération des États dans le domaine de la sécurité et de la défense a donné lieu à la création de l'Alliance nord-atlantique en 1949 et de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) de l'Union européenne en 1992 (partie I).

#### *Interactions interorganisationnelles :*

Du point de vue des interactions interorganisationnelles qui nous intéressent tout particulièrement, la coopération en matière de sécurité désigne la collaboration entre deux ou plusieurs acteurs internationaux dans le domaine de la sécurité et de la défense, dans le cadre de laquelle les acteurs participants échangent des informations, des outils et des capacités nécessaires

<sup>20</sup> Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (Revised Edition), New York: Basic Books, Perseus Books Group, (2006), p. 41.

<sup>21</sup> Harald Müller, « Security Cooperation », in Walter Carlsnaes, Thomas Risse-Kappen and Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, London: SAGE, 2nd edition (2012), p. 621.

<sup>22</sup> Seth G. Jones, *The Rise of European Security Cooperation* Cambridge: Cambridge University Press (2007), p.8.

<sup>23</sup> John S. Duffield, « Alliances », in Paul D. Williams (ed.), *Security Studies: An Introduction*, Abingdon, New York: Routledge (2nd edition) (2013), p.339-354.

<sup>24</sup> Alyson J.K Bailes and Baldur Thorhallsson, « Iceland and the European Security and Defence Policy », in Alyson J.K Bailes, Gunilla Herolf and Bengt Sundelin (eds.), *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, Oxford: SIPRI & Oxford University Press (2006), p.328-348.

pour faire face à des menaces communes en matière de sécurité. Ces acteurs internationaux peuvent être des États ou des OI, et chacun d'entre eux dispose de divers cadres de coopération.

Si la relation entre l'Union européenne et l'Alliance atlantique a reçu différentes appellations au cours du temps, le phénomène lui-même, c'est-à-dire la relation entre les OI de sécurité en général, a également été qualifié et nommé différemment. Il nous incombe dès lors de reprendre les concepts utilisés précédemment afin de caractériser la relation entre l'UE et l'OTAN dans le cadre de ce mémoire. S'inspirant à la fois de l'analyse des réseaux et de l'étude des OI, c'est-à-dire l'émergence, la croissance et la densification des organisations internationales dans un réseau thématique spécifique, le politiste suédois Christer Jönsson définit le phénomène observé par le concept de « théorie interorganisationnelle »<sup>25</sup>. Pour cela, il examine la question des interrelations entre les organisations internationales et analyse en particulier les réseaux dans lesquels celles-ci interagissent. Il nomme ensuite cette observation « relations interorganisationnelles ». Pour expliquer les relations entre les institutions internationales et les OI, les chercheurs Howard Loewen et Stefan Jungcirt utilisent tous deux le terme « d'interaction entre institutions internationales »<sup>26</sup>. Le concept d'interaction désigne toutefois uniquement « les situations dans lesquelles le développement, le fonctionnement, l'efficacité ou les conséquences générales d'une institution sont considérablement influencés par les règles et les programmes d'une autre »<sup>27</sup>, ce qui n'inclut pas la possibilité d'une collaboration et d'une coopération entre les institutions concernées. En ce qui concerne l'échange, la coopération et l'interaction réels entre OI, les chercheurs Joachim Koops<sup>28</sup> et Rafael Biermann<sup>29</sup> qualifient ce phénomène d'« interorganisationnalisme ». R. Biermann va même plus loin en caractérisant spécifiquement les relations entre l'UE et l'OTAN de « réseau interorganisationnel », en raison des efforts déployés par les deux organisations pour créer un groupe ou un système plus large dans lequel elles sont de plus en plus interconnectées.

Plus largement, les relations entre l'Union européenne et l'OTAN ont fait l'objet de différentes appellations. Alors que des chercheurs tels qu'Andrew M. Dorman et Joyce P.

---

<sup>25</sup> Christer Jönsson, « Interorganisation Theory and International Organisation », *International Studies Quarterly*, vol.30 n°1 (1986), p.41.

<sup>26</sup> Howard Loewen, *Towards a Dynamic Model of the Interplay Between International Institutions*, GIGA Working Paper (2006), p.2.

<sup>27</sup> *Ibid*, p.11.

<sup>28</sup> Joachim A. Koops, « Inter-organisational approaches », in Knud Erik Jørgensen and Katie Verlin Laatikainen (eds.), *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions*, London and New York: Routledge (2012), p.71-85.

<sup>29</sup> Rafael Biermann, « Towards a Theory of Inter-Organisational Networking: The Euro-Atlantic Security Institutions Interacting », *The Review of International Organisations*, vol.3 n°2 (2008), p.151-177.

Kaufman<sup>30</sup> ou encore Stanley R. Sloan<sup>31</sup> parlent de « relations transatlantiques », d'autres comme Martin Reichard les qualifient directement de « relations UE-OTAN »<sup>32</sup>. Ce dernier terme retient ici notre attention, car il désigne spécifiquement les relations entre ces deux organisations de l'espace euro-atlantique, c'est-à-dire les relations interorganisationnelles entre l'UE et l'OTAN.

Il n'est ainsi pas facile de nommer les relations entre les organisations internationales de sécurité. Comme illustré ci-dessus, il n'existe pas de terme communément accepté. Pour l'analyse qui suit et l'élaboration du cadre théorique, les termes « interaction interorganisationnelle » ou « relations interorganisationnelles » et « coopération interorganisationnelle » sont utilisés de manière interchangeable. Cela nous permet de mettre en évidence les relations entre les organisations internationales de sécurité et, en particulier, les relations entre l'UE et l'OTAN. Le terme « interorganisationnel » implique qu'au moins deux organisations internationales sont impliquées et qu'il existe de nombreux points de contact et liens entre elles.

L'interaction fait référence aux actions et aux échanges réciproques, par exemple d'idées, d'initiatives et d'informations, ainsi qu'à l'influence réciproque par laquelle les deux organisations façonnent et influencent les activités de l'autre organisation. Les liens et les échanges ne sont donc pas des activités unilatérales, mais sont plutôt déclenchés par les deux ou tous les acteurs impliqués. Si la relation entre les acteurs internationaux peut faire référence à une « interaction »<sup>33</sup>, à une « coopération »<sup>34</sup> ou à des « interconnexions »<sup>35</sup>, le terme « interaction » nous semble plus satisfaisant car plus englobant.

En outre, nous parlerons d'interactions interorganisationnelles car la formule inclut d'une part évidemment les influences exercées par des acteurs au sein d'une des organisations, tels que les secrétariats, les agences ou les institutions, mais aussi parce qu'interactions interorganisationnelles intègre également le poids des États-membres ou de personnalités clés. Cela permet au concept d'être plus complet et de décrire le phénomène de manière plus holistique, car il aborde et englobe l'ensemble des acteurs impliqués.

---

<sup>30</sup> Andrew M. Dorman and Joyce P. Kaufman, *The Future of Transatlantic Relations: Perceptions, Policy and Practice*, Stanford: Stanford University Press (2011).

<sup>31</sup> Stanley R. Sloan, *NATO, The European Union, and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc. (2003).

<sup>32</sup> Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective*, Abingdon: Routledge (2006).

<sup>33</sup> Howard Loewen, *Towards a Dynamic Model of the Interplay Between International Institutions*, GIGA Working Paper (2006), p.2.

<sup>34</sup> Daniel W. Lang, « A Lexicon of Inter-Institutional Cooperation », *Higher Education*, vol.44 n°1 (2002), p.153-183.

<sup>35</sup> Rafael Biermann, « Towards a Theory of Inter-Organisational Networking: The Euro- Atlantic Security Institutions Interacting », *The Review of International Organisations*, vol.3 n°2 (2008), p.151-177.

## *Nord de l'Europe :*

Jusqu'à récemment, la tendance au sein de l'OTAN et de l'UE était de considérer la mer Baltique, l'Atlantique Nord et l'Arctique comme trois régions séparées et de les traiter comme telles. Or une des prémisses de la quatrième Conférence internationale sur la sécurité en mer Baltique (BSSC), organisée les 5 et 6 octobre 2021 par le Bureau pour l'Europe du Nord du Conseil de l'Atlantique, en coopération avec les forces armées suédoises, a été de considérer que « l'Europe du Nord », en raison de son haut degré d'interdépendance en matière de sécurité, devrait être appréhendée comme une zone stratégique sur les plans militaire et politique<sup>36</sup>. Cette perspective s'est rapidement imposée, comme l'illustre l'évaluation militaire soumise par les forces armées suédoises au gouvernement en novembre 2022 qui reprend ce vocabulaire<sup>37</sup>.

Aux fins de la présente étude, la région de la mer Baltique est définie comme les dix pays membres du Conseil des États de la mer Baltique (CBSS) : la Finlande, la Suède, la Norvège, le Danemark, l'Allemagne, la Pologne, la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie et la Russie. La région de la mer Baltique se compose donc de plusieurs groupes d'États distincts : (1) les cinq pays nordiques : le Danemark, la Norvège, la Suède, la Finlande et l'Islande ; (2) les trois États baltes : la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie ; (3) deux États d'Europe centrale : l'Allemagne et la Pologne et enfin, la Russie.

***Carte 1 : les onze États-membres du CBSS.***



Source : CBSS

<sup>36</sup> Atlantic Council, *The 4th International Baltic Sea Security Conference: Great power competition in Northern Europe and effects on security cooperation*, (2021), p.2, <https://www.atlanticcouncil.org/events/baltic-sea-security-conference-2021/>

<sup>37</sup> Government of Sweden, *Joint statement by the Ministers of Defence of the Northern Group*, (2022).

<https://www.government.se/statements/2022/11/joint-statement-by-the-ministers-of-defence-of-the-northern-group-23-november-2022/>

La définition de l'Arctique pourrait faire objet travail séparé. Il n'existe en effet pas un seul « Arctique », mais plusieurs. Cependant, l'existence même de plusieurs régions arctiques est souvent source de malentendu et de confusion dans le discours public car les différents utilisateurs de cette notion ne font pas nécessairement référence à la même chose lorsqu'ils évoquent l'Arctique<sup>38</sup>. Étant donné qu'il n'existe pas de définition consensuelle de la région arctique, nous nous concentrerons sur les trois définitions les plus courantes : (1) le cercle arctique, (2) l'isotherme 10 °C et (3) la limite forestière polaire.

- (1) La définition géographique la plus courante de l'Arctique est le cercle arctique, qui décrit le cercle autour de la Terre à une latitude de 66°33'44"N<sup>39</sup>. Ce cercle représente la latitude la plus méridionale de l'hémisphère nord où le soleil peut rester continuellement au-dessus ou au-dessous de l'horizon pendant plus de 24 heures.
- (2) Une deuxième définition prend comme point de référence l'isotherme 10 °C. Selon cette acceptation, la région arctique comprend toutes les zones où la température moyenne reste inférieure à 10 °C, même pendant le mois de juillet.
- (3) La troisième définition couramment utilisée pour décrire l'Arctique est la limite forestière polaire, qui désigne la zone où les arbres ne peuvent pas pousser en raison de conditions climatiques extrêmes<sup>40</sup>.

Outre ces trois définitions, il existe de nombreuses autres définitions élaborées par différents programmes ou groupes de travail du Conseil de l'Arctique. Il convient enfin de faire une distinction importante entre l'Arctique européen et l'Arctique circumpolaire. L'Arctique européen désigne le territoire européen situé directement dans l'Arctique, c'est-à-dire les parties terrestres de la Fennoscandie septentrionale qui appartiennent aujourd'hui à la Norvège, à la Suède, à la Finlande et à la Russie<sup>41</sup>. C'est dans cette zone géographique que se trouve également le territoire arctique de l'Union européenne, qui englobe les parties suédoise et finlandaise de la Fennoscandie septentrionale. Contrairement à l'Arctique européen, l'Arctique circumpolaire désigne le Haut-Arctique lointain, principalement maritime. Il est clair que, selon la définition retenue, les principaux défis et acteurs ne sont pas nécessairement les mêmes. L'Union européenne

---

<sup>38</sup> Adam Stępień and Timo Koivurova, « Formulating a cross-cutting policy: challenges and opportunities for effective EU Arctic Policy-making », in Tore Henriksen, Elizabeth Kirk, Nengye Liu (eds), *The European Union and the Arctic*, Leiden/Boston: Brill Nijhoff (2017), p.27.

<sup>39</sup> Kathrin Stephen, Sebastian Knecht and Golo M. Bartsch, *Internationale Politik und Governance in der Arktis: Eine Einführung*, Berlin-Heidelberg : Springer (2018), p.2.

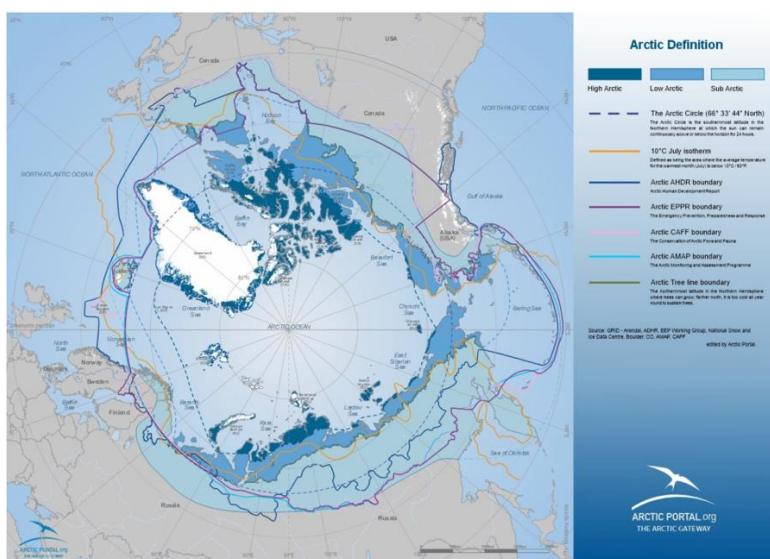
<sup>40</sup> *Ibid.* p. 10.

<sup>41</sup> Adam Stępień and Timo Koivurova, *op.cit.*, p.27.

pourrait par exemple être un « acteur clé »<sup>42</sup> dans l'Arctique européen, alors qu'elle reste un acteur relativement mineur dans l'Arctique circumpolaire.

Dans le cadre de ce mémoire de recherche, « l'Arctique » sera défini comme la région située au nord du cercle arctique. Ce choix, qui se fait au détriment d'autres définitions, repose principalement sur le fait que la Commission européenne a également choisi d'adopter cette définition dans ses communications sur l'Arctique<sup>43</sup>. Dans notre mémoire, l'Arctique comprend donc le Canada, le Royaume du Danemark, y compris le Groenland et les îles Féroé, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Russie, la Suède, les États-Unis ainsi que la mer Polaire.

### *Carte 2 : les différentes définitions de l'Arctique.*



This map shows the main definitions combined currently in use to describe the Arctic in North Polar Russia projection.

© Arctic Portal 2006-2025

Source : *Arctic Portal*<sup>44</sup>.

Pendant la Guerre froide, l'Arctique était une région d'une importance géostratégique capitale. La trajectoire la plus courte pour les armes nucléaires entre les États-Unis et l'Union soviétique traversait en effet l'Arctique, rendant cette région essentielle pour la dissuasion nucléaire des deux superpuissances. C'est l'une des raisons pour lesquelles la région est devenue le centre de la concurrence stratégique entre les deux pays. La fin de la Guerre froide a fait perdre à la région

<sup>42</sup> Andreas Raspotnik, Adam Stępień, « The European Union and the Arctic. A decade into finding its arcticness », in Joachim Weber (ed.), *Handbook on geopolitics and security in the Arctic. The High North between cooperation and confrontation*, Cham: Springer (2020), p.143.

<sup>43</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The European Union and the Arctic region, Brussels 2008.

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0763:FIN:EN:PDF>

<sup>44</sup> Arctic Portal, « Arctic definitions combined », consulté le 1.05.2025.

<https://arcticportal.org/maps/download/arctic-definitions/2426-arctic-definitions>

l'essentiel de son importance géostratégique. Dans l'après-Guerre froide, les questions militaires ont cédé le pas aux questions environnementales et socio-économiques dans les affaires arctiques. L'Arctique, qui était à la fin du XXème siècle l'une des régions les plus militarisées au monde, est devenue une « zone de paix » et un « territoire de dialogue »<sup>45</sup> exceptionnels, caractérisés par une coopération internationale efficace. Cependant, nous ne vivons plus dans le monde optimiste de l'après-Guerre froide des années 1990, où une coopération arctique exceptionnelle a vu le jour et s'est structurée autour d'enjeux environnementaux et de recherche scientifique. Même si les acteurs politiques de la région ont tenté d'isoler l'Arctique de la politique mondiale tumultueuse, la situation géostratégique a changé au cours des cinq dernières années. La montée en puissance du *hard power* et l'intensification de la concurrence stratégique entre les grandes puissances ont eu des répercussions considérables sur l'environnement sécuritaire en Europe du Nord et dans l'Arctique.

### b. État de la littérature académique et institutionnelle sur l'objet d'étude.

Après avoir clarifié les concepts et définitions sur lesquels repose cette recherche, nous proposerons un aperçu critique de la littérature existante relative aux interactions entre l'UE et l'OTAN. Celui-ci est en effet essentiel pour comprendre les conclusions auxquelles parviendra le présent mémoire, qui aspire à s'inscrire dans un corpus plus large de littérature académique.

La coopération en matière de sécurité et de défense en Europe est un sujet de recherche qui fait l'objet d'une attention et d'une littérature abondante dans le milieu académique (citons ici les ouvrages fondateurs de Nina Graege<sup>46</sup>, Jolyon Howorth et John Keller<sup>47</sup>, de Antonio Missiroli<sup>48</sup> ou encore de Neil Winn<sup>49</sup>). L'accent y est principalement mis sur des thèmes dominants, comme celui de la rivalité et de la concurrence entre deux organisations de sécurité<sup>50</sup>, les approches de la gestion des crises par l'UE et l'OTAN<sup>51</sup> ou les acteurs impliqués dans la coopération UE-OTAN,

<sup>45</sup> Kingdom of Sweden, Ministry of Foreign Affairs, *Sweden's strategy for the Arctic region*, Stockholm (2011), p.37, <https://www.government.se/international-development-cooperation-strategies/2011/10/swedens-strategy-for-the-arctic-region/>

<sup>46</sup> Nina Græger and Kristin M. Haugevik, « The EU's Performance with and within NATO: Assessing Objectives, Outcomes and Organisational Practices », *European Integration*, vol.33 n°6, (2011), p.743-757.

<sup>47</sup> Jolyon Howorth and John T.S. Keeler, *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan (2003).

<sup>48</sup> Antonio Missiroli, « EU–NATO Cooperation in Crisis Management: No Turkish Delight for ESDP », *Security Dialogue*, vol.33 n°1 (2002), p.9-26.

<sup>49</sup> Neil Winn, « Towards a Common European Security and Defence Policy? The Debate on NATO, the European Army and Transatlantic Security », *Geopolitics*, vol.8 n°2, (2003), p.47-68.

<sup>50</sup> Simon Duke, « The Future of EU–NATO Relations: a Case of Mutual Irrelevance Through Competition? », *Journal of European Integration*, vol.30 n°1 (2008), p.27-43.

<sup>51</sup> Caja Schleich, « NATO and EU in conflict regulation: interlocking institutions and division of labour », *Journal of Transatlantic Studies*, vol.12 n°2 (2014), p.182-205.

c'est-à-dire les individus, les États, le personnel international et les acteurs militaires<sup>52</sup>. D'autres études s'attachent à examiner également de près les relations réelles entre l'Europe et l'Amérique du Nord et entre l'UE et l'OTAN, à l'instar d'Andrew Dorman et Joyce Kaufman<sup>53</sup>, de Robert Kagan<sup>54</sup>, de Martin Reichard<sup>55</sup> ou encore de Stanley Sloan<sup>56</sup> ou se penchent sur les modalités pratiques de la coopération dans le cadre d'opérations de gestion des crises (comme l'ont fait Carmen Gebhard et John Smith<sup>57</sup>, Léo Michel<sup>58</sup> ou Caja Schleich<sup>59</sup>).

Cependant, si les études existantes reconnaissent que les organisations internationales, y compris leurs structures bureaucratiques et leurs secrétariats, jouent un rôle clé, tout comme les États-membres, « les études théoriques et inspirées des relations internationales sur le rôle des États-membres dans le cycle de vie des relations interorganisationnelles sont encore rares »<sup>60</sup>. Or, comme l'ont fait valoir des chercheurs néoréalistes tels que John Mearsheimer<sup>61</sup>, les États sont les principaux acteurs des relations internationales et l'analyse de leur comportement est essentiel à la compréhension et à l'analyse des affaires mondiales. Ainsi, si les relations interorganisationnelles entre l'UE et l'OTAN font l'objet d'un intérêt accru de recherche en relations internationales, l'attention portée à l'égard des États-membres reste jusqu'ici relativement marginale dans le champ de la recherche sur les relations interorganisationnelles<sup>62</sup>. Il n'y a en effet quasiment pas d'études sur l'impact systématique et systémique des États-membres sur le (dys-)fonctionnement de la coopération UE-OTAN, au-delà de travaux sur la « question Chypriote » ou sur certains États-membres en particulier, notamment la France et le Royaume-Unis<sup>63</sup>. Cette lacune est surprenante

---

<sup>52</sup> Joachim A. Koops, « Inter-Organisationalism in International Relations: A Multilevel Framework of Analysis », in: Rafael Biermann and Joachim A. Koops (eds.), *Palgrave Handbook of Inter-Organisational Relations in World Politics*, New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan (2017), p.189-216.

<sup>53</sup> Andrew M. Dorman and Joyce P. Kaufman, *The Future of Transatlantic Relations: Perceptions, Policy and Practice*, Stanford: Stanford University Press (2011).

<sup>54</sup> Robert Kagan, *Of Power and Paradise: America and Europe in the New World Order*, New York: Alfred A. Knopf/Random House Publisher (2003).

<sup>55</sup> Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective*, Abingdon: Routledge (2006).

<sup>56</sup> Stanley R. Sloan, *NATO, the European Union, and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc. (2003).

<sup>57</sup> Carmen Gebhard and Simon J. Smith, « The two faces of EU-NATO cooperation: Counter-piracy operations off the Somali coast », *Cooperation and Conflict*, vol.50 n°1 (2015), p.107-127.

<sup>58</sup> Leo Michel, « NATO-EU Cooperation in Operations », *NATO Research Paper*, n°31 (2007), p.2-4.

<sup>59</sup> Caja Schleich, « NATO and EU in conflict regulation: interlocking institutions and division of labour », *Journal of Transatlantic Studies*, vol.12 n°2 (2014), p.182-205.

<sup>60</sup> Joachim A. Koops, « Inter-Organisationalism in International Relations: A Multilevel Framework of Analysis », in: Rafael Biermann and Joachim A. Koops (eds.), *Palgrave Handbook of Inter-Organisational Relations in World Politics*, New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan (2017), p.198.

<sup>61</sup> John J. Mearsheimer, « The False Promise of International Institutions », *International Security*, vol.19 n°3 (1994), p.5-49.

<sup>62</sup> Nele Marianne Ewers-Peters, « Positioning member states in EU-NATO security cooperation: towards a typology », *European Security*, vol.32 n°1 (2022), p.22-41.

<sup>63</sup> Jolyon Howorth, « Britain, NATO and CESDP: fixed strategy, changing tactics », *European foreign affairs review*, vol.5 n°3 (2000), p.377-396.

et problématique pour deux raisons : tout d'abord, parce que les États constituent la base des organismes intergouvernementaux ; ils sont les principaux fournisseurs de ressources essentielles, qu'il s'agisse de financements, d'expertise ou de logistique. Ensuite, parce qu'en matière d'affaires extérieures, de sécurité ou de défense, les États sont les principaux preneurs de décisions, ce qui renforcent la dépendance des OI de sécurité à l'égard de leurs propres États membres<sup>64</sup>. Dans l'analyse des concepts développés précédemment (interactions interorganisationnelles, coopération de sécurité, organisations internationales), il apparaît de fait clairement que les États-membres jouent un rôle central.

### c. Problématique, hypothèse et méthodologie.

#### ***Problématique :***

L'objet de ce travail de recherche est d'analyser le rôle des États-membre dans l'évolution des relations entre l'UE et l'OTAN. Il s'agira plus précisément d'étudier les positions adoptées par les États-membres, ainsi que les leviers dont ils disposent pour influencer, orienter, voire redéfinir les dynamiques à l'œuvre entre les deux organisations. Nous nous efforcerons d'examiner les raisons pour lesquelles ces deux organisations ont jusqu'à présent largement échoué à traduire leur collaboration en une coopération institutionnalisée dans le domaine de la gestion des crises militaires, malgré les ambitions déclarées de part et d'autre et malgré le renforcement de l'OTAN après l'adhésion de la Suède et de la Finlande.

Nous tenterons en particulier de démontrer que l'entrée de la Suède et de la Finlande dans l'OTAN n'est pas juste un signe de convergence entre l'UE et l'OTAN, mais qu'elle met au jour des interactions inter-organisationnelles complexes et parfois contradictoires entre les deux OI dans le domaine de la défense. Entre synergies partielles et effets d'alignement, il conviendra d'analyser l'évolution des liens entre deux organisations souvent en compétition, bien qu'étant pourtant difficilement comparables.

Une série de questions secondaires seront aussi abordées dans le cadre de cette étude pour tenter d'éclairer l'état des relations inter-organisationnelles entre l'UE et l'OTAN aujourd'hui. Il s'agira notamment d'analyser l'évolution des relations entre l'UE et l'OTAN jusqu'à aujourd'hui au

---

<sup>64</sup> Luis Simón, « The EU-NATO conundrum in context: bringing the state back », in Carmen Gebhard and David J. Galbreath (eds.), *Cooperation or conflict? problematising organisational overlap in Europe*. Abingdon: Routledge (2010), p.99-120.

prisme des positions des États-membres au sein de ces OI. Les États ont des perceptions, des positions, des ambitions et des contributions différentes à l'égard et au sein de l'UE comme de l'OTAN. Ils entretiennent aussi des relations particulières avec les autres États sous la forme de relations bilatérales et/ou minilatérales et l'utilisation par les États des forums minilatéraux et bilatéraux affecte les relations inter-organisationnelles, en particulier les relations entre l'UE et l'OTAN.

Certains États-membres de l'UE sont des partisans déclarés de l'Alliance atlantique – les atlantistes – tandis que d'autres peuvent être qualifiés d'eurocéistes, c'est-à-dire privilégiant l'approche de l'UE en matière de gestion des crises<sup>65</sup>. Cette catégorisation ne suffit toutefois pas à expliquer, en fin de compte, le rôle réel des États dans la coopération UE-OTAN. C'est pourquoi, nous proposons de compléter cet ordonnancement par une typologie plus fine, décrite *infra*, pour tenter de répondre finalement à la question de recherche principale : comment les caractéristiques propres à chaque État-membre influencent-elles le rôle que celui-ci joue, les positions qu'il adopte et la nature de sa contribution dans la relation inter-organisationnelle entre l'Union européenne et l'OTAN ? Dans ce contexte, les caractéristiques en question font référence aux expériences historiques, aux particularités et contraintes nationales, à la situation géopolitique mais aussi aux capacités militaires des États-membres.

### ***Hypothèses :***

Plusieurs hypothèses guident cette recherche pour laquelle nous considérons que les États-membres doivent faire l'objet d'une attention accrue dans l'étude des interactions inter-organisationnelles, et plus particulièrement dans l'analyse des relations entre l'UE et l'OTAN. Pour tenter de comprendre les évolutions parallèles des instruments de sécurité et de défense de l'UE et de l'Alliance atlantique, ainsi que de leurs approches en matière de coopération inter-organisationnelle depuis l'adhésion de la Suède et de la Finlande, il s'agira d'examiner le rôle particulier que jouent les États-membres et de tenir compte des facteurs de motivation et des préférences institutionnelles des États-membres à l'égard d'une organisation de sécurité plutôt que d'une autre.

Deux théories bien établies sont pertinentes ici. La première, à laquelle nous tenterons de contribuer, est la théorie de l'équilibre des pouvoirs (ou de l'équilibre des menaces) proposée par

---

<sup>65</sup> Paul Cornish and Geoffrey Edwards, « Beyond the EU/NATO dichotomy: The beginnings of a European strategic culture », *International Affairs*, vol.77 n°3 (2001), p.587-603.

l'internationaliste néoréaliste américain Stephen Walt<sup>66</sup>. Cette théorie prévoit qu'une menace extérieure grave pour la sécurité européenne, telle qu'une grande puissance voisine dotée d'une armée puissante et d'ambitions fortement révisionnistes, pousse la plupart de ces États à unir leurs forces pour dissuader cette menace (ou, si nécessaire, pour la vaincre). L'augmentation récente des dépenses de défense en Europe et la décision de la Suède et de la Finlande d'adhérer à l'OTAN illustrent la tendance.

Cependant, un deuxième champ théorique rend ce résultat optimiste moins certain<sup>67</sup>. La sécurité étant un « bien collectif », les États-membres d'une alliance seront tentés de se décharger de leurs responsabilités ou de profiter des efforts des autres, dans l'espoir que leurs partenaires en feront assez pour assurer leur sécurité, même s'ils en font moins. Cette tendance explique pourquoi les membres les plus puissants d'une alliance ont tendance à contribuer de manière disproportionnée à l'effort collectif. Si les membres principaux d'une alliance font suffisamment pour dissuader ou repousser une attaque, les contributions des membres les plus petits peuvent s'avérer superflues. Après tout, l'alliance ne serait pas beaucoup plus forte même si ces derniers doublaient leurs efforts ; d'où la tentation pour eux d'en faire moins, convaincus que les acteurs plus importants en feront suffisamment dans leur propre intérêt. Cependant, si un nombre important de membres succombent à la tentation de laisser les autres supporter la plus grande partie du fardeau, ou si d'autres intérêts égoïstes l'emportent sur la nécessité de travailler ensemble, l'alliance risque de ne pas produire les capacités combinées et la stratégie coordonnée dont elle a besoin pour assurer sa sécurité. Ces deux théories, bien que généralement appliquées au comportement des États au sein d'alliances peut être utilement appliquée ici aux interactions inter-organisationnelles entre l'UE et l'OTAN.

Dans le cadre de l'examen de cette relation inter-organisationnelle particulière, le rôle des États-membres est ici au centre de l'attention, l'un de nos objectifs étant d'examiner les moyens dont disposent les États-membres pour contourner les obstacles institutionnels et juridiques afin de renforcer la relation inter-organisationnelle. Cela permettra de tester le cadre théorique existant du rôle des États-membres dans l'interaction inter-organisationnelle. Pour cela, nous reprenons ici et explicitons les approches et les conceptualisations préexistantes des termes les plus importants (interactions inter-organisationnelles, OI, coopération de sécurité...) pour les rendre opératoires sur notre terrain.

---

<sup>66</sup> Stephen M. Walt, *The origins of alliances*, Ithaca, N.Y. London : Cornell University press (1990).

<sup>67</sup> Todd Sandler and Hartley Keith, « Economics of Alliances: The Lessons for Collective Action », *Journal of economic literature*, vol.39, n°3 (2001), p. 869-896.

Le juriste Konstantinos Magliveras fait référence à deux types d'adhésion à des OI<sup>68</sup>. L'adhésion initiale désigne les États qui prennent l'initiative de créer une OI et qui ont le droit de déterminer la nature de la nouvelle organisation. Les membres ultérieurs sont les États qui adhèrent à l'OI à un stade ultérieur et dont l'adhésion est accordée à la discrétion des membres initiaux et en fonction des clauses d'admission de l'organisation.

Les chercheurs allemands (Université de Bamberg) Thomas Gehring et Sebastian Oberthür distinguent deux catégories d'États-membres au sein des OI : les membres multiples et les membres uniques<sup>69</sup>. Ce cadre fournit une base essentielle pour élaborer une typologie du rôle des États-membres dans les OI, qui permet d'identifier le rôle spécifique que les États-membres peuvent jouer dans les relations entre deux ou plusieurs OI dans le même domaine.

Les membres uniques sont les États qui ne sont membres que d'une seule organisation et qui ne sont pas directement concernés par le chevauchement des fonctions des organisations. En outre, les membres uniques n'ont pas la capacité d'exercer une influence directe sur les interactions avec d'autres OI car ils ne participent pas au processus décisionnel des organisations dont ils ne sont pas membres. Si l'on part du principe que les États qui adhèrent à plusieurs OI dans le même domaine bénéficient de nombreux avantages, les États-membres uniques peuvent toutefois également influencer la coopération inter-organisationnelle. Ils peuvent ainsi, par exemple recourir à la stratégie de la prise d'otage. Cela se produit lorsque des États-membres uniques « utilisent leur adhésion pour entraver les relations entre deux institutions, les prenant en otage pour servir leurs intérêts nationaux », comme cela s'est produit dans le cas de la Turquie au sein de l'OTAN et de Chypre au sein de l'UE<sup>70</sup>. Les membres multiples, en revanche, sont les États qui sont membres de deux ou plusieurs OI et qui bénéficient de l'avantage de pouvoir choisir une organisation plutôt qu'une autre. T. Gehring et S. Oberthür affirment que les membres multiples peuvent notamment « transmettre leur influence d'une institution à une autre »<sup>71</sup>.

La classification des interactions interorganisationnelles, l'établissement de typologies et la catégorisation du rôle des États-membres dans les relations interorganisationnelles selon ces

---

<sup>68</sup> Konstantinos D. Magliveras, « Membership in international organisations », in Jan Klabbers and Asa Wallendahl (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organisations*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing (2011), p.89.

<sup>69</sup> Thomas Gehring and Sebastian Oberthür, « The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions », *European Journal of International Relations*, vol.15 n°1 (2009), p.125.

<sup>70</sup> Stephanie C. Hofmann, « Overlapping institutions in the realm of international security: the case of NATO and ESDP », *Perspectives on Politics*, vol.7 n°1 (2009), p.45.

<sup>71</sup> Thomas Gehring and Sebastian Oberthür, « The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions », *European Journal of International Relations*, vol.15 n°1 (2009), p.150.

typologies jouent un rôle essentiel dans ce travail de recherche. Nous avons mobilisé plusieurs typologies, que nous avons choisi de croiser afin d'affiner le résultat.

Les typologies peuvent être définies comme des « systèmes organisés de types »<sup>72</sup>. Il s'agit d'une forme de classification, qui est définie comme « l'ordre des entités en groupes ou en classes sur la base de leur similitude »<sup>73</sup>. La classification est en outre « à la fois un processus et un résultat final »<sup>74</sup>. Le développement et l'application de typologies constituent un outil analytique largement utilisé dans les sciences sociales, basé sur des idéaux types (entendus ici selon l'acception wébérienne du terme). Une mise en garde s'impose néanmoins. Max Weber décrit l'idéal type tout en formulant des restrictions<sup>75</sup> : premièrement, l'idéal type ne peut, par définition, être trouvé empiriquement, en ce qu'il s'agit d'une formulation conceptuelle ; deuxièmement, l'idéal type est au contraire utilisé pour étudier et analyser le degré de différence entre un cas ou une entité empirique et l'idéal type<sup>76</sup>. Dans ce présent mémoire, nous croiserons et mettrons à l'épreuve plusieurs typologies descriptives qui permettent de classer les États-membres en fonction de leurs points de vue et positions au sein de la relation interorganisationnelle entre l'UE et l'OTAN. Des idéaux types seront donc proposés, mais il est entendu qu'aucun des États-membres (ni la Suède ni la Finlande notamment) ne représentent ce type idéal, mais plutôt que les États-membres de chaque type partagent un ensemble de caractéristiques et de traits communs.

Thomas Gehring et Sebastian Oberthür proposent une typologie composée de sept dimensions : (1) interdépendance fonctionnelle, (2) interaction et/ou (3) chevauchement des membres, (4) intentionnalité de l'action, (5) capacité à influencer une autre organisation, (6) qualité de l'effet, (7) réponse et domaines politiques<sup>77</sup>. L'interaction interorganisationnelle désigne en outre les actions et influences réciproques entre des OI qui partagent des fonctions communes.

Ce modèle ne fournit toutefois pas beaucoup de détails sur l'étendue et le type d'interactions. À cet égard, le professeur en gouvernance institutionnelle et internationale et spécialiste de l'Arctique Oran Young distingue l'interaction fonctionnelle de l'interaction

---

<sup>72</sup> David Collier, Jody LaPorte and Jason Seawright, « Putting Typologies to Work: Concept Formation, Measurement and Analytical Rigour », *Political Research Quarterly*, vol.65 n°1 (2012), p.217.

<sup>73</sup> Kenneth D. Bailey, *Typologies and Taxonomies: An Introduction to Classification Techniques*, Thousand Oaks; London: SAGE Publications (1994), p.1.

<sup>74</sup> *Ibid*, p.2.

<sup>75</sup> Max Weber, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Pocket (1992), p.181.

<sup>76</sup> Kenneth D. Bailey, *Typologies and Taxonomies: An Introduction to Classification Techniques*, Thousand Oaks; London: SAGE Publications (1994), p.17.

<sup>77</sup> Thomas Gehring and Sebastian Oberthür, « Exploring Regime Interaction: A Framework of Analysis », in Arild Underdal and Oran R. Young (eds), *Regime Consequences: Methodological Challenges and Research Strategies*, Dordrecht: Kluwer, (2004), p.248.

politique<sup>78</sup>. L'interaction fonctionnelle se produit lorsqu'au moins deux organisations traitent de la même question ou du même problème et lorsque ces organisations sont liées sur le plan géophysique ou socio-économique. Cela est étroitement lié à ce que T. Gehring et S. Oberthür appellent le « chevauchement fonctionnel »<sup>79</sup>. L'interaction politique implique une interaction intentionnelle, c'est-à-dire créée délibérément par les organisations concernées afin d'établir des liens dans la poursuite d'objectifs spécifiques, qui peuvent être collectifs ou individuels. Si les interactions fonctionnelles et politiques doivent être différencierées, il est bien sûr entendu qu'elles sont également intimement liées et peuvent se renforcer par effet d'entraînement.

En termes plus concrets, le professeur allemand de RI, Rafael Biermann distingue trois catégories de coopération – (1) le partage d'informations, (2) la coordination des politiques et (3) les actions et décisions conjointes – puis différents niveaux d'intensité des interactions interorganisationnelles – absentes, minimes, modérées et fortes<sup>80</sup>. Enfin la chercheuse néerlandaise (Université de Maastricht) Nele Ewers-Peters propose quant à elle une typologie des interactions interorganisationnelles basée sur cinq caractéristiques : (1) chevauchement fonctionnel, (2) formalisation, (3) fréquence des interactions, (4) intensité et (5) chevauchement des membres<sup>81</sup>, typologie la plus aboutie et sur laquelle nous nous appuierons le plus dans l'analyse qui suit.

**Tableau 1 : typologie des différents types d'interactions interorganisationnelles :**

Caractéristiques	Description
<b>Chevauchement fonctionnel</b>	Le chevauchement fonctionnel désigne le chevauchement des domaines d'action couverts par les organisations internationales appartenant au même réseau. Plus il y a de chevauchements fonctionnels, plus il y a de liens et donc plus le dialogue et les échanges sont nombreux. Cette dimension comprend également la portée géographique, c'est-à-dire la zone géographique couverte par une organisation internationale en termes

<sup>78</sup> Oran R. Young, *Governance in World Affairs* Ithaca: Cornell University Press (1999).

<sup>79</sup> Thomas Gehring and Sebastian Oberthür, « The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions », *European Journal of International Relations*, vol.15 n°1 (2009), p.125-156.

<sup>80</sup> Rafael Biermann, « Interorganisationalism in Theory and Practice », *Studia Dilomatica. The Brussels Journal of International Relations*, vol.62 n°3 (2009), p.7-12.

<sup>81</sup> Nele Marianne Ewers-Peters, *How Member States Matter for the EU-NATO Interorganisational Relationship: A Typology*, Thèse de doctorat, Université du Kent (2019).

	d'adhésion et d'activité. Le chevauchement fonctionnel peut être intentionnel ou involontaire.
<b>Formalisation des interactions</b>	La formalisation prend en compte le caractère formel ou informel des relations entre les organisations. Les accords formels, tels que les déclarations, les contrats ou les pactes, sont des indicateurs d'un niveau élevé de formalisation. La coopération ad hoc sans accords à la base est considérée comme un faible niveau de formalisation.
<b>Fréquence des interactions</b>	La fréquence indique le nombre d'interactions et d'interactions entre les organisations internationales. Les interactions comprennent donc les échanges formels et informels, les réunions formelles et informelles ainsi que les actions conjointes. On peut supposer que plus le niveau de formalisation est élevé, plus la fréquence des interactions est élevée. Deux ou plusieurs organisations internationales qui entretiennent des interactions actives peuvent même mettre en place des instances formelles d'interaction, telles que des conseils conjoints.
<b>Intensité des interactions</b>	Selon R. Biermann, on peut distinguer quatre niveaux d'intensité des interactions interorganisationnelles : (1) absente, (2) minimale, (3) modérée et (4) forte. Cette dimension englobe donc les dimensions de fréquence et de formalisation et ajoute le caractère et la forme (c'est-à-dire ponctuelle, à court terme, structurée, à long terme, etc.) de l'interaction <sup>82</sup> .

<sup>82</sup> Rafael Biermann, « Interorganisationalism in Theory and Practice », *Studia Dilomatica. The Brussels Journal of International Relations*, vol.62 n°3 (2009), p.11.

<b>Adhésions en commun</b>	Il s'agit du nombre d'États membres de plus d'une organisation internationale de sécurité. Nous partons du principe que l'adhésion combinée à ces organisations influe sur l'adaptation organisationnelle et renforce la coopération et les interactions.
----------------------------	---

Nous compléterons cette typologie des types d'interactions d'une typologie du rôle des États-membres au sein de ces interactions interorganisationnelles. En effet, selon N. Ewers-Peters, il ne suffit pas de classer les États-membres comme «membres uniques» ou «membres multiples», leur rôle est plus subtil et ambivalent. Les États membres peuvent ainsi, selon N. Ewers-Peters être classés comme : (1) défenseurs de la coopération interorganisationnelle, ou (2) bloqueurs de la coopération interorganisationnelle, (3) équilibreurs de la coopération interorganisationnelle, ou (4) neutres quant à la coopération interorganisationnelle<sup>83</sup>.

*Tableau 2 : typologie du rôle des États membres dans les interactions interorganisationnelles :*

Type d'État-membre	Description
<b>Défenseurs de la coopération interorganisationnelle</b>	<p>En faveur des interactions interorganisationnelles.</p> <p>Favorise la coopération et l'interaction avec d'autres OI au sein d'un réseau par le biais d'une adhésion ou d'un chevauchement fonctionnel.</p> <p>Susceptible d'avoir plusieurs membres.</p>
<b>Bloqueurs</b>	<p>N'est pas favorable aux interactions interorganisationnelles.</p> <p>Utilise son droit de veto pour empêcher une coopération plus approfondie.</p> <p>Adopte cette position en raison d'intérêts nationaux particuliers ou de conflits avec d'autres OI du réseau.</p>

<sup>83</sup> Nele Marianne Ewers-Peters, *How Member States Matter for the EU-NATO Interorganisational Relationship: A Typology*, Thèse de doctorat, Université du Kent (2019), p.71.

	Peut être membre unique ou multiple.
<b>Équilibreurs</b>	Aucune préférence explicite pour une organisation internationale particulière, mais recherche d'un équilibre entre elles. Recherche un équilibre entre les organisations et reconnaît les atouts de chacune afin de parvenir à une division du travail.
<b>Neutres</b>	Ne préconise ni n'empêche les interactions interorganisationnelles. Adopte cette position en fonction d'intérêts nationaux particuliers ou de contraintes. Peut-être un État-membre multiple ou unique.

La période étudiée dans le cadre de cette étude débute avec l'intégration de la Finlande, suivie de près de celle de la Suède à l'OTAN (respectivement le 4 avril 2023 et le 7 mars 2024). La période d'analyse s'achève en décembre 2024, avant le retour au pouvoir de Donald Trump aux États-Unis, dont l'impact sur les relations transatlantiques est difficile à analyser sans pouvoir prendre un minimum de recul nécessaire.

### ***Méthodologie :***

Dans le cadre de ce travail de recherche, nous nous sommes appuyés sur l'analyse de sources primaires et secondaires.

Les sources primaires comprennent les documents officiels, les déclarations et les transcriptions des discours de l'UE (toutes institutions) et de l'OTAN, ainsi que des documents officiels émanant des ministères et des gouvernements des États-membres.

Des entretiens semi-directifs ont également été menés afin de recueillir des données supplémentaires et des informations sur le fonctionnement *in concreto* des OI et des délégations nationales, d'étudier les points de vue et les perceptions des États-membres concernant les relations entre l'UE et l'OTAN et de valider certaines hypothèses auprès d'acteurs de ces deux OI. Compte tenu du caractère récent de la période étudiée, des entretiens (conduits par d'autres chercheurs) avec des hauts responsables politiques ou militaires nous ont aussi été particulièrement utiles pour obtenir des informations ou des confirmations que les analyses académiques n'ont pas

encore restituées. Pour ce mémoire, nous avons mené huit entretiens à distance avec deux représentants nationaux d'États-membre (dont le diplomate français Gérard Araud), des universitaires et des chercheurs spécialisés dans ce domaine de recherche (Berk Vindervogel, Minna Ålander, Tony Lawrence, Yann Cavaluzzi et Andreas Raspopnik), entre les mois de mars et mai 2025.

Les sources secondaires analysées dans le cadre de cette recherche comprennent des sources académiques (ouvrages ou articles d'ouvrages), principalement en anglais et en français, ainsi que des publications de think tanks et d'instituts de recherche (rapports et *policy papers*). Ces dernières ont été particulièrement utiles en raison, à nouveau, de la dimension très récente des développements politiques dans les relations entre l'UE et l'OTAN qui nous intéresse ici. Les documents d'orientation, les rapports de recherche et les notes d'information des groupes de réflexion, tels que le *Finish Institut of International Affairs*, le *European Policy Center*, l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, l'institut Arctique ou l'*Atlantic Council*, sont rédigés et publiés plus rapidement que les articles de revues universitaires. Ces sources secondaires analysent, discutent, critiquent les approches, les politiques et les positions des États membres, de l'UE ou de l'OTAN, ainsi que l'émergence et l'évolution des relations interorganisationnelles entre les deux OI. La littérature experte (think tank notamment) nous a permis d'avoir accès à des informations précieuses et des analyses d'aspects très spécifiques des thématiques qui nous intéressent. Il convient toutefois d'être vigilant avec la littérature grise émanant des OI ou de certains think tanks parfois très engagés, dont la partialité voire la crédibilité peut parfois être interrogée, au même titre que d'autres sources primaires auxquelles nous avons eu accès.

Il convient de d'ajouter enfin quelques considérations d'ordre ontologique. Sur ce plan, notre recherche suit une approche constructiviste. Selon les objectivistes, les phénomènes sociaux sont considérés comme des facteurs externes qui échappent à toute influence. À l'inverse, les constructivistes remettent en cause cette hypothèse de l'existence préalable des objets et des phénomènes. Ils conçoivent la connaissance comme fondamentalement indéterminée<sup>84</sup>. À l'aune de ce positionnement ontologique, il est reconnu que les préférences et les attitudes des OI et des États-membres ne sont pas données *a priori* et sont donc susceptibles de changer et de s'adapter.

Nous avons adopté pour ce travail une approche à la fois inductive et déductive de la recherche en sciences sociales. Notre approche est inductive dans la mesure où elle observe les relations entre l'UE et l'OTAN à partir de l'examen de la littérature secondaire et des documents

---

<sup>84</sup> Christopher Lamont, *Research Methods in International Relations*, London: SAGE Publications Ltd. (2015).

stratégiques en matière de sécurité et de défense publiés par les deux organisations et leurs États membres, et traduit ces observations en théories dans le domaine des relations internationales. À partir de ces observations, des propositions théoriques sont formulées, qui identifient et formulent des typologies clés pour l'étude des États membres dans le cadre de l'interaction interorganisationnelle. Cette recherche est aussi déductive dans la mesure où elle mobilise le cadre théorique nouvellement développé de l'interaction interorganisationnelle et la typologie des États membres pour tester nos hypothèses sur les États membres (la Finlande et la Suède en l'espèce) et leur importance dans la formation des relations interorganisationnelles entre l'UE et l'OTAN. Ce cadre théorique est ensuite testé empiriquement afin de vérifier les hypothèses formulées dans ce mémoire.

#### **d. Présentation du terrain : principales caractéristiques, limites, justification du choix et critiques (limites) des sources utilisées.**

Toutefois, avant de tester la validité des hypothèses ci-dessus dans le corps principal de ce travail, nous souhaitons mentionner brièvement plusieurs difficultés rencontrées lors de la conduite de nos recherches. Tout d'abord, les recherches n'ont pas pu être menées sur place, c'est-à-dire directement dans le Nord de l'Europe, et ont donc été fortement tributaires de la littérature secondaire. Il aurait aussi été préférable de pouvoir mener des recherches sur le terrain et d'entrer directement en contact avec les acteurs locaux, mais les contraintes imposées par ce travail n'ont pas permis de nous rendre en Suède ou en Finlande.

Ensuite, la conduite d'entretiens pose de nombreux défis lorsqu'il s'agit du secteur militaire et de la diplomatie de sécurité et de défense. Une première difficulté nous a été patente d'emblée : l'état des relations internationales est tel depuis plusieurs mois que les praticiens du milieu n'ont pas, sinon très peu de temps à accorder à une étudiant apprenti-chercheur. Nous n'avons ainsi pas pu conduire d'entretien avec des hauts fonctionnaires européens de la défense, leurs priorités étaient autres. Une fois l'entretien obtenu, deux difficultés se sont posées : la question de la confidentialité et celle du secret. Que les personnes interviewées soient au fait d'informations confidentielles, mais refusent de nous les délivrer, ou qu'elles soient au regret de ne pas y avoir accès, le résultat est pour nous le même, et ce notamment étant donné le caractère extrêmement récent et critique des évolutions qui nous intéressent.

À partir des connaissances tirées de la littérature secondaire, les documents stratégiques nationaux ont été recherchés à l'aide d'une série de mots clés, notamment « UE », « OTAN », « UE-OTAN », « PSDC », « PESC », « coopération », « collaboration », « partenariat(s) stratégique(s) », « interorganisationnel » (ou « inter-organisationnel »), « Suède », « Finlande », « Nord de l'Europe ». La recherche par mots-clés a révélé que le terme « inter-organisationnel » n'avait jusqu'à présent suscité qu'un intérêt marginal, ce qui n'était toutefois pas surprenant compte-tenu de la récente revitalisation de la coopération entre l'UE et l'OTAN et du fait que la plupart des concepts nationaux en matière de sécurité et de défense ont été publiés avant cette nouvelle phase des relations UE-OTAN (pré-2022 et surtout pré-intégration de la Suède et de la Finlande).

Enfin, comme pour tout travail de recherche, la rédaction de ce mémoire a nécessité un grand effort d'objectivation. Déconstruire sa propre relation avec son objet peut parfois s'avérer une tâche ardue, et la neutralité en sciences sociales ne peut être atteinte qu'en énonçant clairement la position à partir de laquelle on s'exprime. À cette fin, il convient de noter qu'en tant qu'étudiant à sciences Po Lille dans une majeure de relations internationales et de sécurité, citoyen français (européen) et américain (USA), nous avons choisi ce sujet de recherche en raison de notre conviction personnelle dans la pertinence et l'avenir du projet européen ainsi que dans l'importance du lien transatlantique – une conviction qui ne devrait toutefois pas transparaître dans le présent document de recherche, grâce au processus de déconstruction mené avant sa rédaction.

#### e. Présentation du plan

Pour appréhender avec finesse les dynamiques interorganisationnelles entre l'Union européenne et l'OTAN dans le contexte de l'intégration de la Suède et de la Finlande à l'Alliance, ce mémoire s'articule en trois grandes parties.

Dans un premier temps, nous replacerons dans leur trajectoire historique les relations entre l'UE et l'OTAN. Nous retracerons l'évolution des relations entre les deux organisations, de la Guerre froide jusqu'à la l'invasion russe en Ukraine de 2022 et l'adhésion récente des États nordiques à l'OTAN, afin d'en faire émerger les principaux obstacles structurels et les opportunités de coopération (Partie I).

Une deuxième partie, consacrée à notre cas d'étude, examinera en profondeur les tenants et aboutissants de l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'Alliance atlantique, en insistant sur

les apports opérationnels comme sur les ambivalences et les paradoxes inhérents à ce (ré)-alignement géostratégique (Partie II).

Enfin, nous proposerons un bilan nuancé de cette recomposition stratégique, en analysant le rôle singulier joué par la Finlande et la Suède dans les dynamiques UE-OTAN, ainsi que l'influence croissante des logiques mini-latérales sur les modalités contemporaines de la coopération interorganisationnelle (Partie III).

Le mémoire s'achève par une conclusion synthétisant les principaux résultats de la recherche et propose une ouverture prospective sur les évolutions à venir des relations transatlantiques, notamment à l'aune des incertitudes politiques affectant la cohésion euro-atlantique.

## PARTIE I - LES INTERACTIONS ENTRE L'UE ET L'OTAN DE LA GUERRE FROIDE A L'ADHESION DE LA SUEDE ET DE LA FINLANDE.

À la fin des années 1990, l'UE et l'OTAN ont entamé un « partenariat stratégique » à une époque où les deux organisations traversaient chacune des bouleversements politiques et institutionnels majeurs : l'OTAN s'engageait dans une refonte complète, passant d'une alliance militaire régionale à une organisation de sécurité mondiale<sup>85</sup>, tandis que l'UE était sur le point de mener sa première opération de gestion de crise, marquant ainsi le lancement de sa politique de sécurité et de défense<sup>86</sup>. En tant qu'alliance militaire, l'OTAN est perçue depuis sa création en 1949 comme le fournisseur d'un parapluie sécuritaire pour le continent européen. L'UE, bien qu'elle soit un géant économique avec une histoire organisationnelle presque aussi longue que celle de l'OTAN, a investi le domaine de la sécurité relativement tard, *ergo*, elle est souvent perçue comme un « partenaire junior »<sup>87</sup>, subalterne, dans la relation, du moins lorsqu'il s'agit de fournir une « sécurité dure »<sup>88</sup>. Les conceptions de l'UE en tant que puissance « douce », « normative »<sup>89</sup>, et essentiellement « civile »<sup>90</sup> ont longtemps été prépondérantes dans le débat public.

Les relations entre l'UE et l'OTAN ont connu de nombreux hauts et bas au fil des décennies. Si elles ont progressé dans l'absolu, elles ont également connu des périodes de stagnation, voire, selon Jolyon Howorth<sup>91</sup> et Trine Flockhart<sup>92</sup> de régression. Cette relation est par ailleurs largement dysfonctionnelle, comme le résume T. Flockhart :

*In a nutshell, the EU-NATO relationship has been summarised as a relationship that has developed from parallel but separate existences during the Cold War, to intense interinstitutional rivalry during the 1990s, to a “strategic partnership” defined by the EU-NATO Declaration on European Security and*

---

<sup>85</sup> Celeste A. Wallander, « Institutional assets and adaptability: NATO after the cold war », *International organization*, vol.54 n°4 (2000), p.720.

<sup>86</sup> Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane (eds), *European security and defence policy: the first 10 years (1999–2009)*. Paris: European Union Institute for Security Studies (2009).

<sup>87</sup> Simon J. Smith and Carmen Gebhard, « EU–NATO relations: running on the fumes of informed deconfliction », *European Security*, vol.26 n°3 (2017), p.304.

<sup>88</sup>*Ibid.* p.306.

<sup>89</sup> Ian Manners, « Normative power Europe: a contradiction in terms? », *Journal of common market studies*, vol.40 n°2 (2002), p.240.

<sup>90</sup> Hedley Bull, « Civilian power Europe: a contradiction in terms? », *JCMS: journal of common market studies*, vol.21 n°2 (1982), p.150.

<sup>91</sup> Jolyon Howorth, « NATO and ESDP: institutional complexities and political realities », *Politique étrangère* 5 (2009), p.95-106.

<sup>92</sup> Trine Flockhart, « “Me Tarzan - you Jane”: the EU and NATO and the reversal of roles », *Perspectives on European politics and society*, vol.12 n°3 (2011), p.270.

*Defence Policy in 2002, but ending as a “frozen conflict” following the admission of Cyprus to the EU in 2004<sup>93</sup>.*

Avec les événements les plus récents – en particulier la signature de *Déclarations Jointes* par le président de la Commission européenne, le président du Conseil européen et le secrétaire général de l'OTAN aux mois de juin 2016<sup>94</sup>, juillet 2018<sup>95</sup> et janvier 2023<sup>96</sup>, et les menaces et défis sécuritaires nouvellement partagés à leurs frontières orientales et méridionales par les deux organisations, cette relation a connu un renouveau et a ouvert une nouvelle ère de coopération.

Cette section propose un état des lieux de la coopération entre l'UE et l'OTAN depuis la fin de la guerre froide jusqu'en 2023 à travers l'analyse du cadre institutionnel et juridique, du chevauchement des adhésions, du fossé capacitaire, ainsi que des enjeux d'interopérabilité et de répartition des tâches. Si certains de ces thèmes, développés isolément les uns des autres, ont contribué à orienter les contributions académiques précédentes et ont permis de donner un aperçu des obstacles et des opportunités de développement de cette relation, le fait de les combiner pour analyser la relation UE-OTAN en accordant une attention particulière aux États-membres est ici particulièrement éclairant. Pour chaque thème, le poids des États-membres est analysé. Nous montrerons qu'ils sont les forces motrices de la relation UE-OTAN et mettrons en lumière les obstacles au renforcement de la coopération entre les deux organisations qui subsistent.

## 1. Une PSDC façonnée par l'OTAN : inspiration, dépendance et affirmation.

Avec la fin de la Guerre froide en 1989, l'environnement de sécurité en Europe a connu un changement radical. Après la création de l'Union Européenne par le traité de Maastricht en 1992, les États-membres décident non seulement de développer une politique étrangère et de sécurité commune (PESC), mais aussi de remettre la question de la sécurité et de la défense à l'ordre du jour. La déclaration franco-britannique de Saint-Malo au mois de décembre 1998 stipule

---

<sup>93</sup> *Ibid.* p. 275.

<sup>94</sup> Tusk, Donald, Jean-Claude Juncker, et Jens Stoltenberg. *Déclaration conjointe du président du Conseil européen, du président de la Commission européenne et du secrétaire général de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord*. Varsovie, 8 juillet 2016. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133163.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm)

<sup>95</sup> Tusk, Donald, Jean-Claude Juncker, et Jens Stoltenberg. *Déclaration conjointe sur la coopération UE-OTAN 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*. Bruxelles, 10 juillet 2018. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_156626.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm)

<sup>96</sup> Michel, Charles, Ursula von der Leyen, et Jens Stoltenberg. *Déclaration conjointe sur la coopération UE-OTAN*. Bruxelles, 10 janvier 2023. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_210549.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm)

que « l'Union doit avoir la capacité d'agir de manière autonome »<sup>97</sup>. Cette décision a un impact sur les relations entre les organisations internationales de sécurité en Europe en raison du chevauchement fonctionnel qui en résulte. Se pose *ipso facto* la question, pour l'UE et l'OTAN, de leur position dans la nouvelle architecture de sécurité ainsi que leurs relations mutuelles.

Leurs États-membres entretiennent toutefois des points de vue divergents. La France donne d'abord la priorité à l'Union et à son projet d'intégration, notamment en raison de son propre retrait des structures de commandement militaire intégré de l'OTAN (retour en 2009). Le Royaume-Uni, en revanche, fait de la coopération UE-OTAN une condition du développement de la politique étrangère, de sécurité et de défense de l'UE<sup>98</sup>. Au lendemain de la Déclaration de Saint-Malo, Tony Blair, alors premier ministre britannique, insiste sur le fait que la PSDC (alors embryonnaire) ne doit pas chercher pas à saper ou à concurrencer l'OTAN, et que cette dernière doit rester la pierre angulaire de la défense collective de l'Europe. Il insiste sur le fait que la PSDC n'implique en aucun cas la création d'une « armée européenne »<sup>99</sup>.

Les deux organisations travaillent dès lors à l'établissement de relations formelles et informelles. Le chemin vers la formalisation de la relation UE-OTAN franchit des obstacles institutionnels et juridiques, qu'il convient de rappeler afin de comprendre la situation actuelle. Plusieurs étapes clé marquent ces évolutions, depuis les premières réunions informelles dans les années 1990, la première réunion formelle entre le Comité politique et de sécurité (COPS) et le Conseil de l'Atlantique Nord (CAN), en passant par les arrangements « Berlin Plus » et l'accord sur la sécurité de l'information au début des années 2000. Chaque partenariat, accord et déclaration permet aux relations de franchir une nouvelle étape dans la formalisation de la coopération.

#### a. Premiers cadres légaux et institutionnels.

Depuis le début de leur coopération informelle, l'objectif pour l'OTAN et l'UE est de formaliser et d'institutionnaliser leur relation, de manière à faciliter et à entraîner une routine dans leur coopération tant au niveau institutionnel qu'au niveau opérationnel, dans les situations de conduite d'opérations de gestion de crise sur un même théâtre.

---

<sup>97</sup> Maartje Rutten, « From St-Malo to Nice - European Defence: Core Documents », *Chaillot paper* 47 (2001), p. 8-9.

<sup>98</sup> Clara Marina O'Donnell, « Britain's coalition government and EU defence cooperation: undermining British interests », *International Affairs* (2011), p.421.

<sup>99</sup> British Broadcast Company (BBC), « EU Agrees to Boost Defence and Security, » *BBC News*, 14 Novembre 2016.

Il convient toutefois de ne pas fétichiser le domaine juridico-légal, la réalité n'étant pas aussi formelle. Il ne faut pas *de facto* sous-estimer le poids de certaines personnalités et des réunions informelles qui ont lieu entre les deux organisations, comme la première rencontre entre Javier Solana, alors secrétaire général de l'OTAN, Jacques Santer, président de la Commission européenne, et le commissaire Hans van den Broek (aux affaires extérieures et à l'élargissement) en 1997<sup>100</sup>. Avec la nomination de Javier Solana en tant que secrétaire général du Conseil de l'UE et premier Haut représentant de l'Union en juin 1999 et celle de l'ancien secrétaire à la défense britannique George Robertson en tant que secrétaire général de l'OTAN la même année, les discussions informelles se poursuivent au cours de déjeuners de travail. Cela permet de faire progresser la coopération informelle entre l'UE et l'OTAN et d'ouvrir la voie à une relation plus étroite. J. Solana et G. Robertson adoptent une approche très proactive tant dans la coopération UE-OTAN que dans la gestion des crises. Leurs relations personnelles ainsi que leur intérêt commun à résoudre les conflits des Balkans (au Kosovo en l'occurrence), qui couvent à la frontière euro-atlantique, créent une fenêtre d'opportunité pour « une sorte de connexion institutionnelle UE-OTAN »<sup>101</sup>. Javier Solana et George Robertson, ainsi que l'ancien ambassadeur américain auprès de l'OTAN Alexander Vershbow, envisagent alors une institutionnalisation permanente entre les deux organisations<sup>102</sup>. En fait, selon Nele Ewers-Peters, la « meilleure période » en matière de coopération entre l'UE et l'OTAN a lieu pendant la « connexion Solana-Robertson », car c'est la première fois que des organisations, et non des États, entreprennent des efforts conjoints pour résoudre un conflit (au Kosovo), leurs responsables étant plus « intéressés par la résolution du problème que par la bureaucratie de Bruxelles »<sup>103</sup>.

À la fin des années 1990 et au début des années 2000, des réunions et des échanges informels ont ainsi lieu entre l'UE et l'OTAN à tous les niveaux. La première réunion informelle entre le Comité politique et de sécurité (COPS) et le Conseil de l'Atlantique Nord (CAN) se tient le 19 septembre 2000. Ajoutons que le COPS, créé en 2001 et le modèle de défense de l'UE sont largement calqués sur le fonctionnement de l'OTAN, ce qui simplifie les échanges<sup>104</sup>. Des échanges ont également lieu entre le chef de l'état-major militaire intérimaire de l'UE et le commandant suprême adjoint des forces alliées en Europe (DSACEUR) du côté de l'OTAN à partir de mars

---

<sup>100</sup> Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective*, Abingdon: Routledge (2006), p.111.

<sup>101</sup> *Ibid*, p.123.

<sup>102</sup> Rob de Wijk, « The Reform of ESDP and EU-NATO Cooperation », *The International Spectator*, vol.1 (2004), p.75.

<sup>103</sup> Nele Marianne Ewers-Peters, *Understanding EU-NATO Cooperation: How Member-States Matter* (1st ed.), Routledge (2021), p.45.

<sup>104</sup> Commission des Communautés européennes, 2001/78/PESC, *Décision du Conseil du 22 janvier 2001 instituant le Comité politique et de sécurité (Journal officiel L 027 du 30/01/2001, p.2,*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR-SL/TXT/?uri=CELEX:32001D0078>

2000<sup>105</sup>. Ces échanges se poursuivent ensuite par des réunions à des niveaux inférieurs, par exemple au niveau ministériel en mai 2001, et entre les comités militaires de l'organisation la même année. Par la suite, les réunions entre le COPS et le CAN deviennent « le principal format de réunion dans tous les domaines importants de la coopération »<sup>106</sup>.

Une fois que les deux organisations se sont en quelque sorte familiarisées l'une avec l'autre (ou plus précisément que ces premières rencontres encore informelles ont permis aux acteurs civils et militaires, côté OTAN comme côté UE de se découvrir), que s'est établie une relation de confiance, et que les uns ont appris à connaître les procédures et les modalités des autres et internalisé une routine d'échanges, les relations commencent à devenir plus formelles. Cette évolution est illustrée par le rapprochement progressif au travers de plusieurs arrangements, accords et déclarations, qui montrent que les deux organisations et leur coopération interorganisationnelle sont passées « d'une relation parallèle à une relation plus intégrée »<sup>107</sup>.

Venons-en au cadre juridico-légal. En 1996, dans le cadre des Accords de Berlin, le Conseil de l'Atlantique Nord décide de développer l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD), permettant à l'UEO d'utiliser les moyens et capacités militaires de l'OTAN pour des opérations de gestion des crises dirigées par l'UEO<sup>108</sup>. Il s'agit d'une étape essentielle dans l'officialisation et l'institutionnalisation des relations entre l'OTAN et l'UEO et *in fine* l'UE. Bien que cet accord ne se soit pas automatiquement traduit par une formalisation des relations UE-OTAN, l'Union de l'Europe Occidentale a joué un rôle important en servant « d'intermédiaire » entre l'OTAN et l'UE, et de pont notamment par le biais de la déclaration avec l'UE, dans laquelle cette dernière est autorisée à puiser dans les ressources de l'UEO<sup>109</sup>.

L'une des premières étapes de la formalisation de la relation UE-OTAN à proprement parler, est la signature de la *Déclaration UE-OTAN sur la politique européenne de sécurité et de défense*, le 16 décembre 2002<sup>110</sup>. Il s'agit d'une étape importante non seulement pour que l'UE atteigne ses

---

<sup>105</sup> Graham Messervy-Whiting, « The Growing EU-NATO Relationship: Beyond Berlin », *The International Spectator*, vol.40 n°2 (2005), p.69.

<sup>106</sup> Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective*, Abingdon: Routledge, (2006), p.126.

<sup>107</sup> Caja Schleich, « NATO and EU in conflict regulation: interlocking institutions and division of labour », *Journal of Transatlantic Studies*, vol.12 n°2 (2014), p.187.

<sup>108</sup> NATO (1996): Berlin Accords. NATO-WEU arrangements. Ministerial Communiqué M- NAC1(96)63.

<https://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>

<sup>109</sup> Alexander Moens, « ESDP, the United States and the Atlantic Alliance », in Jolyon Howorth and John T.S. Keeler (eds.), *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan (2003), p.25-37.

<sup>110</sup> Parlement européen, *Déclaration Union européenne-OTAN sur la PESD* (Communiqué de presse 142/2002) (2002, 16 décembre).

<https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afet/20040217NATO/142fr.PDF>

objectifs de capacité tels que définis dans ses *Headline Goals*, mais aussi pour la relation UE-OTAN dans son ensemble<sup>111</sup>. Selon ce document, la coopération entre l'UE et l'OTAN est fondée sur les principes de partenariat, de consultation mutuelle, d'égalité, de respect des États-membres de l'autre partie et de développement des capacités militaires au profit des deux organisations. La Déclaration traite également de la question de l'implication des membres européens de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE dans le cadre de la politique de sécurité et de défense de l'UE. La Déclaration de 2002 qualifie pour la première fois la relation UE-OTAN de « partenariat stratégique », ce qui lui confère une importance encore plus grande, mais aussi une « marge de manœuvre et une flexibilité » acceptables pour les deux organisations<sup>112</sup>. Toutefois, certains États-membres (dont la France) ne sont pas satisfaits de l'extension de la coopération, car ils craignent que l'OTAN ne reprenne une position hégémonique et soit en mesure de contraindre l'UE dans le développement de sa politique de sécurité et de défense<sup>113</sup>.

L'année suivante, dans un contexte de tensions stratégiques fortes entre les États-membres de l'OTAN à propos de l'intervention en Irak, les deux organisations se concentrent sur l'amélioration des capacités pour les opérations de gestion de crise. Ainsi, l'UE et l'OTAN parviennent-elles à s'entendre sur les arrangements dits de « Berlin Plus » conclus en 2003. Ces Accords garantissent que, si l'OTAN ne pouvait pas - ou plus vraisemblablement, ne voulait pas - s'engager dans un contexte opérationnel particulier, l'UE pourrait le faire sous sa propre orientation politique et sa propre chaîne de commandement, par le biais d'un « accès présumé » aux ressources et capacités de l'OTAN. Les accords de « Berlin Plus » s'inscrivent évidemment dans le sillage des discussions et des négociations qui ont abouti aux accords de Berlin de 1996, mais « Berlin Plus » institutionnalise et entérine également les discussions entamées lors du sommet de l'Alliance à Washington en 1999, au cours duquel les États-membres de l'OTAN se sont mis d'accord sur des dispositions visant à mettre les moyens et capacités militaires de l'OTAN à la disposition d'opérations dirigées par l'UE<sup>114</sup>.

---

<sup>111</sup> NATO (2002) : EU-NATO Declaration on the European Security and Defence Policy.

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_19544.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19544.htm?selectedLocale=en)

<sup>112</sup> Natalia Touzovskaia, « EU-NATO Relations: How Close to 'Strategic Partnership?' », *European Security*, vol.15 n°3 (2006), p.240.

<sup>113</sup> Nele Marianne Ewers-Peters, *Understanding EU-NATO Cooperation: How Member-States Matter* (1st ed.), Routledge, (2021), p.50.

<sup>114</sup> NATO, *The Washington Declaration signed and issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999*, Press Release NAC-S(99)63 (1999), <https://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-063e.htm>

Les accords « Berlin Plus » sont alors perçus comme une avancée majeure et comme un « jalon » pour le futur des relations entre l'UE et l'OTAN<sup>115</sup>, car ils définissent les principes d'une coopération pratique<sup>116</sup>. Comme elle l'a déjà souligné dans les Conclusions du Conseil européen qui s'est tenu à Helsinki en 1999, l'UE souhaite mener des opérations militaires de gestion de crise « dans lesquelles l'OTAN dans son ensemble ne s'engage pas »<sup>117</sup>. Toutefois, elle ne dispose alors pas des capacités adéquates pour ce faire. Les accords « Berlin Plus » constituent donc une étape cruciale pour permettre à l'UE de mener des opérations militaires autonomes dans son voisinage immédiat. Du point de vue de l'Alliance, ces arrangements sont aussi un bon moyen de « tying the EU closer to NATO »<sup>118</sup>. Plus largement, ce cadre de coopération offre à l'UE/PSDC « un accès assuré » à la planification de l'OTAN (SHAPE), un accès présumé aux moyens et capacités de l'OTAN et crée une chaîne de commandement exclusivement européenne sous l'autorité du Commandant Suprême adjoint des Forces Alliées en Europe<sup>119</sup>.

Un dernier aspect important de l'institutionnalisation et de la formalisation des relations entre l'UE et l'OTAN est la mise en place d'accords de liaison permanents. En général, les officiers de liaison servent de points de contact pour assurer des échanges ainsi qu'une coordination entre les deux organisations. Une équipe de liaison permanente de l'OTAN auprès de l'État-major de l'UE est mise en place en 2005 et une cellule de l'UE au SHAPE est créée en 2006. La création de cette cellule au SHAPE s'avère toutefois problématique car certains États-membres de l'UE, comme la France, exigent un quartier général indépendant pour les opérations menées par l'UE, ce à quoi d'autres États-membres, en particulier le Royaume-Uni, s'opposent. *Addé*, dans l'absolu, la mise en place des deux bureaux de liaison permet une coopération plus étroite : « presque chaque politique au sein de l'OTAN a aujourd'hui un aspect européen »<sup>120</sup>.

Depuis la signature de l'accord « Berlin Plus », il n'y a eu que deux opérations militaires de gestion de crise dirigées par l'UE au cours desquelles l'Union a fait appel aux moyens et capacités

<sup>115</sup> Hanna Ojanen, « The EU and NATO: Two Competing Models for a Common Defence Policy », *Journal of Common Market Studies*, vol.44 n°1 (2006), p.62.

<sup>116</sup> Néanmoins, une question importante qui se posa d'emblée et qui créa une certaine crispation fut celle de l'inclusion des États membres de l'OTAN aux opérations militaires dirigées par l'UE, qui a été soulignée par plusieurs alliés de l'OTAN, en particulier par la Norvège et la Turquie. Cf. Sunniva Tofte, « Non-EU NATO Members and the Issue of Discrimination », in Jolyon Howorth and John T.S. Keeler (eds), *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan (2003), p. 137.

<sup>117</sup> European Council (1999), *Conclusions of the Presidency*, Cologne European Council, 3-4 June 1999, <https://www.consilium.europa.eu/media/21070/57886.pdf>

<sup>118</sup> Hanna Ojanen, « The EU and NATO: Two Competing Models for a Common Defence Policy », *Journal of Common Market Studies*, vol.44 n°1 (2006), p.69.

<sup>119</sup> Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union (2nd ed.)*. (The European Union Series). Palgrave Macmillan (2014), p.85.

<sup>120</sup> Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective*, Abingdon: Routledge (2006), p.124.

militaires de l'OTAN dans le cadre « Berlin Plus » : l'opération Concordia en Macédoine du nord en 2003 (à l'époque ARYM) et l'opération *Althea* en Bosnie-Herzégovine en 2004, toujours en cours. Lors de ces deux opérations, les deux organisations coopèrent et collaborent bien, grâce en particulier aux procédures définies dans les accords « Berlin Plus »<sup>121</sup>.

Néanmoins, bien que cet ensemble d'accords soit considéré comme une avancée, il présente aussi des lacunes et des problèmes critiques qui n'ont pas été immédiatement résolus et qui s'avèrent particulièrement visibles sur le plan opérationnel.

### **b. Les interactions entre l'UE et l'OTAN au concret.**

L'UE et l'OTAN ont dès le départ des interprétations différentes des accords (de « Berlin + » notamment) et des conceptions divergentes quant à leur profondeur et à leurs objectifs. C'est notamment le cas en ce qui concerne l'élaboration et la participation aux processus décisionnels de part et d'autre, ce qui a de fortes répercussions au niveau opérationnel<sup>122</sup>. De fait, en raison de divergences persistants entre certains États membres des deux organisations, l'UE et l'OTAN ne lanceront pas d'autres opérations militaires de gestion de crise dans le cadre de « Berlin Plus », ce qui conduit des voix critiques à affirmer que « Berlin Plus » est dépassé et ne convient plus à l'état actuel des relations interorganisationnelles entre l'UE et l'OTAN sur lequel nous reviendrons *infra*<sup>123</sup>.

Comme l'ont souligné James Sperling<sup>124</sup> et Jeffrey Bialos<sup>125</sup>, les nombreux écarts capacitaire entre l'OTAN et l'UE ont un impact négatif sur leur coopération et permettent assez largement d'expliquer les difficultés concrètes, sur le terrain, auxquelles se heurtent les deux organisations lorsqu'elles tentent de collaborer. Dans les interactions interorganisationnelles, une répartition équilibrée du pouvoir, et donc une répartition équilibrée des capacités, permet une co-gouvernance institutionnelle, c'est-à-dire à la coexistence de structures de gouvernance, et conduit

---

<sup>121</sup> Catriona Mace, « Operation Concordia: developing a 'European' approach to crisis management? », *International Peacekeeping*, vol.11 n°3 (2004), p.480.

<sup>122</sup> Johannes Varwick, « European Union and NATO: Partnership, Competition or Rivalry? », *Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik*, n°18 (2006), p.1-22.

<sup>123</sup> Arnold Kammel and Benjamin Zyla, « Looking for a 'Berlin-Plus in Reverse'? NATO in Search of a New Strategic Concept », *Orbis*, vol.55 n°4 (2011), p.648-662.

<sup>124</sup> James Sperling, « Capabilities Traps and Gaps: Symptom or Cause of a Troubled Transatlantic Relationship », *Contemporary Security Policy*, vol.25 n°3 (2004), p.455.

<sup>125</sup> Jeffrey P. Bialos, « The United States, Europe and the Interoperability Gap », *The International Spectator*, vol.40 n°2, (2005), p.57.

finalement à une division du travail<sup>126</sup>. La relation UE-OTAN est un cas particulier. Pendant la Guerre froide, chaque organisation avait ses propres tâches et responsabilités : l'OTAN était chargée de la défense collective et l'UE était principalement responsable de l'intégration économique, sociale et politique des États européens de l'ouest. À la suite de l'adaptation et de la réorientation des deux organisations à la fin de la Guerre froide, il faut définir les nouvelles tâches et responsabilités. Au départ, ni l'UE ni l'OTAN ne souhaitent une division du travail et les deux organisations visent la complémentarité dans la gestion des crises<sup>127</sup>.

Certains chercheurs ont imaginé une répartition des tâches et des rôles. Par exemple, Johannes Varwick affirme qu'il existe déjà une ébauche de division du travail dans laquelle l'OTAN « serait responsable de la conduite de missions de combat plus robustes nécessitant la participation des États-Unis, tandis que l'UE entreprendrait principalement des opérations de maintien de la paix »<sup>128</sup>. Volker Heise et Peter Schmidt considèrent que le manque de capacités militaires de l'UE, le manque de capacités civiles de l'OTAN et les différences dans leurs approches de la gestion de crise exigent à la fois une complémentarité et une division du travail<sup>129</sup>. Les deux organisations doivent utiliser leurs forces respectives et celles de l'autre. Sans une division du travail claire, fonctionnelle et liée aux tâches, les deux organisations risquent de dupliquer des capacités importantes et d'entrer en rivalité pour l'accès aux ressources provenant de leurs États-membres<sup>130</sup>. Pendant les guerres dans les Balkans occidentaux, cette division des tâches était plus claire car les outils et instruments de l'UE dans le cadre de sa PSDC n'étaient pas encore développés. En Bosnie-Herzégovine, l'opération Harvest menée par l'OTAN en 2000 a principalement joué un rôle de garant de la sécurité, tandis que l'opération Concordia, conduite ultérieurement par l'Union européenne, s'est surtout attachée à fournir une assistance économique<sup>131</sup>.

C'est toutefois de déficit d'interopérabilité qui est identifié comme étant le plus problématique dans la relation UE-OTAN<sup>132</sup>. Les responsables des deux organisations

<sup>126</sup> Thomas Gehring and Benjamin Faude, « A Theory of Emerging Order Within International Complexes: How Competition Among Regulatory International Institutions leads to Institutional Adaptation and Division of Labour », *Review of International Organisations*, vol.9 n°4 (2014), p.481.

<sup>127</sup> Richard G. Whitman, « NATO, the EU and ESDP: An Emerging Division of Labour », *Contemporary Security Policy*, vol.25 n°3, (2004), p.436.

<sup>128</sup> Johannes Varwick, « European Union and NATO: Partnership, Competition or Rivalry? », *Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik*, n°18 (2006), p.15.

<sup>129</sup> Volker Heise and Peter Schmidt, « NATO und EU: Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft? », in Thomas Jäger, Alexander Höse and Kai Oppermann (eds.): *Transatlantische Beziehungen: Sicherheit - Wirtschaft - Öffentlichkeit*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (2005), p.72.

<sup>130</sup> Rafael Biermann, « Towards a Theory of Inter-Organisational Networking: The Euro-Atlantic Security Institutions Interacting », *The Review of International Organisations*, vol.3 n°2 (2008), p.155.

<sup>131</sup> Catriona Mace, « Operation Concordia: developing a 'European' approach to crisis management? », *International Peacekeeping*, vol.11 n°3 (2004), p.483.

<sup>132</sup> *Ibid*, p.478.

reconnaissent au plus haut niveau qu'aucune d'entre elles n'est en mesure de mener des opérations de gestion de crise de manière globale sans coopérer au niveau institutionnel et opérationnel. L'interopérabilité est essentielle pour y parvenir. En interne, l'OTAN a présenté un guide pour l'interopérabilité dans les opérations conjointes dans lequel sont introduites des politiques et des pratiques de normalisation<sup>133</sup>. L'Union européenne renforce progressivement son interopérabilité interne, non seulement entre les États-membres, mais également entre ses propres institutions. Cette amélioration repose sur divers mécanismes destinés à coordonner l'action de ses instruments civils et militaires, notamment à travers la coopération civilo-militaire et les procédures de consultation et d'échange entre le SEAE (depuis sa création en 2009), la Commission et le Conseil. Ce processus a progressivement conduit à l'émergence d'une véritable « culture de la coordination » au sein des structures de l'Union<sup>134</sup>.

En revanche, au niveau interorganisationnel, un tel cadre fait encore défaut. Si des mécanismes visant à renforcer l'interopérabilité interne ont été progressivement instaurés au sein de l'UE comme de l'OTAN, des efforts comparables peinent à émerger entre les deux organisations. Or, une interopérabilité accrue est indispensable pour permettre à l'UE et à l'OTAN d'intervenir de manière coordonnée dans une même crise et de conduire efficacement des actions conjointes. L'exemple des opérations militaires de gestion de crise dans les Balkans occidentaux au cours des années 1990 et au début des années 2000 illustre ce problème persistant. L'OTAN a lancé la Force de stabilisation (SFOR) en Bosnie-Herzégovine pour stabiliser la région après la signature des Accords de Dayton et dissuader toute hostilité susceptible de compromettre ces efforts de consolidation et de maintien de la paix.<sup>135</sup> En raison de l'amélioration de la situation sécuritaire, l'Union européenne a relancé l'opération en 2004 sous le nom d'EUFOR Althea, qu'elle a progressivement orientée vers une mission civilo-militaire, inscrite dans le cadre de son approche globale de gestion des crises (comme évoqué précédemment)<sup>136</sup>. Au Kosovo, une reprise similaire était prévue, mais elle n'a pas jamais été réalisée, à cause notamment d'un manque d'interopérabilité entre les forces mobilisables. Bien que les enseignements tirés de leur expérience commune en

---

<sup>133</sup> OTAN. 2006. L'interopérabilité dans le cadre des opérations conjointes. Juillet 2006.

[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_publications/20120116\\_interoperability-fr.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120116_interoperability-fr.pdf)

<sup>134</sup> Alexander Siedschlag and Franz Eder, « Akteure und Zusammenspiel im EU- Krisenmanagement », in Walter Feichtinger and Carmen Gebhard (eds.), *EU als Krisenmanager: Herausforderungen - Akteure – Instrumente*, Wien: Landesverteidigungsakademie (LVAk)/Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK) (2006), p.65.

<sup>135</sup> OTAN. 2005. Communiqué final : Réunion du Conseil de l'Atlantique Nord en session des Ministres de la défense. 9 juin 2005.

<https://www.nato.int/docu/pr/2005/p05-076f.htm>

<sup>136</sup> Niklas I.M. Nováky, « Deploying EU military crisis management operations: a collective action perspective », *European Security*, vol.24 n°4 (2015), p.499.

Macédoine du Nord et en Bosnie-Herzégovine aient été utiles, les deux organisations restent confrontées à des problèmes d'interopérabilité minimale qui persistent.

Certains domaines d'interopérabilité manquante sont bien identifiés, tels que les divergences dans les pratiques du personnel ou encore le manque de capacités de l'UE pour mener une guerre d'intensité moyenne, notamment de capacités habilitantes, par exemple la disponibilité et l'état de préparation de forces déployables<sup>137</sup>. Ces difficultés sont encore accrues par le fait que l'évolution de la nature de la guerre, qui passe d'une guerre traditionnelle à une guerre hybride a conduit les deux organisations à développer diverses capacités dans lesquelles elles se sont spécialisées<sup>138</sup>. Carmen Gebhard et Simon Smith soulignent aussi qu'un défaut d'accord interorganisationnel concernant la communication, le commandement et le contrôle se sont avérés un problème majeur lors des opérations navales de lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes et dans le golfe d'Aden lancées en 2008<sup>139</sup>.

L'une des questions les plus controversées dans les relations entre l'UE et l'OTAN a toujours été la question de la sécurité des informations classifiées et du partage de ces informations. Le fait que l'OTAN et l'UE utilisent des systèmes de classification différents constitue un premier défi. À l'OTAN, d'une part, les règles relatives à la sécurité des informations remontent au document C-M(55)15(Final) des années 1950, qui a été révisé et adopté en 2002, puis référencé sous le nom de C-M(2002)497<sup>140</sup>. Ces règles contiennent un système de classification des informations sensibles à quatre niveaux : *Cosmic Top Secret* (la divulgation non autorisée porterait gravement atteinte à l'OTAN), *NATO Secret* (la divulgation non autorisée causerait de graves dommages à l'OTAN), *NATO Confidential* (la divulgation non autorisée causerait des dommages aux intérêts de l'OTAN) et *NATO Restricted* (la divulgation non autorisée porterait préjudice aux intérêts de l'OTAN). L'OTAN dispose en outre d'une classification supplémentaire intitulée ATOMAL dans laquelle sont distinguées les *données restreintes* des *données anciennes restreintes*. L'UE, quant à elle, utilise un système de classification des informations légèrement différent. En raison de procédures et de réglementations différentes entre les institutions de l'UE, il n'existe pas de système de classification à l'échelle de l'UE. En ce qui concerne l'échange d'informations classifiées dans le cadre de la PSDC, les accords-cadres de participation entre l'UE et les États tiers régulent

---

<sup>137</sup> James Sperling, « Capabilities Traps and Gaps: Symptom or Cause of a Troubled Transatlantic Relationship », *Contemporary Security Policy*, vol.25 n°3 (2004), p.467.

<sup>138</sup> Arman Aleksanyan, Andrey Borodkin, Aleksey Slobodan, « Hybrid Warfare: Origins and Evolution », *Journal of Society and the State*, vol.1 n°2 (2022), p.13.

<sup>139</sup> Carmen Gebhard and Simon J.Smith, « The two faces of EU-NATO cooperation: Counter-piracy operations off the Somali coast », *Cooperation and Conflict*, vol.50 n°1 (2015), p.114.

<sup>140</sup> *Ibid.*, p.129.

et standardisent le traitement des informations classifiées liées à l'opération ou à la mission de la PSDC. Le niveau de classification le plus élevé pour les missions civiles est intitulé *Restraint UE/EU Restricted* et *Confidentiel UE/Confidential EU* pour les opérations militaires<sup>141</sup>.

Les différents systèmes de classification et, plus particulièrement, l'absence d'un système de classification à l'échelle de l'Union européenne ont suscité des inquiétudes parmi les États-membres de l'OTAN quant au partage d'informations avec l'UE et ses États-membres. À cet égard, il est rapidement devenu évident qu'« une coopération pleine et effective exige l'accès à des informations et à des matériels classifiés de l'UE et de l'OTAN, ainsi que l'échange d'informations et de matériels classifiés entre l'UE et l'OTAN<sup>142</sup> ». C'est pourquoi, le 14 mars 2003 (trois jours avant « Berlin Plus ») l'UE et l'OTAN ont signé un accord sur la *sécurité des informations*<sup>143</sup>. Cet accord permet aux deux OI d'accéder aux informations classifiées ainsi qu'aux documents connexes échangés entre elles, à condition que l'organisation destinataire n'en fasse usage qu'aux fins spécifiques définies par l'émetteur et « protège et sauvegarde les informations ou documents classifiés conformément aux dispositions de ses propres règlements de sécurité pour les informations ou documents ayant une classification de sécurité équivalente »<sup>144</sup>. L'accord sur la sécurité des informations ne crée toutefois pas de système de classification commun qui pourrait être utilisé par les deux organisations pour échanger des informations classifiées.

Le manque d'interopérabilité entre l'UE et l'OTAN a d'emblée été reconnu comme un défi majeur dans le domaine des informations classifiées. En raison de leurs différents systèmes de classification ainsi que de leurs perceptions et points de vue sur le traitement des documents classifiés,<sup>145</sup> même les informations relatives à « Berlin Plus » ne sont pas facilement partagées entre les deux organisations et leurs États-membres et il n'existe pas de système de classification normalisé. Ceci réduit l'interopérabilité entre les deux organisations et contribue à faire subsister les difficultés interorganisationnelles sur le plan opérationnel.

---

<sup>141</sup> 2011/292/EU Council Decision of 31 March 2011 on the security rules for protecting EU classified information

<sup>142</sup> Accord entre l'Union européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord sur la sécurité des informations *Journal officiel* n° L 080 du 27/03/2003 p.0036-0038.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:22003A0327\(01\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:22003A0327(01)&from=FR).

<sup>143</sup> Union européenne & Organisation du traité de l'Atlantique Nord, « Accord entre l'Union européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord sur la sécurité des informations », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 080, (2003), p.36.

<sup>144</sup> Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective*, Abingdon: Routledge (2006), p.126.

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 126

### c. Des États-membres en commun.

Le rôle des États-membres est décisif en matière de relations interorganisationnelles et ce, pour deux raisons au moins. Tout d'abord, parce que les États constituent la base des organismes intergouvernementaux : ils sont les principaux fournisseurs de ressources essentielles, qu'il s'agisse de financements, d'expertise ou de logistique. Ensuite, parce qu'en matière d'affaires extérieures, de sécurité ou de défense, les États sont les principaux preneurs de décisions<sup>146</sup>. Thomas Gehring et Sebastian Oberthür distinguent deux catégories d'États-membres : les membres à adhésion multiples et à adhésion unique. Ce cadre conceptuel fournit une base intéressante pour élaborer une typologie du rôle des États membres dans les OI et analyser le rôle que les États-membres jouent dans les relations entre deux ou plusieurs OI dans un même domaine.

Certains États à adhésion multiple (membre de l'UE et de l'OTAN en l'occurrence, comme c'est le cas de 22 États jusqu'en 2017) sont des partisans déclarés de l'Alliance atlantique – les « atlantistes » – tandis que d'autres sont qualifiés « d'eurocéistes » car favorables à une approche d'abord européenne de gestion des crises<sup>147</sup>. Cette catégorisation ne permet toutefois pas d'expliquer le rôle des États dans la coopération entre l'UE et l'OTAN, c'est pourquoi nous proposons d'affiner cette approche en nous appuyant sur la typologie développée par N. Ewers-Peters<sup>148</sup> (présentée en introduction de ce mémoire) qui distingue les « défenseurs » des interactions interinstitutionnelles des « bloqueurs ».

Une première position que les États peuvent adopter dans les interactions interorganisationnelles, et plus particulièrement dans les relations UE-OTAN est celle des défenseurs, qui consiste à jouer un rôle clé dans la promotion d'une coopération plus étroite et d'interactions plus fréquentes et plus intenses. Pour reprendre la typologie de T. Gehring et S. Oberthür mentionnée plus haut<sup>149</sup>, le groupe des défenseurs, partisans de l'interaction interorganisationnelle, comprend à la fois des États-membres multiples et uniques. Toutefois, les membres multiples s'avèrent plus susceptibles de jouer un rôle proactif dans le soutien à une coopération plus étroite et à une interaction renforcée, car leur statut de membres multiples au sein du même réseau leur permet de promouvoir la coopération interorganisationnelle de manière

---

<sup>146</sup> Luis Simón, « The EU-NATO conundrum in context: bringing the state back », in Carmen Gebhard and David J. Galbreath (eds), *Cooperation or conflict? problematising organisational overlap in Europe*, Abingdon: Routledge (2010), p.105.

<sup>147</sup> Paul Cornish and Geoffrey Edwards, « Beyond the EU/NATO dichotomy: The beginnings of a European strategic culture », *International Affairs*, vol.77 n°3 (2001), p.597.

<sup>148</sup> Nele Marianne Ewers-Peters, *Understanding EU-NATO Cooperation: How Member-States Matter* (1st ed.), Routledge (2021), p.20.

<sup>149</sup> Thomas Gehring and Sebastian Oberthür, « The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions », *European Journal of International Relations*, vol.15 n°1 (2009), p.130.

similaire dans les deux organisations.<sup>150</sup> Les relations bilatérales entre les défenseurs et les autres États-membres sont alors déterminantes car, grâce à ces liens, ceux-là sont en mesure de persuader d'autres États d'approfondir et d'intensifier la coopération entre l'UE et l'OTAN.

Un exemple d'État défenseur est celui du Royaume-Uni. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, le sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998 a marqué une étape importante dans les relations entre l'UE et l'OTAN. Ce sommet a été initié par le Premier ministre Tony Blair, sous le gouvernement duquel un tournant vers l'intégration européenne du Royaume-Uni en matière de sécurité et de défense a été enregistré. Lors de ce sommet, la France et la Grande-Bretagne ont discuté de l'idée de créer une capacité européenne d'action autonome pour permettre à l'UE de réagir aux crises internationales, mais aussi de renforcer le lien transatlantique. Cependant, leurs objectifs étaient différents, car « alors que la Grande-Bretagne considérait le développement des capacités comme un moyen de renforcer les relations transatlantiques, la France y voyait un moyen de renforcer l'UE en tant qu'acteur de la politique étrangère et de sécurité »<sup>151</sup>. Tony Blair a d'ailleurs souligné que l'UE assumerait le rôle d'acteur en matière de sécurité, mais que la dimension de défense resterait du ressort exclusif de l'OTAN<sup>152</sup>. Afin de parvenir à un accord à partir de positions *a priori* divergentes, le Royaume-Uni a posé comme condition que l'UE pourrait acquérir des capacités militaires autonomes et développer une politique de sécurité et de défense, bien que limitée à la gestion des crises, mais uniquement dans le cadre d'une coopération et d'une consultation étroites avec l'OTAN.

Les États-membres à adhésion multiple ne sont cependant pas les seuls défenseurs des relations interorganisationnelles. Parmi les partisans les plus notables de cette position figurent également les États-Unis, un partenaire proche du Royaume-Uni en matière de sécurité et de défense. Bien que les États-Unis aient initialement manifesté un certain scepticisme à l'égard du projet visant à développer une politique européenne de sécurité et de défense capable de mener des actions autonomes<sup>153</sup>, ils ont néanmoins contribué au processus de formalisation et salué les décisions prises lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo, y voyant également (à l'instar des Britanniques) un renforcement des capacités européennes à soutenir et à renforcer l'Alliance atlantique<sup>154</sup>. De manière générale, les États-Unis se sont montrés favorables au développement

---

<sup>150</sup> Nele Marianne Ewers-Peters, *op. cit.*, p.25.

<sup>151</sup> Luis Simón, « France and Germany: The European Union's 'central' Member States », in Amelia Hadfield et al. (eds), *Foreign Policies of EU Member States: Continuity and Europeanisation*, Abingdon: Routledge (2017), p.66-82.

<sup>152</sup> Sven Biscop, « The UK's Change of Course: A New Chance for the ESDI », *European Foreign Affairs Review*, vol.4 n°2 (1999), p.253-268.

<sup>153</sup> Nele Marianne Ewers-Peters, *op. cit.*, p.115.

<sup>154</sup> *Ibid.* p.115.

d'une responsabilité européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense et ont notamment activement soutenu l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD) en 2002. Du point de vue du gouvernement américain de l'époque (sous la présidence de B. Clinton), la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) devait et allait être étroitement liée à l'OTAN<sup>155</sup>.

Les difficultés dans le développement des relations entre l'UE et l'OTAN sont en revanche renforcées par le blocage politique de certains États-membres, les « bloqueurs »<sup>156</sup>. Si les États qui font obstacle à l'interaction entre les deux organisations ne sont pas, en soi, opposés à la coopération entre l'UE et l'OTAN dans son ensemble, et s'ils ne reconnaissent souvent pas non plus qu'ils s'emploient activement à entraver le renforcement de ces interactions, ils prennent néanmoins des mesures qui conduisent à une stagnation plus ou moins contraignante des relations.

La catégorie des bloqueurs n'est toutefois pas aussi homogène et stable que ne l'est celle des défenseurs. En effet, les entraves que des pays comme la France ou la Turquie opposent au renforcement des relations entre l'UE et l'OTAN évoluent au fil du temps et peuvent être décrites par une succession de hauts et de bas. Des revirements sont ainsi observés à la suite de changements de majorité gouvernementale et des évolutions qui en découlent en matière de politique étrangère et de sécurité,<sup>157</sup> ou concernant les relations bilatérales et minilatérales des pays bloquants avec d'autres États, en particulier d'autres États-membres de l'UE et de l'OTAN. Les enjeux politiques internes ou relevant d'autres dimensions de la politique extérieure contribuent ainsi à façonner le comportement des bloqueurs à l'égard de la coopération interorganisationnelle entre l'UE et l'OTAN, le rendant *de facto* plus fluide.

Le cas de la France, prise entre promotion et obstruction aux relations interorganisationnelles UE-OTAN est à cet égard éclairant. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la politique étrangère de la France poursuit quatre objectifs principaux qui ont souvent mis à rude épreuve les relations entre l'UE et l'OTAN :

- (1) *its desire for French and European grandeur, i.e., military autonomy and independence,*
- (2) *national ownership, military sovereignty and especially the national control over its force de frappe (nuclear warfare),*
- (3) *regaining and maintaining its status as a great power among the UK, the US and the Soviet Union*

---

<sup>155</sup> Robert E. Hunter, *The European Security and Defence Policy: NATO's Companion – or Competitor?*, Santa Monica, Arlington: RAND (2002).

[https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph\\_reports/MR1463/RAND\\_MR1463.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR1463/RAND_MR1463.pdf)

<sup>156</sup> Nele Marianne Ewers-Peters, *op. cit.*, p.25.

<sup>157</sup> Stephanie C. Hofmann, « Party preferences and institutional transformation: revisiting France's relationship with NATO (and the common wisdom on Gaullism) », *Journal of Strategic Studies*, vol.40 n°4 (2017), p.515.

*(and then the Russian Federation), and (4) the rebalancing of US dominance in the international system and the establishment of a multipolar world order*<sup>158</sup>.

Lors des négociations des accords « Berlin Plus » (2003), la France a ainsi farouchement défendu sa position, sur le plan de la forme du moins, en contestant la formulation proposée et en s'opposant à la reconnaissance d'une prédominance de l'OTAN dans l'architecture de sécurité européenne. Ces négociations étaient conduites dans un contexte international particulièrement tendu entre la France et les États-Unis concernant l'intervention en Irak en 2003<sup>159</sup> et après l'initiative française visant à créer un quartier général européen autonome, discutée lors du « Sommet du chocolat » à Tervuren la même année<sup>160</sup>. Néanmoins, si la France a initialement perçu l'accord « Berlin Plus » comme une réduction du potentiel de la PSDC et donc un renforcement relatif de l'OTAN, elle n'a toutefois pas opposé son veto à ces dispositions et, en signe d'acceptation de la nécessité des moyens et des capacités militaires de l'OTAN, a réintégré les structures militaires intégrées de l'Alliance quelques années plus tard, en 2009<sup>161</sup>. Ainsi, si la France a contesté et remis en question le processus d'institutionnalisation de la coopération entre l'UE et l'OTAN, cette contestation s'est faite en demi-teinte.

La France n'est cependant pas le seul État-membre à ne pas avoir toujours été favorable à cette coopération. Les tensions entre Chypre, la Grèce et la Turquie ont constitué (et constituent toujours) un défi et un obstacle majeur pour l'intensification des relations entre l'UE et l'OTAN. Des États à adhésion unique peuvent ainsi aussi exercer une influence importante sur les relations interorganisationnelles, comme l'illustre la triade Chypre-Grèce-Turquie. La Grèce et la Turquie sont devenues membres de l'OTAN en 1952. La Grèce a rejoint l'UE en 1981. L'invasion de Chypre par l'armée turque en 1974 et la non-reconnaissance par la Turquie de Chypre en tant qu'État souverain ont marqué le point culminant du différend entre les trois pays. Les développements ont depuis affecté la coopération entre l'UE et l'Alliance atlantique, *a fortiori* quand Chypre est devenue un État-membre de l'UE lors de l'élargissement de 2004<sup>162</sup>. Cet événement a changé la dynamique de la coopération, et ce à plusieurs niveaux.

---

<sup>158</sup> Nele Marianne Ewers-Peters, *op. cit.*, p.140.

<sup>159</sup> Trine Flockhart, « NATO and EU: A "Strategic Partnership" or a Practice of "Muddling Through"? », in Liselotte Odgaard (ed.), *Strategy in NATO: Preparing for an Imperfect World*, Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan (2014), p.80.

<sup>160</sup> Luca Ratti, « Stepping up to reintegration: French security policy between transatlantic and European defence during and after the Cold War », *Journal of Transatlantic Studies*, vol.12 n°4 (2014), p.370.

<sup>161</sup> *Ibid.*, p.372.

<sup>162</sup> Rafael Biermann, « Designing Cooperation among International Organisations: The Quest for Autonomy, the Dual-Consensus Rule, and Cooperation Failure », *Journal of International Organisation Studies*, vol.6 n°2 (2015), p.52.

Avant la signature des accords « Berlin Plus » en 2003, et l'adhésion de Chypre à l'UE, la Turquie a cherché à s'assurer qu'aucun futur État-membre de l'UE ne serait autorisé à interagir directement avec le processus décisionnel de l'OTAN, à moins qu'il n'ait conclu un accord de sécurité avec l'Alliance. Cette demande ciblait clairement Chypre dans ses tentatives de contourner les dispositions. Des lignes rouges institutionnelles ont été tracées et sont toujours en place depuis, à quelques exceptions près sur lesquelles nous reviendrons. La Turquie, membre de l'OTAN (mais pas de l'UE) a ainsi bloqué toute tentative visant à établir des liens de coopération formels plus solides entre l'alliance et l'UE<sup>163</sup>. En tant que pays non-membre de l'OTAN et du Partenariat pour la paix (PPP), Chypre a, à son tour, bloqué la coopération formelle entre l'UE et la Turquie, côté UE cette fois : « Republic of Cyprus has obstructed the Turkish bid to become an associate member of the EDA »<sup>164</sup>. Chypre est considérée comme un « micro-État » mais sa taille n'enlève rien à son potentiel déstabilisateur<sup>165</sup>. Ainsi, l'impasse politique persistante dans les relations entre la Turquie et la République de Chypre entrave-t-elle depuis plusieurs décennies les progrès vers une relation interorganisationnelle plus fonctionnelle entre la PSDC de l'UE et l'OTAN.

En raison de ces restrictions, les échanges formels au niveau du COPS et du CAN (ou entre le SEAE et le secrétariat de l'OTAN) n'ont pu avoir lieu que sur les opérations *Concordia* en ARYM et *Althea* en Bosnie-Herzégovine, dans le cadre des dispositions des accords « Berlin Plus ». En cas de négociations formelles sur des questions non liées à « Berlin Plus », Chypre ne participe pas. Comme l'ont suggéré des universitaires tels que Simon Smith<sup>166</sup>, une solution pour surmonter le problème de la sécurité de l'information serait la réunification de la République de Chypre avec Chypre du Nord, suivie d'une adhésion au programme de Partenariat pour la paix (PPP) de l'OTAN et, en parallèle, de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Il s'agit d'une perspective très improbable. La probabilité d'une coopération plus étroite entre l'UE et l'OTAN est ainsi prise en otage par le double veto de ces pays.

Ainsi, les États poursuivent leurs propres intérêts et font usage de leur adhésion (simple ou multiple) de différentes manières. Ces typologies croisées ne permettent néanmoins pas d'éclairer certains paradoxes qui subsistent, notamment ce que Jolyon Howorth appelle le

---

<sup>163</sup> Carmen Gebhard and Simon J. Smith, « The two faces of EU-NATO cooperation: Counter-piracy operations off the Somali coast », *Cooperation and Conflict*, vol.50 n°1 (2015), p.11.

<sup>164</sup> Simon Duke, « The Future of EU–NATO Relations: a Case of Mutual Irrelevance Through Competition? », *Journal of European Integration*, vol.30 n°1 (2008), p.39.

<sup>165</sup> Madalina Dobrescu et al., « Southern Europe: Portugal, Spain, Italy, Malta, Greece, Cyprus », in Amelia Hadfield et al. (eds), *Foreign Policies of EU Member States: Continuity and Europeanisation*, Abingdon: Routledge (2017), p.83.

<sup>166</sup> Simon John Smith, « EU-NATO Cooperation: A Case of Institutional Fatigue? », *European Security*, vol.20 n°2 (2011), p.257.

« dilemme euro-atlantique en matière de sécurité »<sup>167</sup>. En termes simples, il s'agit d'une tension irrésolue entre, d'une part, la crainte du Royaume-Uni que trop d'autonomie de la part de l'Europe de la défense n'alimente l'isolationnisme américain et, d'autre part, la conviction de la France que les États-Unis accueilleraient favorablement et prendraient plus au sérieux des alliés qui se prendraient eux-mêmes au sérieux. Dans le même temps, la quête d'autonomie de l'Europe de la défense à l'aube du XXIème siècle, a généré ce que nous pourrions qualifier de double schizophrénie de part et d'autre de l'Atlantique. Tout en encourageant activement l'UE à développer des capacités militaires sérieuses, les États-Unis craignent que celles-ci ne conduisent l'Europe à s'opposer à eux, d'où l'importance pour ces derniers de conserver le leadership en matière de sécurité et de défense sur le continent européen. L'Union européenne quant à elle, bien que désireuse de développer des capacités militaires importantes, craint d'aller trop loin et de provoquer un retrait des États-Unis.

## 2. Le virage 2014-2022, de l'invasion de la Crimée à la « mort cérébrale de l'OTAN ».

À partir de la fin des années 1990, l'UE et l'OTAN se chevauchent de plus en plus dans la gestion des crises. Les deux ont évolué vers un « juste milieu de sécurité collective »<sup>168</sup>, sans réussir pour autant à harmoniser leurs activités et à atteindre une division du travail<sup>169</sup>. Malgré les premiers accords formels, il règne encore au début des années 2010 un climat de compétition entre l'UE et l'OTAN, terrain peu propice au rapprochement entre les organisations.

Les événements géopolitiques en Ukraine et au Moyen-Orient vont ébranler les fondements de l'architecture de sécurité européenne et créer un moment critique dans la relation interorganisationnelle<sup>170</sup>. Si la détérioration de l'environnement sécuritaire après 2011 et surtout en 2014 a créé une fenêtre d'opportunité pour sortir de l'impasse dans laquelle se trouvaient les relations interorganisationnelles, cette fenêtre s'est néanmoins assez rapidement refermée et les relations entre la PSDC et l'OTAN sont rapidement redevenues ambiguës voire sclérosées.

---

<sup>167</sup> Jolyon Howorth, « The Euro-Atlantic Security Dilemma: France, Britain and the ESDP », *Journal of Transatlantic Studies*, vol.3 n°1 (2005), p.41.

<sup>168</sup> Simon Smith, Carmen Gebhard, « EU–NATO relations: Running on the fumes of informed deconfliction », *European Security*, vol.26 n°3 (2017), p.306.

<sup>169</sup> Simon Duke, Sophie Vanhoonacker, « EU–NATO relations: Top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation », in Laura Chappell, Jocelyn Mawdsley, Petra Petrov (eds), *The EU, Strategy and Security Policy: Regional and Strategic Challenges*. New York: Routledge (2016), p.160.

<sup>170</sup> Leonard A. Schuette, « Shaping institutional overlap: NATO's responses to EU security and defence initiatives since 2014 », *The British Journal of Politics and International Relations*, vol.25 n°3 (2022), p.430.

### a. Du choc géopolitique de 2014 à la *Déclaration jointe* de 2016.

L'invasion et l'occupation russe de la République autonome de Crimée rend patente la nécessité de créer des synergies entre les instruments essentiellement militaires de l'OTAN et les instruments en grande partie civils de l'UE. En effet, la guerre hybride et les campagnes de désinformation menées par la Russie, ainsi que les liens de causalité entre les conflits au Moyen-Orient et les mouvements de réfugiés vers l'Europe, met en évidence l'insuffisance des instruments de coordination existants entre de l'OTAN et de l'UE. Aucune des deux organisations ne peut faire face seule aux défis de plus en plus complexes en matière de sécurité auxquelles est confrontée l'Europe<sup>171</sup>. Il est alors évident, pour les acteurs institutionnels de l'OTAN notamment, que la coordination de leur domaine d'action avec l'UE serait un jeu à somme positive. La polycrise de 2014 génère ainsi de fortes pressions fonctionnelles en faveur de l'adoption d'une conception élargie de la sécurité, que l'OTAN a déjà dû reconnaître lors de ses missions en Irak et en Afghanistan : il est désormais essentiel de créer des synergies entre les instruments essentiellement militaires de l'OTAN et les instruments essentiellement civils de l'UE<sup>172</sup>.

C'est dans ce contexte que Jens Stoltenberg devient secrétaire général de l'OTAN en mars 2014. Ancien Premier ministre de Norvège, réputé pragmatique, il commence rapidement à plaider en faveur de relations plus étroites avec l'UE, pleinement conscient du fait que la multidimensionnalité de la guerre hybride russe nécessite (fonctionnellement) une réponse globale qui n'est réalisable que dans le cadre d'un meilleur partenariat avec l'UE. Entre mars 2014 et juillet 2016, Stoltenberg fait 18 interventions publiques en présence de divers acteurs de l'UE<sup>173</sup>. Au cours de cette période, son message est particulièrement cohérent (vis-à-vis de ce que nous avons établi *supra*) : le nouveau secrétaire général insiste systématiquement sur la complémentarité de l'UE et de l'OTAN, rapport interorganisationnel qu'il décrit comme mutuellement bénéfique aux deux organisations. Ce sujet s'impose rapidement comme étant le leitmotiv de ses discours. Dans chacune de ses interventions, J. Stoltenberg souligne l'urgence d'intensifier la coopération interorganisationnelle compte tenu de la complémentarité des deux organisations, en citant le fait que « chaque organisation apporte son propre mélange unique d'expertise, d'expérience et de capacités »<sup>174</sup>. Il invoque quasi-systématiquement des justifications fonctionnelles aussi bien

---

<sup>171</sup> Leonard A. Schuette , *op. cit.*, p.437.

<sup>172</sup> Leonard A. Schuette , *op. cit.*, p.435.

<sup>173</sup> Voir annexe 1 (Interventions publiques du secrétaire général Stoltenberg (novembre 2014 à juin 2016)).

<sup>174</sup> Annexe 1, discours n° 14

qu’idéologiques pour plaider pour des relations plus étroites entre l’OTAN et la PSDC, en faisant référence à plusieurs reprises aux « défis communs en matière de sécurité à l’est et au sud »<sup>175</sup>, au « monde dangereux »<sup>176</sup> dans lequel les deux organisations opèrent et aux « valeurs communes de sociétés démocratiques libres et ouvertes »<sup>177</sup>. Progressivement, et jusqu’à la première *Déclaration conjointe* de 2016, Jens Stoltenberg précise sa vision d’une coopération renforcée entre l’OTAN et l’UE. Il plaide ainsi explicitement en faveur d’une collaboration accrue dans trois domaines clés : la lutte contre les menaces hybrides, la stabilisation du voisinage commun, et le développement des capacités et de l’industrie de défense. À travers ses diverses interventions, le Secrétaire général de l’OTAN dépeint la relation interorganisationnelle dans des termes consensuels et convergents, en évitant de souligner les risques de duplication entre les deux organisations – un discours qui évoluera toutefois après la déclaration conjointe de 2016. Autrement dit, les responsables de l’OTAN, à commencer par son secrétaire général, sur le plan discursif, entérinent l’idée d’un chevauchement institutionnel avec l’Union européenne.

De manière concomitante, une nouvelle direction de l’UE entre en fonction à la fin de l’année 2014. J. Stoltenberg qui a, dans ses fonctions antérieures, longtemps côtoyé « la bulle européenne »<sup>178</sup>, connaît à la fois Donald Tusk (le nouveau président du Conseil) et Jean-Claude Juncker (le nouveau président de la Commission) pour avoir participé à des réunions au niveau des premiers ministres par le passé, et il connaît Federica Mogherini (la nouvelle Haute représentante de l’Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité), une collègue sociale-démocrate de longue date<sup>179</sup>. Avant de diriger l’OTAN, Jens Stoltenberg a en effet évolué dans un environnement étroitement lié à l’Union européenne, que ce soit en tant que Premier ministre d’un État intégré à l’Espace Economique Européen (la Norvège), par son appartenance à la famille sociale-démocrate favorable à l’intégration européenne, ou encore par ses fonctions internationales l’ayant placé au cœur des dynamiques multilatérales transatlantiques (envoyé spécial de l’ONU pour le changement climatique). Il existe alors une forte alchimie personnelle entre les quatre dirigeants, arrivés les uns et les autres à Bruxelles (pour l’UE ou l’OTAN) avec la volonté clairement revendiquée de réorganiser la relation OTAN-UE dans un contexte géopolitique prégnant.

---

<sup>175</sup> *Ibid*, discours n° 2.

<sup>176</sup> *Ibid*, discours n° 3.

<sup>177</sup> *Ibid*, discours n° 5.

<sup>178</sup> Didier Georgakakis, « Don’t throw out the ‘Brussels Bubble’ with the bathwater : From EU institutions to the field of eurocracy », *International Political Sociology*, vol.5 n°3 (2011), p.331-334.

<sup>179</sup> Nina Græger, « European security as practice: EU-NATO communities of practice in the making? », *European Security*, vol.25 n°4 (2016), p.484.

Et les actes suivent les paroles. Les acteurs institutionnels de l'OTAN entreprennent de surmonter les contraintes persistantes qui sclérosent les interactions entre l'UE et l'OTAN (*supra*)<sup>180</sup>. J. Stoltenberg et D. Tusk en particulier (pour des raisons nationales notamment), partagent une préoccupation commune concernant la menace russe et sont déterminés à mettre en synergie les efforts de l'OTAN et de l'UE. C'est lors d'une réunion bilatérale entre les deux dirigeants en 2015 que naît l'idée de définir un nouveau cadre politique pour les relations UE-OTAN, qui obtient ensuite le soutien de J-C. Juncker<sup>181</sup>.

La négociation d'une déclaration commune n'est néanmoins pas aussi simple que les relations au sommet pouvaient le laisser paraître. Le processus qui y conduit est en effet semé d'embûches politiques et nécessite un leadership important de la part de J. Stoltenberg, de D. Tusk, de J-C. Juncker et, dans une moindre mesure peut-être, de F. Mogherini<sup>182</sup>. Les acteurs institutionnels agissent en véritables équilibristes. Il incombe d'une part à J. Stoltenberg, étant donnée la nature intergouvernementale de l'OTAN, de conserver le soutien étroit des alliés clés et de ne pas franchir leurs lignes rouges. Il doit notamment garder à bord les principaux alliés non-membres de l'UE pour lesquels les avantages d'entretenir des relations plus étroites avec l'UE ne sont pas *a priori* évidents (les États-Unis, la Turquie, le Canada et la Norvège). D'autre part, les négociations doivent rester suffisamment éloignées des États-membres, en dépolitisaient le rapprochement, pour éviter que les conflits bilatéraux et les difficultés générales de négociation entre les délégations des 36 États concernés ne fassent dérailler les premiers signes de progrès<sup>183</sup>. Pour atteindre et maintenir cet équilibre, Stoltenberg fait montre d'une très grande habileté, tout comme les responsables européens qui ont « shielded the negotiations from the member states »<sup>184</sup>. Les stratégies mises en place par les acteurs institutionnels pourraient faire l'objet d'un long exposé mais nous nous contenterons de les décrire succinctement ici. En présentant des projets complets plutôt que d'engager une discussion ligne par ligne du texte, les acteurs institutionnels ont choisi de limiter la contribution des délégués nationaux. Les ambassadeurs n'étaient pas autorisés à emporter les projets en dehors de la salle de réunion afin que les acteurs institutionnels gardent le contrôle des négociations. La stratégie de protection aboutit à la décision de faire signer la

---

<sup>180</sup> *Ibid.*, p.487

<sup>181</sup> Simon Smith, Nikola Tomic, Carmen Gebhard, « The Father, the Son and the Holy Ghost: A Grounded Theory approach to the comparative study of decision-making in the NAC and PSC », *European Security* vol.26 n°3 (2017), p.363.

<sup>182</sup> Leonard A. Schuette , *op. cit.*, p.423-443.

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 425.

<sup>184</sup> *Ibid.*, p. 425.

déclaration commune par les trois dirigeants institutionnels plutôt que par les dirigeants nationaux pour éviter le risque qu'ils ne demandent à rouvrir les négociations.

La signature de la *Déclaration commune* 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 le 8 juillet 2016 marque une nouvelle étape dans les relations entre l'UE et l'OTAN. L'UE et l'OTAN conviennent de coopérer plus étroitement dans sept domaines : (1) la lutte contre les menaces hybrides, (2) la coopération opérationnelle, y compris les questions maritimes, (3) la cybersécurité et la défense, (4) les capacités de défense, (5) l'industrie de la défense et la recherche, (6) les exercices et (7) le renforcement des capacités de défense et de sécurité<sup>185</sup>. Ces engagements sont traduits en 74 actions concrètes. La mise en œuvre de ces dernières est déléguée au Secrétariat International de l'OTAN et au Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE). Si certains considèrent ces 74 actions comme de la simple « publicité », à l'instar du dubitatif Jolyon Howorth, pour lequel « this is really a laundry list of issues on which cooperation ought to be taken for granted rather than needing to be loudly and repeatedly proclaimed [...] It would be astonishing - indeed incomprehensible – if NATO and the EU were not cooperating closely on all these issues. »<sup>186</sup>, d'autres soulignent les résultats concrets de la coopération conjointe, comme la création du Centre européen d'excellence pour la lutte contre les menaces hybrides à Helsinki en 2017<sup>187</sup>. Nous pouvons mentionner également la mise en place d'un dialogue structuré sur la mobilité militaire afin de faire progresser la coopération en matière d'exigences militaires, d'infrastructures de transport, de transport de marchandises dangereuses, de douanes et d'autorisations de circulation transfrontalière. Faciliter l'échange d'informations entre les deux organisations est également un point clé de la *Déclaration conjointe* de 2016. Afin d'améliorer l'échange d'informations, une coopération en matière de communication stratégique et de connaissance de la situation est mise en place entre l'UE et l'OTAN, qui inclut une communication renforcée entre le Centre d'excellence de l'OTAN pour la communication stratégique et la division Communication stratégique du Service européen pour l'action extérieure<sup>188</sup>.

---

<sup>185</sup> European Union : *Council Conclusions on the Implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organisation*. Document No. 15283/16, CFSP/PESC 1004 (2016).

<sup>186</sup> Jolyon Howorth, « Strategic Autonomy and Eu-Nato Cooperation : A Win-Win Approach », *L'Europe en Formation*, n° 389(2) (2019), p.88.

<sup>187</sup> Nicole Koenig, *EU-NATO Cooperation : Distinguishing narrative from substance*, Policy Brief Jacques Delors Institute Berlin (2018)

<sup>188</sup> NATO Fifth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017, 16 June.

Il convient d'insister aussi sur le rôle considérable joué par les États-membres dans cette évolution. L'intensification des relations entre l'UE et la Turquie dans le contexte de la crise des réfugiés, qui a abouti à l'accord UE-Turquie en mars 2016<sup>189</sup>, a ainsi très largement contribué à améliorer le climat diplomatique. Les États-Unis ont également changé de manière tangible leur position vis-à-vis de la coopération OTAN-UE. Alors que sous l'administration de George W. Bush (2001-2009), les États-Unis étaient sceptiques à l'égard de la capacité de l'UE à développer une capacité de défense, l'administration de Barack Obama (2009-2017) a poussé à une coopération plus étroite entre les deux organisations et y a vu une possibilité de parvenir à un partage plus équitable des charges transatlantiques. Le déclin combiné des oppositions turque et américaine a ainsi été un facteur important qui a permis aux acteurs de l'OTAN de forger des relations plus étroites avec l'UE.

En juin 2017, le *Rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'ensemble commun de propositions approuvées par les Conseils de l'OTAN et de l'UE* est publié. Ce document indique que les efforts politiques de l'année précédente ont donné des « résultats substantiels » et « un changement dans la culture, la qualité et la dynamique de [...] l'engagement »<sup>190</sup>. Mais aussi et surtout, au-delà des actions spécifiques qu'elle a permis de mettre en place, la *Déclaration conjointe* renforce la tendance émergente de contourner les blocages politiques en informalisant davantage et en dépolitisant les relations interorganisationnelles : « For the first time, political difficulties (could) no longer be used as an excuse for immobility in EU-NATO cooperation »<sup>191</sup>.

Cependant, cette stratégie, qui privilégie les activités menées à l'échelle institutionnelle et entre membres du personnel, permet certes de préserver la coopération pratique des tensions interétatiques, mais elle impose aussi une limite structurelle. En cantonnant les échanges à un niveau technico-administratif, elle fait courir le risque de plafonner les ambitions politiques et d'en restreindre la profondeur<sup>192</sup>.

---

<sup>189</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

<sup>190</sup> NATO, *Progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils* (2017).

<sup>191</sup> Julia Himmrich J. and Denitsa Raynova, « EU-NATO Relations : Inching forward ? », Policy Brief *European Leadership Network*, May (2017), p.16.

<sup>192</sup> Thierry Tardy, Gustav Lundstrom (eds), *The EU and NATO: The Essential Partners*, Institute for Security Studies, Charleroi: Bietlot (2019), p.7.

## **b. De 2016-2022, la quête d'autonomie stratégique de l'UE : perceptions mitigées et divisions.**

Après la signature de la *Déclaration conjointe* en juillet 2016, les relations entre l'UE et l'OTAN entrent dans une nouvelle phase qui se révèle plus difficile, l'UE ayant lancé plusieurs initiatives de défense. Cette deuxième section analyse la manière dont les acteurs (institutionnels et étatiques) de l'OTAN (principalement) ont réagi aux velléités autonomisatrices de l'Europe de la défense à partir de l'été 2016.

Commençons par ce qui change côté UE. La *Stratégie globale* de l'UE, publiée en juin 2016, appelle l'UE à développer une « autonomie stratégique », tandis que le Conseil européen déclare son ambition de développer des capacités autonomes de défense et de dissuasion de ses États-membres<sup>193</sup>. L'un des principaux catalyseurs de cette dynamique autonomisatrice est le Brexit, voté le 23 juin 2016. Le départ des Britanniques de l'UE permet en effet de lever l'un des principaux obstacles à une intégration plus poussée de la défense de l'UE : le Royaume-Unis lui-même.<sup>194</sup> En décembre 2016, l'UE crée la Capacité militaire de planification et de conduite (MPCC), un quartier général militaire que le Royaume-Uni a longtemps bloqué par crainte de voir dupliquer les structures de l'OTAN. En mai 2017, le Conseil approuve l'examen annuel coordonné en matière de défense (CARD) afin de promouvoir la transparence et la coordination des plans nationaux de dépenses de défense et de faciliter le développement conjoint des capacités et les acquisitions.

Pour compléter notre réflexion concernant le poids des États-membres dans le processus de rapprochement interorganisationnel, il est intéressant de poursuivre l'examen empirique en analysant le nouvel élan pris par la coopération UE-OTAN après l'élection du président Macron en France en mai 2017. L'UE lance le Fonds européen de la défense (FED) en juin 2017 pour financer la recherche et le développement conjoints des capacités de défense et créé la CSP (PESCO en anglais) en décembre 2017, qui vise à favoriser le développement conjoint des capacités cofinancées par le FED lorsque cela est possible. Enfin, en juin 2020, les ministres de la Défense de l'UE conviennent d'élaborer une *Boussole stratégique* pour traduire la *Stratégie globale* de l'UE de 2016 en objectifs opérationnels tangibles, identifier les besoins en capacités et soutenir les évaluations communes des menaces. Ces initiatives marquent un changement conceptuel majeur dans la sécurité européenne, au risque de créer un surcroît de chevauchement fonctionnel avec

---

<sup>193</sup> Council of the EU, Council conclusions on implementing the EU global strategy in the area of security and defence, (14 November 2016).

<sup>194</sup> Lucie Béraud-Sudreau, Alice Pannier, « An ‘improbable Paris-Berlin- commission triangle’: Usages of Europe and the revival of EU defense cooperation after 2016 », *Journal of European Integration*, vol.43 n°3 (2021), p.299.

l'OTAN.<sup>195</sup> Sur le plan symbolique avant tout, le discours émanant de la France et d'autres États de l'UE, qui présente les initiatives de défense de l'UE comme s'inscrivant dans une quête plus large visant à atteindre une autonomie stratégique vis-à-vis des États-Unis, et décrivant cette quête comme une fin en soi, alimente la crainte, côté OTAN, d'un retour de l'opposition idéologique à l'égard de l'OTAN qui semblait s'être effacé après 2014.

En réaction, et ce sans se montrer farouchement opposés aux velléités autonomisatrices, les acteurs institutionnels de l'OTAN utilisent leur pouvoir discursif pour encourager l'UE vers d'avantage d'autonomie, lorsque cela est jugé préférable, et repousser les expansions stratégiques de l'UE de domaines plus critiques, lorsqu'une telle extension est jugée indésirables<sup>196</sup>. L'OTAN soutient depuis longtemps que les initiatives de l'UE en matière de défense doivent respecter le « le test des trois D »<sup>197</sup>, élevé au rang de maxime par l'ancienne secrétaire d'État américaine Madeleine Albright : pas de Duplication des structures de l'OTAN, pas de Découplage de l'OTAN et pas de Discrimination à l'encontre des alliés de l'OTAN non-membres de l'UE<sup>198</sup>. Après 2016, parmi les responsables de l'OTAN, les avis sont partagés quant aux initiatives de l'UE et à son respect ou non des trois « D ». Certains sont prudemment optimistes quant au fait que la coopération de l'UE en matière de défense viendrait largement compléter l'OTAN, faisant valoir le fait que PESCO (ou la CSP) et le FED sont des initiatives axées sur les capacités qui devraient profiter à l'OTAN dans la mesure où l'Alliance pourrait bénéficier de l'amélioration des capacités militaires qui devraient découler des engagements PESCO et tirer directement partie de certains d'entre eux, tels que celui sur la mobilité militaire. L'idée est que les avancées permises par PESCO permettront ainsi aux forces armées des États-Unis de mieux se déplacer quand ils se trouvent en Europe<sup>199</sup> par exemple.

En 2016, dans le climat politique très tendu exacerbé par le Brexit, l'idée de la création d'une armée européenne – avec toute l'imprécision que soulève ce concept – est redevenue un sujet politique brûlant comme il l'avait été deux décennies plus tôt lors de la Déclaration de Saint-Malo. Le ministre britannique de la Défense, Michael Fallon, lance alors ce que J. Howorth raille comme étant un faux débat, en annonçant que le Royaume-Uni est totalement opposé à la création d'une armée européenne (« This was not unlike the Vatican formally stating its opposition to

---

<sup>195</sup> Leonard A. Schuette , *op. cit.*, p.431.

<sup>196</sup> *Ibid.*, p. 433.

<sup>197</sup> Madeleine K. Albright, US Secretary of State « The Right Balance Will Secure NATO's Future », *Financial Times*, 7 December 1998.

<sup>198</sup> Stanley Sloan, *Defense of the West: NATO, The European Union and the Transatlantic Bargain*, Manchester: Manchester University Press (2016), p.166.

<sup>199</sup> « Permanent Structured Cooperation (PESCO) », sur *AED* (2019) (consulté le 16 avril 2025).

sin »<sup>200</sup>. F. Mogherini s'empresse alors de rassurer une partie de l'opinion publique en disant qu'elle n'a « jamais entendu personne mentionner une armée européenne »<sup>201</sup>.

### c. La réponse de l'Alliance à la quête d'autonomie stratégique de l'UE et la montée des tensions.

A partir de 2016, les acteurs de l'OTAN se trouvent confrontés à une situation complexe. Si les initiatives de l'UE en matière de défense sont perçues comme étant susceptibles de renforcer les relations entre l'UE et l'OTAN, leurs implications politiques risquent aussi d'accentuer les divergences stratégiques existantes entre les États-Unis et l'UE. Les acteurs de l'OTAN décident alors de soutenir de manière sélective certains aspects de l'intégration de la défense au sein de l'UE<sup>202</sup>.

Entre l'été 2016 et la fin de l'année 2020, le secrétaire général de l'OTAN, J. Stoltenberg se prononce à 37 reprises sur ce sujet<sup>203</sup>. Une analyse discursive montre qu'un changement incrémental mais indéniable, s'opère dans son discours. Stoltenberg évoque ainsi fréquemment la coopération sans précédent entre l'UE et l'OTAN et le fait que « la coopération était désormais la norme, et non plus l'exception comme par le passé »<sup>204</sup>. À mesure que les initiatives de l'UE en matière de défense gagnent du terrain, Stoltenberg en parle de plus en plus souvent. Il salue à plusieurs reprises des initiatives telles que PESCO, à condition que le développement des capacités de l'UE soit complémentaire à celui de l'OTAN, cohérent avec les développements de l'OTAN et mis à la disposition de l'OTAN<sup>205</sup>. Ce message subtil laisse par la suite place à des mises en garde plus directes. Lors de la conférence sur la sécurité de Munich en février 2018, Stoltenberg prononce un discours relativement conflictuel où il déclare que :

*With opportunity comes risk. The risk of weakening the transatlantic bond, the risk of duplicating what NATO is already doing and the risk of discriminating against non-EU members of the NATO Alliance [...] the European Union cannot protect Europe by itself<sup>206</sup>.*

<sup>200</sup> Jolyon Howorth, « Strategic Autonomy and Eu-Nato Cooperation: A Win-Win Approach », *L'Europe en Formation*, vol.389 n°2 (2019), p.88.

<sup>201</sup> Nicolas Gros-Verheyde, « Le Non-Sujet de l'Armée Européenne », *Bruxelles 2*, (27 Septembre 2016).

<sup>202</sup> *Ibid.*, p.431

<sup>203</sup> *Ibid.*, p.431

<sup>204</sup> Voir Annexe 2 (Interventions publiques du secrétaire général Stoltenberg (novembre 2016 à décembre 2020)), discours n° 8.

<sup>205</sup> *Ibid.*, discours n° 12.

<sup>206</sup> *Ibid.*, discours n° 17.

Dans les interventions qui suivent, il réitère ses mises en garde qui montent graduellement en intensité et rappelle régulièrement et sans détours à son auditoire qu'« après le Brexit, 80 % des dépenses de défense de l'OTAN proviendront d'alliés non-membres de l'UE » et que « trois des quatre groupements tactiques de l'OTAN sont dirigés par des alliés non-membres de l'UE »<sup>207</sup>. Il met également en garde contre les tentatives visant à « diviser l'Amérique du Nord et l'Europe »<sup>208</sup>. Reflétant les préoccupations susmentionnées des responsables de l'OTAN, qui s'inquiètent davantage de la dimension politique que du contenu pratique des initiatives de l'UE, J. Stoltenberg critique explicitement la notion d'autonomie stratégique, notamment telle qu'elle est défendue dans la stratégie mondiale de l'UE : « Strategic Autonomy', it's not totally clear what that means, but it sounds a bit like they're going to do these big strategic things alone, and I don't think that's wise »<sup>209</sup>. Par rapport au discours tenu par le même secrétaire général jusqu'à la *Déclaration commune*, ces interventions publiques démontrent un changement tant dans le ton que sur le fond. Stoltenberg est progressivement passé de la mise en avant de la coopération pratique à un message ambigu, saluant les efforts de l'UE en matière de défense tout en mettant en garde contre le risque que ceux-ci sapent l'OTAN, jusqu'à lancer des avertissements univoques et affirmer la primauté de l'Alliance.

Les acteurs de l'OTAN (le SG, le CAN et les États-membres) prennent également deux initiatives pour résister à l'expansion du domaine de compétence de l'UE et légitimer ainsi le rôle prépondérant de l'Alliance dans la sécurité européenne. Lors du sommet de Londres en décembre 2019, l'OTAN convient d'un processus de réflexion prospective visant à renforcer l'unité des alliés et à intensifier la consultation politique. Il s'agit d'une réponse directe à la critique du président Macron, qui avait quelques semaines plus tôt, dénoncé un vide stratégique au sein de l'alliance :

*Ce qu'on est en train de vivre, c'est pour moi la mort cérébrale de l'OTAN. Nous assistons à une agression menée par un autre partenaire de l'OTAN qui est la Turquie, dans une zone où nos intérêts sont en jeu, sans coordination. Il n'y a pas eu de planification ni de coordination par l'OTAN. Il n'y a même pas eu de déconfliction par l'OTAN*<sup>210</sup>.

Ce processus donne lieu à la nomination d'un groupe de travail d'experts, qui publie en novembre 2020 un rapport appelant à « reconnaître que l'OTAN reste le cadre transatlantique pour une défense collective forte et le forum essentiel pour les consultations et les décisions en matière de

---

<sup>207</sup> Ibid., discours n° 28.

<sup>208</sup> Ibid., discours n° 28.

<sup>209</sup> Ibid., discours n° 21.

<sup>210</sup> Interview du président français Emmanuel Macron dans *The Economist*, 7 novembre 2019.

sécurité entre les Alliés »<sup>211</sup>. Le secrétaire général Stoltenberg saisit cette occasion pour redéfinir l'agenda stratégique en élargissant le processus de réflexion à un agenda OTAN 2030 plus vaste et en lançant un processus de révision du concept stratégique de l'OTAN d'ici à l'été 2022<sup>212</sup>. Ce faisant, il indique clairement que la priorité de l'OTAN est de définir son propre rôle avant d'entamer des discussions sur une réforme des relations interorganisationnelles avec l'UE.

L'élection de deux chefs d'Etat sceptiques quant au renforcement des relations entre l'OTAN et l'UE, à savoir le président Trump en janvier 2017 et le président E. Macron en mai 2017, ainsi que le retrait annoncé du Royaume-Uni de l'UE, qui avait jusqu'alors joué le rôle de pont transatlantique entre les deux organisations, exacerbent les tensions<sup>213</sup>. Si la coopération entre l'OTAN et l'UE atteint des sommets sans précédent en 2016, les relations entre les deux organisations continuent d'être entachées par des conflits bilatéraux au niveau des États-membres et par des aspirations européennes ambiguës : concilier coopération et complémentarité entre les OI avec l'aspiration à l'autonomie stratégique de l'UE, revient selon J. Howorth à « squaring the circle »<sup>214</sup>.

Dans cette sous partie, nous avons examiné les perceptions et les réactions des acteurs de l'OTAN face au chevauchement croissant avec l'UE après 2014. Nous avons démontré que les acteurs de l'OTAN ont d'abord considéré le renforcement des relations avec l'UE comme une conséquence nécessaire des chocs géopolitiques de 2014, ce qui a mené à l'adoption de la *Déclaration jointe* de 2016. Cependant, les initiatives de défense prises par l'UE par la suite ont été perçues comme risquant d'entrainer un découplage stratégique avec l'OTAN et engendré une réaction de la part de l'OTAN, qui a alors poursuivi une double stratégie consistant à encourager les éléments de coopération tout en repoussant ceux qui étaient perçus comme unilatéraux et menaçants.

---

<sup>211</sup> NATO, *Fifth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, 16 June, p.56.

<sup>212</sup> Jens Ringsmose, Sten Rynning, « NATO's next strategic concept: Prioritise or perish », *Survival*, vol.63 n°5 (2021), p.150.

<sup>213</sup> Nele Marianne Ewers-Peters, « Brexit's implications for EU-NATO cooperation: Transatlantic bridge no more? », *The British Journal of Politics and International Relations*, vol.23 n°4 (2021), p.580.

<sup>214</sup> Jolyon Howorth, *Strategic autonomy and EU-NATO Cooperation: squaring the circle*. [s.l.], Egmont Institute (2022).

### **3. La guerre en Ukraine en 2022 : éléments facilitants et obstacles au rapprochement.**

Dans une étude publiée juste avant le déclenchement de la guerre en Ukraine, Lorenzo Giuglietti prévoyait trois scénarios possibles pour les relations entre l'UE et l'OTAN : la continuité, la stagnation ou l'expansion<sup>215</sup> :

*Expansion is only possible in case of major shocks – e.g. the worsening of the global power competition – that sharply require closing ranks and beneficially investing in a deeper EU-NATO partnership. However, this last scenario seems to be the least plausible because of the multiplicity of preconditions – a traumatic event and a singular political awareness – it demands.*

Bien que son analyse semble fondée, sa conclusion est en revanche démentie par les événements de 2022. La guerre en Ukraine est en effet déjà considérée comme un tournant historique, l'un de ces « moments critiques », « moments charnières relativement rares marqués par des changements et des bouleversements rapides » au cours desquels les architectures de sécurité sont « susceptibles d'être fondamentalement reconfigurées »<sup>216</sup>. Le Haut-représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après « Haut-représentant ») l'a d'ailleurs qualifiée de « plus grand défi à l'ordre européen de sécurité depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale »<sup>217</sup>. À l'instar de la déclaration commune de 2016, qui trouvait son origine dans le « double choc » infligé à l'UE et à l'OTAN par l'intervention russe en Géorgie en 2008, puis par l'annexion de la Crimée en 2014 et la déstabilisation de la région du Donbass<sup>218</sup>, l'invasion russe de l'Ukraine en 2022 a relancé les discussions sur la raison d'être de l'OTAN et ses relations avec l'UE et a renforcé la volonté de resserrer les liens entre les deux institutions.

Le partenariat entre l'UE et l'OTAN reste néanmoins confronté à plusieurs défis, d'autant plus que leurs compétences et intérêts tendent à se chevaucher de plus en plus au fil des années. Dans le sillage de la dynamique engagée en 2016, c'est-à-dire depuis l'adoption de la *Stratégie globale* de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité, l'Union a décidé d'étendre ses compétences dans des domaines qui relevaient auparavant de la compétence exclusive de l'OTAN. Le déclenchement de la guerre en Ukraine donne un nouvel élan au renforcement des capacités de l'UE en matière de sécurité et de défense, comme en témoigne le recours au FEP pour fournir des

---

<sup>215</sup> Lorenzo Giuglietti, *Beyond the Third Declaration: scenarios for EU-NATO cooperation*, College of Europe Policy Brief, (2022), p.3.

<sup>216</sup> Adrian Hyde-Price, « Europe's Changing Security Architecture », *Strategie und Sicherheit* (1-2014), p.105.

<sup>217</sup> Josep Borell, « L'Europe dans l'interrègne : notre réveil géopolitique après l'Ukraine », *Le Grand continent*, 24 mars 2022.

<sup>218</sup> Simon Duke & Carmen Gebhard, « The EU and NATO's dilemmas with Russia and the prospects for deconfliction », *European Security*, vol.26 n°3 (2017), p.381.

armes et des munitions à l'Ukraine<sup>219</sup>. Cette décision marque une rupture avec le principe de l'UE qui, jusqu'à récemment, consistait à ne pas fournir d'armes létales aux régions en conflit armé<sup>220</sup>.

Parallèlement, des changements ont également lieu au sein de l'OTAN au cours de la dernière décennie. Ces dernières années, l'Alliance a élargi son champ d'action à des domaines dans lesquels l'UE est déjà compétente, tels que la résilience face aux crises, la politique d'innovation ou la sécurité énergétique<sup>221</sup>. Ce chevauchement croissant des sphères d'intérêt de ces deux OI invite à examiner dans quelle mesure il existe un risque de duplication entre l'Union et l'Alliance et en quoi celui-ci compromet leur partenariat et l'efficacité de leurs opérations de maintien de la paix.

#### a. Revitalisation de l'OTAN qui retrouve sa raison d'être.

En tant qu'alliance militaire fondée sur un traité et soutenue par les capacités militaires suprêmes des États-Unis, y compris leur force de dissuasion nucléaire, l'OTAN est l'acteur le plus crédible pour assumer le rôle de défense du continent européen. Le fait que V. Poutine clame que la menace que représenterait l'OTAN soit la raison qui l'ait poussé à envahir l'Ukraine, pourrait suffire, en creux, à prouver la revitalisation (symbolique en tout cas) de l'Alliance<sup>222</sup>. Ainsi, peu importe que l'OTAN soit réellement la menace principale au régime de Poutine et que celui-ci la perçoive ainsi (alors même que de nombreux commentateurs estiment en réalité que la principale menace pour Poutine et son régime autocratique est la démocratie, pas l'OTAN) : la réalité des relations internationales étant, selon Alexander Wendt, intersubjective et non objective<sup>223</sup>. Même s'il ne convient pas de trancher ici le débat entre les matérialistes, pour lesquels les capacités matérielles priment, et les idéalistes, pour lesquels la manière dont les acteurs se perçoivent, et perçoivent leurs relations, compte davantage que la distribution de leurs capacités matérielles,<sup>224</sup> il est patent que le discours de V. Poutine a un impact sur la réalité.

Au-delà des discours, l'électrochoc qu'a représenté l'incursion russe en Ukraine s'est manifesté par une revitalisation concrète de l'Alliance qui est sortie de la léthargie dans laquelle

<sup>219</sup> Council of the EU, *Council Decision on an assistance measure under the European Peace Facility to support the Ukrainian Armed Forces* (24 mai 2022).

<sup>220</sup> Bruno Bilquin, « European Peace Facility: Ukraine and beyond », *European Parliamentary Research Service* (2022).

<sup>221</sup> Alexandra-Maria Bocse, « NATO, energy security and institutional change », *European Security*, vol.29 n°4 (2020), p.445.

<sup>222</sup> John J. Mearsheimer, « Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin », *Foreign Affairs* 93 (September-October 2014), p.77.

<sup>223</sup> Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press (1999).

<sup>224</sup> Audie Klotz, Cecelia Lynch, « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », *Critique internationale*, n°2 (1999), p. 54.

certains observateurs estimaient qu'elle avait sombré<sup>225</sup>. Lors du sommet de Varsovie en 2016, l'OTAN a déjà mis en place une « présence avancée renforcée » (*Enhanced Forward Presence* (eFP)) dans les pays baltes et en Pologne, ainsi qu'une « présence avancée adaptée » sur le flanc Sud-est, en Roumanie. À la suite de l'invasion illégale russe de l'Ukraine en février 2022, le flanc Est est renforcé et l'OTAN étend sa présence avancée à la Slovaquie, à la Hongrie et à la Roumanie<sup>226</sup>. L'Alliance met également en place une nouvelle série de plans opérationnels pour défendre ses alliés et un modèle de forces ambitieux qui doit porter de 40 000 à 300 000 le nombre de soldats pouvant être déployés à court terme<sup>227</sup>. Un nouveau cycle du processus de planification de défense de l'OTAN vise à aider l'alliance à relever les défis du nouvel environnement sécuritaire, en fixant des exigences concrètes en matière de capacités pour les alliés. L'Alliance prend également des mesures pour renforcer son pouvoir dissuasif, notamment en déployant des unités de défense antimissile *Patriot* et des avions de combat afin d'améliorer la protection de l'espace aérien de l'Alliance. Parallèlement, les pays de l'OTAN continuent de développer le « nouveau modèle de forces », qui permettra de déployer rapidement beaucoup plus de troupes sur le flanc est qu'auparavant<sup>228</sup>.

En outre, dans le cadre de l'initiative « Partenaires pour des opportunités renforcées » de l'OTAN, l'Alliance aide l'Ukraine à former ses soldats et à moderniser son armée. L'OTAN organise également des manœuvres et des exercices militaires conjoints pour ses États-membres et l'Ukraine, qui visent à renforcer la préparation de l'Ukraine en matière de défense et à améliorer la coopération opérationnelle entre ce pays et les pays de l'Alliance. À cette fin, l'OTAN prolonge le « paquet d'assistance global » et ainsi fournit à l'Ukraine toutes sortes d'aide, allant des fournitures médicales à l'équipement nécessaire à l'élimination des munitions non explosées et des drones<sup>229</sup>.

La décision de la Finlande et de la Suède de demander leur adhésion à l'OTAN peu après le début de l'invasion russe témoigne de la prééminence persistante de l'alliance dans le domaine de la défense européenne. La Suède et la Finlande renoncent à des décennies, voire des siècles dans

---

<sup>225</sup> Emmanuel Macron, Interview dans *The Economist*, 7 Novembre 2019.

<sup>226</sup> Mariana Budjeryn, « Distressing a system in distress: global nuclear order and Russia's war against Ukraine », *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol.78 n°6 (2022), p.342.

<sup>227</sup> Henry Foy, « Nato to increase forces on high alert to 300,000 », *Financial Times*, June 27th 2022.

<sup>228</sup> Dick Zandee, Public Hearing European Parliament: EU–NATO cooperation: follow-up of the Madrid Summit and the 3rd Joint Declaration (2023).

<https://www.europarl.europa.eu/committees/en/eu-nato-cooperation-follow-up-of-the-mad/product-details/20230419CHE11601>.

<sup>229</sup> Monica Sus, Anna Fonts Picas, Henna Kakko, Hanna Ojanen & Marie Vandendriessche, *Case Studies of EU and Member State Engagement with Strategic International Organisations* ENGAGE Working Paper series n°28 (2023), p.19.

le cas de la Suède, de neutralité en demandant à rejoindre l'alliance, ce qui était inconcevable avant février 2022<sup>230</sup>, et ce sur quoi nous reviendrons dans une deuxième partie.

Le diagnostic établi par E. Macron de la « mort cérébrale » de l'OTAN s'avère caduque. Il s'agissait d'une certaine manière pour le président Français de légitimer son projet européen en dénigrant une alliance dont la France est pourtant l'un des principaux membres fondateurs. Il est ici intéressant de noter que la France, qui est le plus fervent défenseur de la défense européenne, s'est prononcée en faveur d'une voie claire vers l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN avant le sommet de Vilnius, ultime aveu du retour triomphant de l'OTAN sur la scène internationale<sup>231</sup> (même s'il n'est pas exclu que le président français utilise adhésion de l'Ukraine à l'OTAN pour faire avancer le processus d'élargissement de l'UE derrière).

L'activité de l'Union visant à renforcer les capacités de défense de l'Ukraine face à la Russie est de nature légèrement différente en raison de son profil et de ses capacités différentes.

**b. La guerre en Ukraine, un facteur exogène qui pousse tous les pays européens dans le même sens, mais en ordre dispersé.**

« Ukraine has united the world », déclare le président ukrainien Volodymyr Zelensky dans un discours prononcé à l'occasion du premier anniversaire du début de la guerre avec la Russie. La réalité est en fait plus complexe<sup>232</sup>. Les deux théories présentées en introduction sont pertinentes ici. La première – la théorie de l'équilibre des pouvoirs (ou de l'équilibre des menaces en termes *Waltiens*)<sup>233</sup> – prévoit qu'une menace extérieure jugée « grave » pour la sécurité européenne, telle qu'une grande puissance voisine dotée d'une armée puissante et d'ambitions fortement révisionnistes, pousserait la plupart de ces États à unir leurs forces pour dissuader cette menace (ou, si nécessaire, pour la vaincre). Cette impulsion serait d'autant plus forte si ces États comprenaient qu'ils ne peuvent compter sur personne d'autre pour assurer leur protection. L'augmentation récente des dépenses de défense en Europe et la décision de la Suède et de la Finlande d'adhérer à l'OTAN illustrent la tendance des États menacés à rechercher un équilibre parfait, et cette tendance bien établie devrait nous rendre plus optimistes quant à la capacité et à la

---

<sup>230</sup> Daniel Fittante, « Generation-based position taking: Unpacking Finland's decision to join NATO », *Party Politics*, vol.30 n°5 (2024), p.761.

<sup>231</sup> « La France se résout à soutenir l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN », *Le Monde*, juin 2023.

<sup>232</sup> David Miliband, « The World Beyond Ukraine: The Survival of the West and the Demands of the Rest », New York : Council on Foreign Relations, Inc. no 3., vol.102, (2023), p.37.

<sup>233</sup> Stephen M Walt, *The origins of alliances*, Ithaca, N.Y. London : Cornell University press (1990).

volonté de l'Europe d'assumer une plus grande responsabilité pour sa propre défense. Cependant, un deuxième champ théorique rend ce résultat moins certain<sup>234</sup>. La sécurité étant un « bien collectif », les États-membres d'une alliance seront tentés de se décharger de leurs responsabilités ou de profiter des efforts des autres, dans l'espoir que leurs partenaires en feront assez pour assurer leur sécurité, même s'ils en font moins. Cette tendance explique pourquoi les membres les plus puissants d'une alliance ont tendance à contribuer de manière disproportionnée à l'effort collectif. Si les principaux membres d'une alliance font suffisamment pour dissuader ou repousser une attaque, les contributions des membres les plus petits peuvent s'avérer superflues. Après tout, l'alliance ne serait pas beaucoup plus forte même si les États-membres doublaient leurs efforts ; d'où la tentation d'en faire moins, convaincus que les acteurs plus importants en feront suffisamment dans leur propre intérêt. Cependant, si un nombre suffisant de membres succombent à la tentation de laisser les autres supporter la plus grande partie du fardeau, ou si d'autres intérêts égoïstes l'emportent sur la nécessité de travailler ensemble, l'alliance risque de ne pas produire les capacités combinées et la stratégie coordonnée dont elle a besoin pour assurer sa sécurité.

Revenons à la théorie de l'équilibre des menaces. Contrairement à l'OTAN, l'UE tire principalement sa force de son pouvoir législatif et réglementaire, de l'importance de son marché unique et des ressources financières qu'elle peut mobiliser. Il est remarquable que l'UE ait su tirer parti d'un grand nombre de ces atouts pour répondre à l'agression russe et soutenir l'Ukraine. Concrètement, l'UE a imposé des sanctions sans précédent à la Russie et à la Biélorussie, introduit des mesures visant à affranchir les États européens de leur dépendance aux combustibles fossiles russes, facilité l'accueil des réfugiés ukrainiens, fourni une aide humanitaire et macro financière à l'Ukraine et offert à ce pays une voie vers l'adhésion à l'UE, même si cette dernière reste semée d'embûches. Il est important de noter que l'UE a également trouvé de nouvelles façons d'utiliser les instruments dont elle dispose<sup>235</sup>. Elle a rapidement identifié la Facilité Européenne pour la Paix comme un outil permettant d'encourager les États-membres à fournir des armes à l'Ukraine et a lancé une mission PSDC, l'EUMAM Ukraine (la mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine), afin de former des soldats ukrainiens<sup>236</sup>. L'objectif de la mission est de dispenser une formation individuelle et collective aux militaires ukrainiens et de coordonner

---

<sup>234</sup> Todd Sandler and Keith Hartley, « Economics of Alliances: The Lessons for Collective Action », *Journal of economic literature*, vol.39 n°3. (2001), p.869-896.

<sup>235</sup> Alex Crowther, Jahara Matisek & Phillips P. O'Brien, « Europe - but Not NATO - Should Send Troops to Ukraine », *Foreign Affairs*, 22 April 2024.

<sup>236</sup> Décision 2022/1968/PESC du Conseil relative à une mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EUMAM Ukraine), 32022D1968, adoptée le 17 octobre 2022.

les activités des États-membres à cet égard. L'objectif fixé pour 2023 (atteint et rehaussé depuis) était de former 30 000 soldats ukrainiens, principalement en Allemagne et en Pologne<sup>237</sup>. L'UE a également mis en place des mécanismes visant à faciliter l'acquisition commune d'équipements militaires, notamment le plan, qui progresse lentement, visant à fournir à l'Ukraine un million de cartouches grâce à des livraisons coordonnées provenant des stocks existants, à des achats conjoints pour reconstituer les stocks et à des mesures visant à renforcer la capacité de production de l'industrie européenne de la défense<sup>238</sup>.

Pour la première fois, des équipements létaux ont été fournis dans le cadre de la PSDC, et la Facilité Européenne pour la Paix a augmenté le budget consacré à la sécurité au sein de l'UE. La guerre d'agression menée par la Russie en Ukraine a donc conduit à un tournant décisif pour la défense européenne. Ensemble, les nations européennes se sont engagées à rien de moins qu'un *Zeitenwende* paneuropéen, en fournissant une aide militaire sans précédent à l'Ukraine, en augmentant considérablement leurs dépenses de défense et en renversant des politiques de défense établies de longue date<sup>239</sup>. De plus, au printemps 2023, les gouvernements de 23 pays de l'UE et le gouvernement norvégien ont signé un accord sans précédent sur l'achat conjoint de munitions afin d'accélérer la livraison d'équipements à l'Ukraine et de reconstituer l'arsenal des États-membres<sup>240</sup>. Le budget du Fonds européen de défense, un instrument financé par le budget de l'UE et coordonné par la Commission européenne, qui soutient le développement et l'intégration de l'industrie européenne de l'armement, est également augmenté progressivement<sup>241</sup>. Le Danemark, opposé à cette coopération en matière de défense dont il était resté à l'écart depuis la création de la PESC par le Traité de Maastricht en 1992, a désormais levé son *opt-out* concernant la PESC. Cela

---

<sup>237</sup> Alexandra Brzozowski & Aurélie Pugnet, « EU member states reach deal on joint ammunition procurement for Ukraine », EURACTIV (2023, May 3).

<https://www.euractiv.com/section/defence/news/eu-member-states-reach-deal-on-joint-ammunition-procurement-for-ukraine/> consulté le 1 mai 2025.

<sup>238</sup> Niklas Helwig and Tuomas Iso-Markku, « The EU's Different Modes of Defense Governance: More European Defense, But How? », *CESifo forum*, vol.25 n°4 (2024), p.17.

<sup>239</sup> EDA, *Coordinated Annual Review on Defence (CARD) Report*, Brussels: EDA (November 2022).

<sup>240</sup> Alexandra Brzozowski & Aurélie Pugnet, « EU member states reach deal on joint ammunition procurement for Ukraine », EURACTIV (2023, May 3).

<https://www.euractiv.com/section/defence/news/eu-member-states-reach-deal-on-joint-ammunition-procurement-for-ukraine/> consulté le 1 mai 2025.

<sup>241</sup> Mezouar Briane, *Latest EU Commission Proposal to Reinforce EU Defence Industry: A new Regulation Establishing the European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act (EDIRPA) for 2022-2024. European Army Interoperability Centre*, FINABEL info-flash (5 août 2022),

<https://finabel.org/latest-eu-commission-proposal-to-reinforce-eu-defence-industry-a-new-regulation-establishing-the-european-defence-industry-reinforcement-through-common-procurement-act-edirpa-for-202/> (consulté le 15 avril 2025).

signifie que tous les États-membres de l'Union y participent désormais, même ceux qui y étaient initialement les plus opposés<sup>242</sup>.

Cependant, l'Europe est confrontée à un dilemme : elle dépense davantage pour la défense, mais coopère moins, et ce malgré trois décennies d'initiatives politiques visant à améliorer la coopération européenne en matière de défense. L'Agence Européenne de Défense résume la situation en termes clairs : « Malgré l'augmentation des dépenses totales de défense, des investissements dans la défense et des acquisitions d'équipements de défense, les dépenses consacrées aux projets de coopération ne semblent pas être une priorité pour la majorité des États-membres »<sup>243</sup>.

*There is overall a strong prioritisation of off-the-shelf equipment procurement in most MS which could be further reinforced by the current security context. If off-the-shelf procurements are conducted in an uncoordinated manner, this could negatively impact the coherence of the EU defence landscape and curtail European cooperation in the future*<sup>244</sup>.

Cet échec en matière de cohérence résulte d'un problème lié au deuxième concept théorique qui innervé notre exposé, le problème de l'action collective profondément enraciné dans les domaines politique, économique et militaire du paysage européen de la défense<sup>245</sup>. Le défi fondamental auquel est confrontée la coopération européenne en matière de défense est connu en théorie économique et politique sous le nom de « problème de l'action collective ». Ce problème se pose dans les groupes où les acteurs auraient tout intérêt à coopérer, mais sont dissuadés de le faire par des incitations individuelles qui vont à l'encontre de l'action commune<sup>246</sup>. La tragédie du problème de l'action collective réside dans le fait que toutes les parties se retrouvent dans une situation moins favorable que si elles avaient réussi à surmonter les obstacles à la coopération. Ces obstacles à la coopération européenne en matière de défense se décline en trois dimensions :

- (1) Les facteurs politiques d'abord, sont souvent prépondérants quant au succès (ou au contraire l'échec) de la coopération interorganisationnelle en matière de défense, comme vu *supra* : « member states matter ». Or les impératifs souverains vont souvent à l'encontre de la coopération. Dans le contexte européen, Hugo Meijer et Stephen G. Brooks ont qualifié ce problème de « cacophonie stratégique », qu'ils définissent

---

<sup>242</sup> Le référendum national a récolté 66,90 % de votes favorables à la participation à la PESC. Nicolas Gros-Verheyde, « Le retour plein et entier du Danemark dans le giron de la PSDC. Velkommen ! », Bruxelles2, 1er juin 2022.

<sup>243</sup> EDA, 2022 CARD Report, p. 6.

<sup>244</sup> *Ibid.*

<sup>245</sup> Mancur Olsen, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA: Harvard University Press (1965).

<sup>246</sup> *Ibid.*, p.14.

comme « des divergences profondes, à l'échelle du continent, dans tous les domaines des politiques de défense nationale, notamment en matière de perception des menaces ». Leur analyse suggère que ce problème est si profondément ancré que le surmonter « nécessiterait un effort à long terme, soutenu et coordonné »<sup>247</sup>. Les facteurs politiques qui influencent sur la cohérence stratégique sont multiples : les objectifs communs, la culture stratégique, la géographie et l'histoire. Les pays européens ne s'accordent pas sur l'ampleur ni même sur la nature de leurs principales menaces sécuritaires. Pour les États baltes et la Pologne, il est évident que la Russie représente la plus grande menace. Pour l'Espagne ou l'Italie, en revanche, la Russie est au mieux un problème lointain, et l'immigration clandestine constitue un défi plus important<sup>248</sup>.

- (2) Lié au facteur politique, le facteur économique est également déterminant. Toutes choses égales par ailleurs, la coopération en matière de défense devrait permettre aux pays européens d'obtenir un meilleur rendement de leur investissement. Cependant, le principal obstacle qui a empêché la concrétisation des avantages économiques de la coopération est la fragmentation de l'industrie de défense européenne. L'AED alerte dans examen annuel coordonné en matière de défense (CARD) : « Le domaine terrestre est caractérisé par une forte fragmentation, conduisant à un manque de cohérence, spécifiquement en ce qui concerne les véhicules blindés. La multitude de modèles opérés par les États-membres et le manque d'harmonisation entre les programmes de modernisation et de remplacement expliquent le niveau actuel de fragmentation »<sup>249</sup>.

Selon le rapport CARD, 18 nations de l'Union européenne opèrent aujourd'hui plus de 4000 chars de différents types, variantes et sous-variantes. Avec les conséquences négatives que l'on sait en termes d'interopérabilité, d'empreinte logistique et de coûts de possession. Cette logique est appelée à perdurer, voire à s'étendre avec une multiplication des initiatives nationales et une concurrence coréenne qui, forte des succès acquis avec l'artillerie, se positionne désormais sur le segment des chars.

- (3) La fragmentation et la compétition économique est intimement lié à un troisième obstacle à la coopération en matière de défense, le facteur militaire. Une évaluation réalisée en 2017 a montré que les armées de l'UE disposaient de 178 types d'armes

---

<sup>247</sup> Hugo Meijer et Stephen G. Brooks, « Illusions of Autonomy », *International Security* 45, n° 4 (printemps 2021), p.32.

<sup>248</sup> *Ibid*, p.34.

<sup>249</sup> EDA, 2022 CARD Report, p.15.

différents, soit 148 de plus que les États-Unis, alors que leur budget est deux fois moins élevé<sup>250</sup>. Plusieurs évaluations ont également révélé des lacunes importantes dans les capacités de dissuasion et de défense de l'Europe. La spécialisation, qui consiste à se concentrer sur un produit ou un domaine afin d'améliorer l'efficacité, est le fondement de la théorie et de la pratique économiques. Or, ce principe est moins répandu dans le domaine de la défense et de la sécurité, qui, en tant que biens publics, se prêtent moins aux principes du marché. Le problème de la cacophonie stratégique limite également la mesure dans laquelle les nations peuvent renoncer à certaines capacités (ou compter sur d'autres pour se spécialiser à leur place), ce qui crée le dilemme de la spécialisation : les capitales nationales savent que la spécialisation apporterait des avantages, mais elles ne peuvent pas aller jusqu'au bout. Pire encore, les nations finissent souvent par limiter ou supprimer certains aspects de leurs forces par défaut plutôt que par choix, en raison de problèmes politiques ou industriels nationaux<sup>251</sup>. L'accroissement de la complexité des systèmes de défense contemporains complique fortement la coordination d'achats conjoints entre pays<sup>252</sup>. Le dilemme de la spécificité est un obstacle considérable en la matière. Il découle du fait qu'il est plus facile pour les pays de coopérer sur des articles peu spécifiques que beaucoup d'entre eux pourraient utiliser (tels que des vêtements, des fournitures médicales ou des armes légères) plutôt que sur des objets et des systèmes sur mesure et très spécifiques (tels que des missiles, des navires et des avions). Pourtant, les gains tirés de la coopération sur des articles très spécifiques l'emportent largement sur ceux obtenus dans le domaine des articles peu spécifiques. Des projets multinationaux importants en matière de développement de capacités ont été réalisé dans le passé, du transporteur A400M à l'Eurofighter Typhoon<sup>253</sup>, mais ces projets n'ont vu le jour que lorsque plusieurs pays ont donné la priorité aux mêmes besoins au même moment, conditions difficiles à rassembler étant donnés les deux premiers obstacles mentionnés.

---

<sup>250</sup> Sean Monaghan, « Solving Europe's Defense Dilemma: Overcoming the Challenges to European Defense Cooperation », *Center for Strategic and International Studies*, (2023), p.12.

<sup>251</sup> Un exemple souvent cité est celui des Pays-Bas, qui ont vendu leurs chars de combat principaux Leopard 2 en 2011 et ont dû les réintroduire après 2014, formant un bataillon de chars conjoint avec l'Allemagne. Voir David Axe, « The Dutch Army Eliminated All Its Tanks - Then Realized It Had Made a Huge Mistake », *Forbes*, 30 novembre 2020.

<sup>252</sup> Sean Monaghan, *op.cit.*, p.18.

<sup>253</sup> Paul Lewis, « 3 European Countries Plan Jet Fighter Project », *The New York Times*, 3 August 1985, p.31.

### c. Les relations entre l'UE et l'OTAN dans un nouvel environnement stratégique.

La seconde moitié de la dernière décennie a considérablement endommagé les relations transatlantiques, imposant une forme de découplage entre l'OTAN et l'Union européenne. L'approche transactionnelle de Donald Trump et ses menaces de quitter l'alliance ont été une expérience traumatisante pour la plupart des alliés, dont la défense repose encore largement sur les garanties américaines. Le Royaume-Uni a voté en faveur de la sortie de l'Union européenne. Moins surveillée par les États-Unis et l'UE, la Turquie s'est sentie libre de mener un programme unilatéral, révisionniste et répressif. Dans ce contexte, la France a vu une opportunité et la nécessité de promouvoir un programme d'« autonomie stratégique » européenne, et son président a déclaré que l'OTAN était « en état de mort cérébrale ».

En 1990, Manfred Wörner, alors secrétaire général de l'OTAN, affirmait que « The Atlantic Alliance has an interest in a stronger and more united Europe – going all the way to political union, including a European defence identity within the broader Atlantic framework »<sup>254</sup>. La réalité semble toutefois être qu'après tant d'années, les relations transatlantiques restent un partenariat inégal. Sur le plan économique, l'Europe a certes rattrapé son retard. Mais l'« appalling »<sup>255</sup> état de la défense européenne, autre aspect des relations transatlantiques, présente une image très différente. Ce qui est patent, comme l'a déclaré avec force le secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, à Bruges en mars 2021 : « The EU cannot defend Europe »<sup>256</sup>. En effet, l'agression russe contre l'Ukraine a démontré la nécessité d'une coopération et d'une coordination étroites entre l'UE et l'OTAN (et donc les États-Unis) afin de garantir efficacement la sécurité de l'Europe et a constitué un test pour le fonctionnement du partenariat stratégique. Ajoutons que l'UE et l'OTAN ont toutes deux un rôle indispensable à jouer dans le soutien à la reconstruction de l'Ukraine. Les garanties de sécurité offertes par l'adhésion à l'OTAN seront essentielles pour faire de ce pays une destination attractive pour les investisseurs étrangers et permettre le retour des réfugiés. Cela revêt une importance capitale, car les fonds publics ne suffiront pas à eux seuls à couvrir les coûts colossaux de la reconstruction, estimés à 383 milliards d'euros pour la seule première année de la guerre à grande échelle<sup>257</sup>. Parallèlement, une voie crédible vers l'adhésion à l'UE complétera les garanties de sécurité offertes par l'OTAN en renforçant d'autres éléments d'un environnement économique et commercial favorable, tels que l'État de droit et l'intégration au

---

<sup>254</sup> Address by Secretary General, Manfred Wörner to the Bremer Tabaks Collegium, 17 mai 1990.

<sup>255</sup> NATO : keeping Europe safe in an uncertain world - Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the College of Europe in Bruges, 4 mars 2021.

<sup>256</sup> *Ibid.*

<sup>257</sup> Sascha E. Ostanina, *Winning the Peace in Ukraine : Stimulating private investment for Ukraine's reconstruction*, Policy Brief, Jacques Delors Centre, 14 July 2023.

marché unique de l'UE. Des études indiquent que l'adhésion à l'UE augmente les investissements directs étrangers de 60 %, tandis que l'adhésion au marché unique de l'UE a également un impact positif, bien que moins significatif, sur les investissements<sup>258</sup>.

Les différences présentées *supra* entre l'Union et l'OTAN en matière de réponse à la guerre montrent clairement la complémentarité opérationnelle de ces organisations. Sur les questions de sécurité non militaire, l'Union dispose d'un avantage comparatif, car elle peut recourir à des instruments non militaires (aide humanitaire et au développement, prêts, subventions, concessions commerciales, soutien technique à la mise en œuvre de réformes économiques et sanctions économiques à l'encontre de l'agresseur) susceptibles de renforcer la stabilité et la résilience des pays en guerre. Par conséquent, dans des domaines tels que la politique énergétique, la protection des infrastructures critiques ou la cybersécurité, par exemple, l'UE est mieux équipée que l'OTAN pour jouer un rôle de premier plan dans la coordination d'une réponse européenne aux menaces dans ce domaine<sup>259</sup>. L'Alliance, elle, dispose d'un avantage considérable dans le domaine de l'engagement militaire, notamment en matière de formation des soldats, d'organisation de manœuvres militaires conjointes et de renforcement de l'interopérabilité des unités au sein de l'OTAN et des pays partenaires. Face à une guerre totale aux frontières des membres de l'UE et de l'OTAN, la coopération stratégique entre ces organisations internationales reste pourtant assez limitée<sup>260</sup>. « La complémentarité n'est pas synonyme de coopération » et les deux organisations ont plutôt mis à profit leurs propres compétences, au lieu de renforcer leur coopération bilatérale<sup>261</sup>. Cela montre qu'il existe clairement une marge d'amélioration en termes de répartition des tâches entre les deux organisations.

Si la relation entre l'UE et l'OTAN demeure ambivalente, l'objectif de renforcement des relations entre les deux organisations figure en bonne place dans les documents d'orientation les plus récents des deux entités, à savoir la *Boussole stratégique* de l'UE pour la sécurité et la défense de mars 2022 et le *Concept stratégique* de l'OTAN de juin 2022. La *Boussole stratégique* souligne le rôle clé de l'Alliance dans la fourniture d'une défense collective et annonce un certain nombre de mécanismes visant à renforcer, approfondir et élargir le dialogue politique et la coopération avec l'OTAN dans tous les domaines convenus précédemment, ainsi qu'à renforcer la résilience, les

---

<sup>258</sup> Nauro Campos, Saul Estrin, Randolph Bruno, *Foreign investment, European integration, and the Single Market*, Centre for Economic Policy Research, 17 July 2021.

<sup>259</sup> Ian Bond, Luigi Scazzieri, *The EU, NATO and European security in a time of war*, Centre for European Reform (2022).

<sup>260</sup> Mathieu Droin, *NATO and the European Union: The Burden of Sharing*, Commentary CSIS (2023).

<sup>261</sup> *Ibid.*, p.7.

nouvelles technologies, la politique climatique et la politique spatiale<sup>262</sup>. De son côté, le *Concept stratégique* 2022 présente l'Union comme un partenaire spécial et essentiel et appelle à un élargissement et à un renforcement du partenariat stratégique entre l'Alliance et l'Union<sup>263</sup>. Le document souligne que les membres des deux organisations partagent les mêmes valeurs et jouent des rôles complémentaires, cohérents et synergiques dans le soutien à la paix et à la sécurité internationale. Le renforcement de la coopération annoncé dans les deux documents stratégiques a été rappelé dans la dernière déclaration bilatérale, signée en janvier 2023 par le secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, le président du Conseil européen, Charles Michel, et la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen. Il s'agit de la troisième *Déclaration jointe* sur la coopération UE-OTAN qui incarne encore l'ambivalence de la relation UE-OTAN<sup>264</sup>.

Mais le contexte politique dans lequel s'inscrit cette troisième *Déclaration jointe* est totalement différent des deux précédentes. Les deux premières *Déclarations jointes* UE-OTAN ont été signées à un moment où l'existence même de l'Alliance était remise en question. L'OTAN semblait avoir perdu sa raison d'être. L'Alliance atlantique avait été déclarée « en état de mort cérébrale » par le président français Emmanuel Macron (*The Economist*, 2019) et qualifiée d'« obsolète » par le président américain Donald Trump juste après son élection en 2017<sup>265</sup>. La déclaration de 2018 a été signée à la veille d'un sommet traumatisant de l'OTAN à Bruxelles, où D. Trump a accusé les partenaires européens des États-Unis de prendre du retard en matière de contribution financière et de partage des charges, et a même menacé de se retirer de l'Alliance<sup>266</sup>. En 2023 en revanche, l'OTAN est de retour. L'Alliance atlantique a entrepris le plus important renforcement en matière de dissuasion et de défense depuis la fin de la Guerre Froide, et s'est effectivement imposé comme le principal acteur de l'action militaire collective en Europe<sup>267</sup>. Le « spectre of marginalisation » qui, il y a seulement un an, planait encore sur l'OTAN, n'est plus<sup>268</sup>. « Notre déclaration indique clairement que l'OTAN reste le fondement de notre défense collective » a martelé J. Stoltenberg<sup>269</sup>. « So long European strategic autonomy, we hardly knew ye ». C'est, selon le *Financial Times*, la

---

<sup>262</sup> *A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, approved by the European Council, 21 mars 2022.

<sup>263</sup> *NATO 2022 Strategic Concept*, adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022.

<sup>264</sup> *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*, 10 January 2023.

<sup>265</sup> Reuters, « Trump says NATO is obsolete but still 'very important to me' », 15 Jan. 2017.

<sup>266</sup> Nicole Koenig, *EU-NATO Cooperation. Distinguishing Narrative from Substance*, Policy Brief, Jacques Delors Institute (2018)

<sup>267</sup> Loïc Simonet, *NATO's 2022 Strategic Concept. Analysis and Implications for Austria*, Working Paper 115, Austrian Institute for International Affairs (2023).

<sup>268</sup> Leonard A. Schuette, *op.cit.*, p.15.

<sup>269</sup> Joint press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg, President of the European Council Charles Michel and President of the European Commission, Ursula von der Leyen, 10 janvier 2023.

principale conclusion à tirer de la nouvelle déclaration commune de l'UE et de l'OTAN.<sup>270</sup> L'auteur de l'article, Henry Foy, tweetait d'ailleurs le même jour : « *EU Strategic autonomy, RIP* ». Ainsi, malgré la guerre et les efforts généraux visant à améliorer la coopération entre les États-Unis et l'Union européenne, cette déclaration semble indiquer que l'administration Biden a maintenu le scepticisme des administrations américaines précédentes à l'égard des efforts de défense de l'Union européenne<sup>271</sup>. Le Cato Institute va plus loin encore. À la suite de l'avis de H. Foy dans le Financial Times, pour qui le document est « pretty painful reading for those who want less America in European defence » car il déclare que « NATO remains the foundation of collective defence for its allies and essential for Euro Atlantic security »<sup>272</sup>, le think tank a commenté :

*The declaration is a triumph for countries like Poland, who do not trust their European neighbors and instead want the United States to remain at the center of European security forever. It is a defeat for the American people. Washington should be handing European security off to the Europeans, not asking another generation of American taxpayers to foot the bill themselves<sup>273</sup>.*

Ajoutons que la troisième *Déclaration jointe* UE-OTAN a été signée après un retard non négligeable. De fait, derrière les sourires et les poignées de main, il a fallu près d'un an et demi pour publier un texte de 640 mots et ce, entre deux organisations qui comptent plus des deux tiers de leurs membres en commun et dont les bureaux à Bruxelles sont distants de moins de sept kilomètres. Une chose est sûre : le fait que la troisième déclaration conjointe OTAN-UE n'ait pas été adoptée plus tôt témoigne une fois de plus des difficultés rencontrées pour rendre opérationnel le partenariat OTAN-UE<sup>274</sup>. De nombreux experts attribuent une signification surtout symbolique à ce document, qui n'est ni un concept stratégique ni un plan d'action : outre le renforcement de la coopération et son extension à de nouveaux domaines, la déclaration vise à montrer à la Russie que l'Europe et les États-Unis ont des intérêts convergents et une vision cohérente de la sécurité européenne<sup>275</sup>.

En somme, la troisième *Déclaration jointe* OTAN-UE pourrait marquer une étape décisive, en favorisant un dépassement progressif des « lignes rouges » liées au soutien occidental à l'Ukraine – notamment en matière de livraison de chars et d'avions de combat. Si elle réaffirme clairement

---

<sup>270</sup> Henry Foy, « Joint NATO-EU enshrines ‘importance of the Transatlantic bond’ », *Financial Times*, 10 Jan. 2023.

<sup>271</sup> Sean Monaghan, Collin Wall, Otto Svendsen & Sissy Martinez, *Does the New EU-NATO Joint Declaration Matter?*, Center for Strategic & International Studies (CSIS), 13 Jan. 2023.

<sup>272</sup> Henry Foy, « Joint NATO-EU enshrines ‘importance of the Transatlantic bond’ », *Financial Times*, 10 Jan. 2023.

<sup>273</sup> Logan J. (2023), “The NATO-EU Joint Declaration Is a Defeat for Americans”, Cato Institute, 10 Jan. 2023.

<sup>274</sup> Thierry Tardy (ed.), *NATO’s New Strategic Concept*, NATO Defense College, NDC Research Paper n°25 (2022), p.14.

<sup>275</sup> Sean Monaghan, Collin Wall, Otto Svendsen & Sissy Martinez, *Does the New EU-NATO Joint Declaration Matter?*, Center for Strategic & International Studies (CSIS), 13 Jan. 2023.

le rôle central de l'OTAN comme pilier de la sécurité européenne, elle ravive en parallèle les interrogations sur l'avenir de l'autonomie stratégique de l'UE. Reste à savoir si, malgré les obstacles persistants et les asymétries structurelles, l'état des relations interorganisationnelles au moment du déclenchement de la guerre constitue une base solide pour un rapprochement durable.

Depuis la mise en place de la politique de sécurité et de défense de l'UE à la fin des années 1990, les relations entre l'UE et l'OTAN ont été caractérisées par une certaine ambiguïté et une certaine concurrence, les deux entités intervenant dans des domaines d'action qui se recoupent en partie. Si l'UE et l'OTAN, ainsi que le monde qui les entoure, ont connu des changements majeurs au cours des dernières décennies, bon nombre des sensibilités et des obstacles liés aux relations entre l'UE et l'OTAN se sont révélés remarquablement durables. Malgré plusieurs tentatives visant à renforcer la coopération entre l'UE et l'OTAN, certains facteurs ont rendu difficile un rapprochement substantiel. Il s'agit notamment du différend persistant entre Chypre et la Turquie, des divergences de vues sur les rôles de l'UE et de l'OTAN dans les capitales européennes et de l'évolution des relations transatlantiques<sup>276</sup>. Cependant, la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine à partir depuis février 2022 a redéfini, mais aussi clarifié, la division du travail entre l'UE et l'OTAN. La question qui se pose au début de la guerre est de savoir si cette évolution des rapports entre l'UE et l'OTAN ne fait que « mettre un couvercle sur la marmite » de l'éternel dilemme « compétition-coopération »<sup>277</sup> n'empêchant pas d'autres débats de surgir sur cette question, ou si au contraire, l'inertie de cette évolution est telle que les relations UE-OTAN tendent vers une division plus claire et établie du travail. Comme l'a justement fait remarquer Mathieu Droin, « l'OTAN et l'Union européenne sont ce que leurs États-membres en font »<sup>278</sup> et leur partenariat dépend de la volonté politique de leurs membres de coopérer les uns avec les autres.

En raison des tensions croissantes en Europe, les pays nordiques ont été amenés à prendre des décisions révolutionnaires en matière de politique de sécurité. Le Danemark a renoncé à sa clause d'exemption (*opt-out*) de la PSDC, tandis que la Finlande et la Suède ont abandonné leur position de non-alignement de longue date pour rejoindre l'OTAN. Ces changements pourraient influencer les relations futures entre l'UE et l'OTAN, en renforçant la collaboration et en organisant autrement la répartition des activités entre les deux organisations dans l'espace européen. Lors d'une allocution en janvier 2023, le secrétaire général Stoltenberg a d'ailleurs fait

---

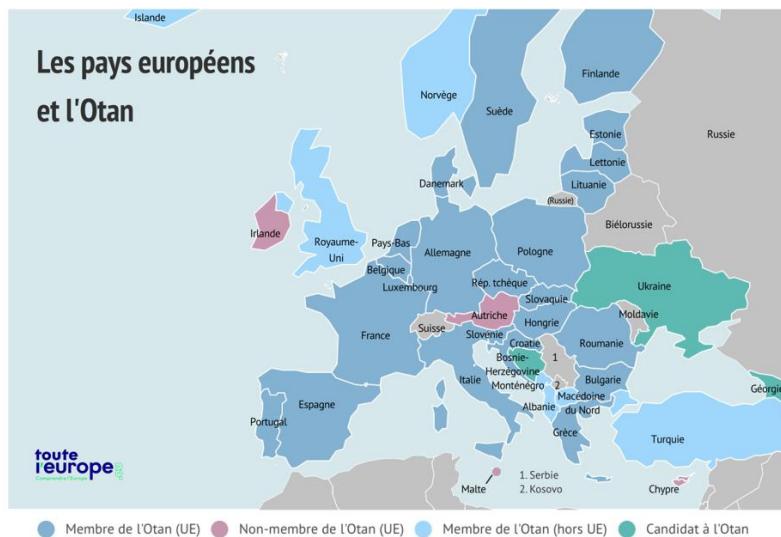
<sup>276</sup> Thierry Tardy and Gustav Lindström, « The scope of EU–NATO cooperation », in Gustav Lindström and Thierry Tardy (eds), *The EU and NATO: The essential partners*, Luxembourg: European Union Institute for Security Studies/NATO Defence College (2019), p.7.

<sup>277</sup> Loïc Simonet, *op.cit.*, p.10.

<sup>278</sup> Mathieu Droin, *NATO and the European Union: The Burden of Sharing*, Commentary CSIS, (2023), p.16.

remarquer que l'adhésion de la Finlande et de la Suède placera 96 % des citoyens de l'UE sous l'égide de l'Alliance et étendra la zone d'opération du Commandant Suprême des Forces Alliées en Europe (SACEUR) de plus de 866 000 kilomètres carrés<sup>279</sup>. L'adhésion de ces deux pays au sein de l'Alliance portera en outre à 23 le nombre de membres communs aux deux organisations.

*Carte 3 : Les pays Européens membres de l'OTAN.*



*Source : OTAN<sup>280</sup>.*

La métaphore de la « matriochka » développée en 2018 par Sven Biscop est-elle rendue caduque par l'adhésion de la Suède et de la Finlande ? « La plus grande poupée est l'OTAN dans son ensemble. À l'intérieur, il n'y a aujourd'hui qu'une toute petite poupée : les pays de l'UE. Il y a donc beaucoup d'espace vide entre la petite poupée UE et la grande poupée OTAN »<sup>281</sup>. La coopération UE-OTAN tend elle à devenir la norme plutôt que l'exception et à être traité comme telle par les membres de l'UE et de l'OTAN<sup>282</sup> ?

<sup>279</sup> Joint press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg, President of the European Council Charles Michel and President of the European Commission, Ursula von der Leyen, 10 janvier 2023.

<sup>280</sup> Allemagne (depuis 1955) ; Belgique (depuis 1949) ; Bulgarie (depuis 2004) ; Croatie (depuis 2009) ; Danemark (depuis 1949) ; Espagne (depuis 1982) ; Estonie (depuis 2004) ; Finlande (depuis 2023) ; France (depuis 1949) ; Grèce (depuis 1952) ; Hongrie (depuis 1999) ; Italie (depuis 1949) ; Lettonie (depuis 2004) ; Lituanie (depuis 2004) ; Luxembourg (depuis 1949) ; Pays-Bas (depuis 1949) ; Pologne (depuis 1999) ; Portugal (depuis 1949) ; République tchèque (depuis 1999) ; Roumanie (depuis 2004) ; Slovaquie (depuis 2004) ; Slovénie (depuis 2004) et enfin Suède (depuis 2024).

<sup>281</sup> Sven Biscop, *European Strategy in the 21st Century. New Future for Old Power*, Routledge (2018), p.108.

<sup>282</sup> Sean Monaghan, Collin Wall, Otto Svendsen & Sissy Martinez, *Does the New EU-NATO Joint Declaration Matter?*, Center for Strategic & International Studies (CSIS), 13 Jan. 2023, p.11.

## PARTIE II - INTEGRATION DE LA SUEDE ET DE LA FINLANDE A L'OTAN : CONTEXTE, APPORTS ET PERSPECTIVES CRITIQUES.

Pendant des décennies, la Finlande et la Suède sont guidées par une culture stratégique profondément ancrée dans la neutralité et le non-alignement. Cependant, depuis la fin de la Guerre froide – et tout particulièrement au cours de la dernière décennie – ces deux pays renforcent progressivement leur coopération en matière de défense avec l'OTAN et d'autres partenaires clés. Consciente depuis longtemps de la menace que représente la Russie, la Finlande développe des forces armées capables de faire face de manière autonome à toute agression militaire. Elle dispose ainsi, en cas de guerre, de l'une des forces mobilisables les plus importantes parmi les membres de l'OTAN (280 000 soldats). En outre, environ 900 000 citoyens – soit près d'un sixième de la population finlandaise totale de 5,5 millions – ont reçu une formation militaire. D'un point de vue historique, la Finlande présente un ratio de combattants par habitant comparable à celui de la Sparte antique<sup>283</sup>, ironise Kai Sauer, l'ambassadeur Finlandais en Allemagne. L'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie en 2022, provoque un revirement rapide et significatif de l'opinion publique, tant en Finlande qu'en Suède, en faveur d'une adhésion à l'OTAN. Ce changement d'attitude est rapidement entériné par les dirigeants des deux pays. En Suède, la prise de conscience renouvelée de la menace russe nourrit certes le débat, mais la rapidité de la décision suédoise s'explique par la volonté de clore la question de l'adhésion avant les élections de septembre 2022, ainsi que par l'effet d'entraînement exercé par la décision finlandaise – perçue comme un acte quasi séditieux. Les deux États déposent leur demande d'adhésion à l'OTAN le même jour, le 18 mai 2022, moins de trois mois après l'agression russe en Ukraine. La Finlande devient le 31<sup>e</sup> membre de l'Alliance le 4 avril 2023, suivie par la Suède le 7 mars 2024. Dès 2016, un rapport commandé par le ministère finlandais des Affaires étrangères – chargé d'évaluer les implications d'une éventuelle adhésion à l'OTAN, sans toutefois prendre position en raison des sensibilités politiques de l'époque - en souligne déjà l'importance en ces termes :

*The shift would be geopolitical and strategic in nature, as momentous, for example, as Sweden's decision to become neutral some two centuries ago, or Poland joining NATO at the end of the nineties. These were decisions conceived for the long haul, which transformed the positioning of these states as political and*

---

<sup>283</sup> Samu Paukkunen & Kai Sauer, *Welcoming remarks*. Helsinki Security Forum 2023. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs (2023).

*strategic actors. In other words, the decision to join NATO would not be a mere incremental extension of Finland's increasingly close partnership with NATO<sup>284</sup>.*

Bien qu'elle ne dispose pas encore d'une doctrine officielle pour l'Arctique, l'OTAN – à l'instar de ses États membres – porte depuis quelques années un intérêt croissant pour la région, intérêt renforcé après la seconde invasion russe de l'Ukraine. Selon les analyses rendues publiques par l'Alliance dès 2015, la Russie chercherait à restreindre la liberté de mouvement en temps de paix, à réduire la connaissance de la situation et l'anticipation stratégique en période de crise, ainsi qu'à empêcher le déploiement des forces de l'Alliance et l'arrivée de renforts en cas de conflit, en créant des zones d'interdiction/déni d'accès (A2/AD). Le commandant suprême pour l'Europe, le général Philip Breedlove, a ainsi qualifié ces dispositifs russes de véritables « bulles »<sup>285</sup>. La zone russe A2/AD de Kaliningrad entrave notamment les opérations de l'OTAN en mer Baltique et complique l'acheminement de renforts vers les États baltes. Elle affecte également la sécurité de la Suède et de la Finlande.

Cet intérêt affirmé de l'OTAN pour l'Arctique s'inscrit dans une redéfinition plus large des politiques de sécurité dans le Grand Nord, où le changement climatique joue aussi un rôle déterminant. L'OTAN multiplie les exercices militaires dans l'Arctique, tandis que les navires de guerre et sous-marins des États membres font plus fréquemment escale dans le nord de la Norvège et opèrent dans les eaux voisines, dans le cadre de missions de l'Alliance ou en coopération avec les forces armées norvégiennes. Un tournant politique important dans l'engagement nordique de l'OTAN vient également du Canada, qui accueille de plus en plus favorablement les exercices de l'Alliance sur son territoire. Dans sa politique arctique la plus récente, ce pays s'engage à soutenir le partage d'informations avec l'OTAN et à renforcer la connaissance de la situation dans la région. Bien que le Canada continue de s'appuyer principalement sur ses liens bilatéraux avec les États-Unis à travers le NORAD, cette posture favorable à une coopération accrue avec l'OTAN « indique un changement significatif dans la position officielle du Canada »<sup>286</sup>. « We have always said that we have low tensions in the High North, » déclare Jens Stoltenberg lors d'une réunion avec le Conseil nordique à Oslo en novembre 2023. « Unfortunately, that is no longer true, at least not in the same way. » C'est la première fois que le secrétaire général de l'OTAN s'exprime aussi clairement sur le sujet. L'Alliance renforce désormais sa présence dans la région afin de montrer

---

<sup>284</sup> Mats Bergquist, François Heisbourg, René Nyberg, and Teija Tiilikainen, *The effects of Finland's possible NATO membership: An assessment*, Helsinki: Ministry of Foreign Affairs of Finland (2016), p.57.

<sup>285</sup> David A. Shlapak and Michael W. Johnson, *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics*, RAND (2016).

<sup>286</sup> P. Withney Lackenbauer and Alexander Sergunin, « Canada's and Russia's Security and Defence Strategies in the Arctic: A Comparative Analysis », *Arctic Review on Law and Politics* 13 (2022), p. 240.

que le Grand Nord « is not a place where NATO can be threatened or forced to act against its interests, » ajoute-t-il<sup>287</sup>.

Du point de vue de l'OTAN, la Russie demeure une puissance particulièrement menaçante dans le Nord, exerçant une souveraineté territoriale exclusive sur 53 % du littoral arctique. Contrairement à certaines affirmations relayées par des journalistes, la Russie n'a donc nullement « perdu l'Arctique au profit de l'OTAN ». L'Arctique russe constitue la région nordique la plus peuplée et la plus industrialisée au monde. Elle bénéficie par ailleurs d'une avance significative en matière de renforcement militaire et de capacités de navigation dans l'Arctique par rapport à la majorité des autres États de la région. En termes d'implantations militaires, la Russie y surpassé également largement l'OTAN<sup>288</sup>. Faisant référence au renforcement militaire de la Russie dans la région, ainsi qu'aux ambitions croissantes de la Chine d'y intensifier ses investissements et sa présence, le président du Comité militaire de l'OTAN, l'amiral Rob Bauer, souligne en octobre 2023 que l'OTAN ne peut pas se permettre d'être « naïve » face aux intentions de certains acteurs dans l'Arctique, et que l'Alliance doit « se préparer à l'imprévu »<sup>289</sup>. Ainsi, si jusqu'à récemment la réponse de l'OTAN consistait à renforcer sa présence en temps de paix dans les airs et les eaux concernées, tout en investissant dans des capacités permettant de « briser la bulle » en cas de reprise des hostilités, l'objectif désormais affirmé dans le concept stratégique de 2022 est de « priver tout adversaire potentiel de toute possibilité d'agression »<sup>290</sup>.

Ce n'est qu'en 1995, avec l'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'Union européenne, que l'Arctique devient un sujet à part entière au sein de l'UE<sup>291</sup>. Deux ans plus tard, en 1997, la Finlande fait un premier pas vers l'élaboration d'une politique arctique pour l'UE en lançant l'initiative « Dimension septentrionale » (DS), visant à inscrire les questions liées au Grand Nord à l'agenda des institutions européennes<sup>292</sup>. L'incursion de l'Union européenne dans l'Arctique ne se fait toutefois pas aussi naturellement que ne l'aurait souhaité la Commission. Certains États membres, comme le Danemark ou la Suède, se montrent réticents, sans toutefois s'y opposer de

---

<sup>287</sup> « No Longer Low Tension in the High North, Says NATO Secretary General » *High North News*, November 1, 2023.

<sup>288</sup> Jacob Gronholt-Pedersen, Gwladys Fouche, « Russia Has More Arctic Military Bases than NATO – Why It Matters », *Reuters*, November 16 2022.

<sup>289</sup> « 'Arctic Remains Essential to NATO's Deterrence and Defence Posture,' Says Chair of the NATO Military Committee » *NATO*, October 22, 2023.

<sup>290</sup> *NATO 2022 Strategic Concept*.

<https://www.nato.int/strategic-concept/>

<sup>291</sup> Andreas Raspotnik, Andreas Østhagen, « What about the Arctic? The European Union's geopolitical quest for Northern space », *Geopolitics*, vol.26 n°4 (2021), p.1157.

<sup>292</sup> *Ibid.* p. 1160.

manière formelle<sup>293</sup>. Dans le cas de la Suède – sur lequel nous reviendrons plus en détail – cette réserve s'explique avant tout par l'image que le pays a de lui-même et souhaite projeter sur la scène internationale. Si les Suédois se considèrent comme pleinement européens, ils se perçoivent également comme une nation à part au sein de l'Europe, notamment en raison de leur tradition de neutralité revendiquée depuis des siècles. La Suède adopte ainsi, pendant longtemps, une posture « duale »<sup>294</sup>. Tandis que la Finlande soutient clairement l'élaboration d'une politique européenne globale incluant les enjeux arctiques, la Suède privilégie quant à elle les cadres sous-régionaux existants. Elle engage le dialogue avec d'autres acteurs régionaux, contribuant ainsi à marginaliser le rôle potentiel de l'Union européenne dans la région<sup>295</sup>. Malgré ses réticences initiales à voir l'Union européenne s'impliquer dans les affaires arctiques, la Suède adopte toutefois, depuis la seconde moitié des années 2010, une approche beaucoup plus proactive en faveur d'un renforcement de la présence de l'UE dans la région. Elle abandonne progressivement la position de principe qui prévalait jusqu'alors et que l'on pourrait résumer par : l'Arctique d'abord, l'UE ensuite. La stratégie suédoise pour l'Arctique, publiée en 2020, incarne clairement ce changement d'orientation<sup>296</sup>. Dans ce document, la Suède affirme dès 2020 qu'elle « a intérêt à maintenir et à renforcer l'engagement des pays européens et de l'Union européenne en Europe du Nord et dans l'Arctique, car cela contribue à la sécurité de la Suède »<sup>297</sup>. Le rôle de l'Union européenne en tant que garant majeur de la sécurité est ainsi clairement mis en avant. L'alignement progressif de la position suédoise sur celle de l'UE quant au rôle de l'organisation dans l'Arctique s'accélère en 2022, sous l'effet de l'invasion russe en Ukraine. L'abandon par le Danemark de sa clause d'exemption en matière de défense européenne constitue par ailleurs l'exemple le plus emblématique du renoncement, par certains États nordiques, à leurs réticences initiales vis-à-vis d'un engagement accru de l'UE dans les affaires arctiques.

---

<sup>293</sup> « EU-Sweden defence cooperation in the Arctic: The future or a fad? », in Andreas Østhagen & Andreas Raspopnik (eds), *Looking north. The European Union and Arctic security from a Nordic and German perspective*, Stockholm: Konrad Adenauer Stiftung/Fridtjof Nansen Institute (2021), p.103.

<sup>294</sup> *Ibid.*, p.103.

<sup>295</sup> Carmen Gebhard, « Soft competition: Finland, Sweden and the Northern Dimension of the European Union », *Scandinavian Political Studies*, vol.36 n°4 (2013), p.366.

<sup>296</sup> Kingdom of Sweden. Ministry of Foreign Affairs, *Sweden's strategy for the Arctic region*, Stockholm 2020.

<sup>297</sup> *Ibid.*, p.24.

## **1. Généalogie des positions finlandaises et suédoises dans l'architecture sécuritaire européenne.**

Une culture stratégique forte, fondée sur la neutralité et le non-alignement, prévaut depuis des décennies en Finlande et en Suède. La Suède, en particulier, n'a plus été engagée dans un conflit armé depuis les guerres napoléoniennes, au cours desquelles elle perd la Finlande au profit de la Russie mais annexe la Norvège, alors sous domination danoise. Elle choisit ensuite de se tenir à l'écart des grands conflits du XIXème et du XXème siècle – guerre de Crimée, Première et Seconde Guerres mondiales – et de maintient une neutralité stricte durant la Guerre froide. Dès les années 1930, face à une dégradation du contexte sécuritaire, la Suède renforce pourtant ses capacités militaires et développe une industrie de défense solide, instaurant une politique de neutralité armée. Officiellement neutre, elle n'en est pas moins intégrée dans les réflexions stratégiques de l'OTAN : les responsables suédois comme ceux de l'Alliance savent que, dans l'éventualité d'une attaque soviétique, un soutien occidental serait nécessaire et dans l'intérêt de l'OTAN. En l'absence de garanties de sécurité formelles, des préparatifs discrets de coopération militaire sont mis en place, incluant des connexions de communication, l'extension de bases aériennes et des accords de partage de renseignements<sup>298</sup>.

### **a. La longue et sinueuse accession à l'OTAN de la Finlande et de la Suède.**

Après la Guerre froide, la Suède considère que la menace d'un conflit militaire dans son voisinage est faible. Son statut de neutralité prend officiellement fin avec son adhésion à l'Union européenne en 1995, mais elle maintient une stratégie de non-alignement, tout en mettant l'accent sur le principe de solidarité. Le traité de Lisbonne de 2009 introduit en effet deux clauses importantes, qui jouent un rôle central dans la redéfinition des positions suédoise et finlandaise : l'article 222 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que l'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité lorsqu'un État membre est la cible d'une attaque terroriste ou victime d'une catastrophe ; l'article 42.7 du Traité sur l'Union européenne engage quant à lui les États membres à fournir aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir à tout membre agressé, en s'appuyant sur l'article 51 de la Charte des Nations unies. En Suède, ce principe est concrétisé en 2009 par une déclaration parlementaire officielle, approuvée par le gouvernement, selon laquelle le pays doit être prêt à apporter un soutien militaire

---

<sup>298</sup> Tapani Vaahoranta and Tuomas Forsberg, *Post-Neutral or Pre-Allied? Finnish and Swedish Policies on the EU and NATO as Security Organisations*, Finnish Institute of International Affairs, UPI Working Papers 29 (2000), p.8-9.

à tout autre État membre de l'Union attaqué. Cette logique de solidarité se manifeste aussi dans la pratique, à travers un renforcement de la coopération avec l'OTAN et des partenaires clés comme la Finlande, les États-Unis et le Royaume-Uni. La Suède devient partenaire à opportunités renforcées de l'OTAN, conclut un accord de soutien national avec l'Alliance, et participe à la plateforme d'interopérabilité ainsi qu'à l'initiative de capacité de transport aérien stratégique<sup>299</sup>. Dans le prolongement de cette coopération multilatérale, la Suède développe également des accords bilatéraux approfondis avec la Finlande et les États-Unis, ainsi qu'un cadre trilatéral avec ces mêmes partenaires, formalisé par une déclaration d'intention sur la défense signée en 2018<sup>300</sup>. Le Groupe du Nord, dirigé par le Royaume-Uni, ainsi que la *Joint Expeditionary Force* (JEF), contribuent également de manière significative au rapprochement de la Suède et de la Finlande avec l'OTAN. Dans ce cadre, la Suède aligne sa planification de défense avec celle de ses partenaires et engage une planification conjointe étroite avec la Finlande.

Pour mieux comprendre la posture actuelle de la Finlande, il convient de revenir sur son histoire récente, notamment les rapports complexes qu'elle entretient avec la Russie et sa relation longtemps prudente vis-à-vis de l'OTAN. La Finlande déclare son indépendance de l'Empire russe en décembre 1917 et connaît deux décennies de gouvernement démocratique libéral avant l'invasion russe à la fin de l'année 1939. Elle conserve son indépendance lors de la guerre d'hiver qui s'ensuit et, en 1941, elle combat aux côtés de l'Allemagne nazie afin de regagner les territoires perdus. L'accord d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle conclu en 1948 entre la Finlande et l'Union soviétique pose les termes des relations entre les deux pays, qui prévalent pendant toute la Guerre froide. Si la Finlande préserve sa souveraineté, l'Union soviétique exerce néanmoins une influence politique notable sur ses affaires intérieures et extérieures, souvent via un processus d'autocensure finlandaise plus que par des pressions directes de Moscou. C'est cette relation délibérément distante avec l'OTAN qui permet à la Finlande d'échapper à l'intégration au Pacte de Varsovie. Ces circonstances, souvent qualifiées (et parfois péjorativement) de « finlandisation », s'atténuent progressivement après la fin de la Guerre froide. La Finlande rejoint le Partenariat pour la paix (PfP) de l'OTAN en 1994, puis l'Union européenne aux côtés de la Suède et de l'Autriche en 1995. Bien que des appels à une adhésion pleine à l'OTAN soient régulièrement émis dans les décennies suivantes, la position dominante des responsables politiques finlandais, soutenus par l'opinion publique, consiste à maintenir une politique de non-alignement rigoureuse et une défense

---

<sup>299</sup> NATO, *Relations with Sweden*, 12 April 2023.

[https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_52535.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_52535.htm?selectedLocale=en)

<sup>300</sup> Swedish Armed Forces, *Defence Cooperation with Finland*, 27 April 2023.

<https://www.forsvarsmakten.se/en/about/organisation/defence-cooperation-with-finland/>

nationale crédible. La forte opposition de la Russie à toute adhésion finlandaise à l'OTAN, combinée à la longue présidence de Tarja Halonen (2000-2012), ouvertement anti-OTAN, renforce même, durant cette période, une forme de finlandisation renouvelée, rendant toute candidature à l'Alliance hautement improbable<sup>301</sup>. Malgré cette politique de non-alignement, la Finlande reconnaît que le renforcement de la présence de l'OTAN dans la région baltique – en particulier à la suite de l'adhésion des trois États baltes à l'OTAN en 2004 - a contribué à améliorer sa propre sécurité. Cette dynamique régionale a eu des effets stabilisateurs dans son voisinage immédiat, tout en réduisant les risques d'isolement stratégique pour Helsinki<sup>302</sup>. Contrairement à la Suède, la Finlande maintient dans sa doctrine de sécurité une « option OTAN », affirmant ne pas voir la nécessité d'adhérer à l'Alliance, tout en souhaitant conserver cette possibilité si la situation sécuritaire venait à évoluer<sup>303</sup>. Ces dernières années, la Finlande renforce sa coopération en matière de défense avec la Suède, les États-Unis et d'autres partenaires clés. Le non-alignement prend de plus en plus la forme d'un positionnement aussi proche que possible de l'OTAN sans en être membre : être un partenaire fiable des États-Unis, participer à la gestion des crises, et viser l'interopérabilité technique avec l'Alliance. Depuis 2014, cette coopération s'intensifie, notamment dans le domaine de la défense collective. Alors que l'OTAN, la Finlande et la Suède se préparent à faire face à une éventuelle agression russe, il devient logique de coordonner les efforts, d'éviter les redondances et de fixer des objectifs compatibles pour leurs opérations respectives. En réponse à l'invasion de grande ampleur de l'Ukraine par la Russie, l'OTAN active dès le 25 février 2022 l'initiative des « modalités pour une interaction renforcée », permettant une coordination plus étroite en matière de planification de défense et de partage d'informations classifiées avec la Finlande et la Suède<sup>304</sup>. Malgré ces mesures, la posture défensive de la Finlande depuis au moins les années 1960 se caractérise par un haut degré d'autonomie fondé sur la conscription universelle des hommes, la mobilisation massive d'une réserve importante, un financement adéquat de la défense, la promotion d'une volonté de défense au sein de la société et l'implication de l'ensemble de la société dans le cadre d'une défense totale<sup>305</sup>. Les Finlandais sont fermement convaincus que la défense de leur pays est entre leurs mains et ne doit pas être confiée à d'autres<sup>306</sup>.

---

<sup>301</sup> David Arter, « From Finlandisation and post- Finlandisation to the end of Finlandisation? Finland's road to a NATO application », *European Security*, vol.32 n°2 (September 2022), p.181.

<sup>302</sup> Finnish Government, *Government's Defence Report*, Helsinki, (2021), p.15.

<sup>303</sup> Minna Alander, *Finland wants to use the 'NATO option'*, Stiftung Wissenschaft und Politik, 27 April 2022.

<sup>304</sup> Alexandra Brzozowski, « Finland, Sweden to receive enhanced access to NATO intel over Ukraine », *Euractiv*, 26 February 2022.

<sup>305</sup> Finnish Government, *Government's Defence Report*, Helsinki, (2021), p.26.

<sup>306</sup> Heljä Ossa and Tommi Koivula, *What Would Finland Bring to the Table for NATO? War on the Rocks*, 9 May 2022.

Tout au long de la Guerre froide, la Finlande reste vigilante face à la menace militaire russe et se prépare à y faire face. Pourtant, la brutalité de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie, combinée à la prise de conscience que la Finlande, à l'instar de l'Ukraine, pourrait devoir se défendre seule, pousse les milieux de la défense à réévaluer les capacités nationales face à un scénario similaire. En cas d'agression russe, il ne fait aucun doute que la Finlande riposterait, mais les pertes seraient lourdes. La guerre d'usure qui s'engage après l'échec de la Russie à prendre Kiev en quelques jours soulève des inquiétudes quant aux stocks d'armements finlandais, en particulier en munitions de longue portée, et à la capacité du pays à tenir sur la durée. Par ailleurs, les atrocités commises par les forces russes à Bouthcha et ailleurs remettent en question la validité du concept traditionnel de défense territoriale finlandaise, qui repose sur l'idée de céder du terrain pour affaiblir l'ennemi avant de contre-attaquer dans des zones où la Finlande dispose d'un avantage, notamment grâce à l'emploi d'armes de précision à longue portée<sup>307</sup>.

L'impulsion décisive en faveur de l'adhésion à l'OTAN ne vient cependant pas des sphères de la sécurité ou de la défense, mais de la population elle-même. Dans les années 2000 et 2010, entre 60 % et 70 % des Finlandais s'opposent régulièrement à une adhésion, estimant qu'elle affaiblirait la sécurité du pays. Ce scepticisme de longue date bascule brutalement après l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie. Un sondage réalisé par la chaîne nationale *Yle* révèle ainsi une évolution spectaculaire : le soutien à l'adhésion grimpe de 53 % en février 2022 à 62 % en mars, puis atteint 76 % en mai<sup>308</sup>. Les citoyens finlandais déposent également des pétitions en faveur de l'adhésion à l'OTAN auprès du Parlement. En février 2022, le gouvernement rompt avec sa politique antérieure en livrant des armes à l'Ukraine, malgré son engagement à ne pas envoyer d'équipements militaires dans les zones de guerre. À la mi-avril, il publie un rapport sur l'évolution de l'environnement sécuritaire. Bien que ce document ne recommande pas explicitement l'adhésion à l'OTAN, il souligne, en examinant d'autres options – qu'il s'agisse de l'UE ou de formats bilatéraux et multilatéraux – qu'aucune ne peut véritablement remplacer les garanties offertes par l'Alliance<sup>309</sup>.

*The EU plays an important role in providing the framework for European defence cooperation and as a comprehensive security actor. Twenty-one EU Member States have organised their defence through NATO and will continue to rely on NATO in terms of collective defence. The EU does not have joint*

---

<sup>307</sup> Pekka Visuri, « Evolution of the Finnish Military Doctrine 1945-1985 », *Finnish Defence Studies* 1, (Helsinki: War College, 1990), p.60-63.

<sup>308</sup> Yle poll, *Support for Nato membership soars to 76%*, Yle, 9 May 2022.

<sup>309</sup> Finnish Government, *Government report on changes in the security environment*, Helsinki (2022), p.14-29.

*command or force structures or military planning to defend the Member States. Creating overlapping structures within the European Union is not considered politically or financially feasible.*

*The EU is developing its partnership with NATO in an ambitious and pragmatic manner. The EU-NATO relationship is comprehensive, and the areas of cooperation include resilience, hybrid threats, space, maritime security, new technologies and military mobility<sup>310</sup>.*

Le 13 mai, le Parlement débat du rapport sur l'environnement sécuritaire, au lendemain de la déclaration conjointe du président Sauli Niinistö et de la Première ministre Sanna Marin affirmant que « la Finlande devrait demander son adhésion à l'OTAN dès que possible ». Ce débat, qui porte de fait sur la candidature du pays à l'Alliance, se conclut par un large soutien parlementaire<sup>311</sup>. Pour la Finlande, le non-alignement a longtemps constitué une réponse pragmatique à sa situation historique et à sa position géographique. Mais la guerre menée par la Russie remet profondément en question la pertinence de cette politique. Les déclarations de Vladimir Poutine, selon lesquelles la Finlande ne jouit que d'une souveraineté limitée et que ses relations bilatérales avec la Russie n'ont rien de particulier, renforcent ce sentiment. L'usage immédiat de la menace nucléaire par Moscou pour dissuader la Finlande – et la Suède – de rejoindre l'OTAN vient confirmer la vision agressive et hiérarchique que la Russie entretient à l'égard de ses voisins<sup>312</sup>. Les dirigeants et la population finlandais n'ont apparemment pas hésité longtemps (et n'ont guère regretté par la suite) à changer de cap.

Pour la Suède, la situation se révèle plus complexe. Sa décision de demander l'adhésion à l'OTAN repose sur trois facteurs principaux : d'abord, la guerre déclenchée par la Russie en Ukraine ; ensuite, le revirement stratégique de la Finlande, son partenaire de défense le plus proche ; enfin, la volonté de clore cette question avant les élections de septembre 2022, afin d'éviter qu'elle ne devienne un enjeu électoral. La population suédoise connaît relativement peu l'OTAN, en partie parce que les sensibilités politiques freinent les discussions publiques sur le sujet. Pour beaucoup, l'Alliance est une émanation directe des États-Unis, ce qui alimente la crainte que l'adhésion entraîne automatiquement l'installation de forces américaines en Suède. D'autres s'inquiètent de la dimension nucléaire de l'OTAN, supposant que l'adhésion impliquerait la présence d'armes nucléaires américaines sur le sol suédois. L'image de l'OTAN, et plus largement celle des États-Unis, a aussi souffert sous la présidence Trump. L'invasion de l'Ukraine par la

---

<sup>310</sup> *Ibid.*, p.19.

<sup>311</sup> David Arter, “From Finlandisation and post-Finlandisation to the end of Finlandisation?”. *European Security*, vol.32 n°2, (2023), p. 183-184.

<sup>312</sup> Jon Henley and Julian Borger, « Russia warns of nuclear weapons in Baltic if Sweden and Finland join Nato », *The Guardian*, 14 April 2022.

Russie rappelle cependant que rester en dehors de l'Alliance signifie ne bénéficier d'aucune protection automatique en cas d'agression. Le soutien de l'opinion publique suédoise à l'adhésion, bien qu'inégal au fil du temps, se montre globalement plus élevé qu'en Finlande durant les années 2000 et 2010, passant d'environ 15 % en 2005 à près de 50 % en 2015<sup>313</sup>. En avril 2022, deux mois après l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie, un sondage représentatif indique que le soutien à l'adhésion de la Suède à l'OTAN atteint 57 %<sup>314</sup>. Même si le revirement de l'opinion publique en Suède se révèle moins spectaculaire qu'en Finlande, il marque une rupture décisive.

Comme la Finlande, la Suède revient rapidement sur ses principes adoptés de longue date en matière de politique étrangère et commence à fournir des armes létales à l'Ukraine<sup>315</sup>. Avec un taux d'approbation de 97 %, contre une moyenne européenne de 74 %, la Suède se distingue comme l'État membre le plus favorable au soutien de l'UE à l'Ukraine<sup>316</sup>. Avant la guerre, les sociaux-démocrates se montraient préoccupés par le soutien majoritaire exprimé au Parlement en décembre 2020 en faveur de l'adoption d'une « option OTAN »<sup>317</sup>. À l'instar de son équivalent finlandais, l'option OTAN n'obligeait pas la Suède à demander son adhésion, mais son existence même remet en question les convictions profondément ancrées des Suédois – en particulier des sociaux-démocrates – sur la neutralité et l'identité nationale. Dans le climat d'incertitude sécuritaire provoqué par l'invasion de l'Ukraine par la Russie, il devient très probable que la question de l'adhésion à l'OTAN va s'inviter dans la campagne des élections générales de septembre 2022. Le retrait de ce sujet du débat électoral la conséquence d'un changement récent à la tête du Parti social-démocrate : Magdalena Andersson prend la direction du parti en 2021 et incarne une ligne pragmatique, moins attachée à la tradition de neutralité défendue par ses prédécesseurs. Sous son impulsion, le parti annonce son soutien à une adhésion dès le mois de mai 2022.

L'élément déclencheur de la décision suédoise le plus décisif reste cependant le changement d'orientation radical pris par la Finlande. Jusqu'alors, le gouvernement suédois défendait l'idée que son non-alignement militaire contribuait à la stabilité en Europe du Nord<sup>318</sup>, déclarant que « Our non-participation in military alliances serves us well and contributes to stability and security in

---

<sup>313</sup> Charly Saloniis-Pasternak, *The defence of Finland and Sweden*, FIIA briefing paper # 240 (June 2018).

<sup>314</sup> « Growing majority of Swedes back joining NATO, opinion poll shows » *Reuters*, 20 April 2022.

<sup>315</sup> Ella Strandberg, *A Welcome Surprise from the IKEA Guys*, International Center for Defense and Security (Estonia) ECDS Commentary, 8 March 2022.

<sup>316</sup> European Union, European Parliament, « EU citizens' support for Ukraine is solid, Eurobarometer survey finds », 14 December 2022.

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221205IPR60901/eu-citizens-support-for-ukraine-is-solid-eurobarometer-survey-finds>

<sup>317</sup> « Majority in Swedish parliament backs 'NATO option' after Sweden Democrats shift », *Reuters*, 9 December 2020.

<sup>318</sup> Government Offices of Sweden, *The Government's Statement of Foreign Policy 2020*, 12 February 2020.

<https://www.government.se/speeches/2020/02/2020-statement-of-foreign-policy/>

northern Europe ». La Suède reconnaissait aussi que sa sécurité était étroitement liée à celle de la Finlande, et qu'une démarche unilatérale en vue d'adhérer à l'OTAN risquait d'exposer son voisin. Mais une fois la Finlande prête à déposer sa candidature, les arguments suédois en faveur de la stabilité apportée par le non-alignement perdent leur validité. La logique stratégique s'inverse : c'est désormais la Suède, et non plus la Finlande, qui se retrouve isolée. Comme le souligne le rapport commandé par le gouvernement suédois sur l'évolution de la situation sécuritaire après l'invasion à grande échelle menée par la Russie, rester en dehors de l'OTAN devient un facteur de vulnérabilité :

*If Finland chose to apply for NATO membership but Sweden did not, Sweden's security situation would be adversely impacted. Sweden would be the only non-NATO country in the Nordic and Baltic regions and would therefore be of military strategic interest to Russia if a conflict arose. Our military and security vulnerabilities and exposure would increase<sup>319</sup>.*

À l'instar de son pendant finlandais, le rapport ne recommande pas explicitement que la Suède demande son adhésion à l'OTAN, mais ses conclusions contiennent des arguments et des formulations qui penchent clairement en faveur de cette option : « Within the framework of current cooperation, there is no guarantee that Sweden would be helped if it were the target of a serious threat or attack [...] Swedish NATO membership would raise the threshold for military conflicts and thus have a deterrent effect in northern Europe »<sup>320</sup>. Toutes les formations représentées au Parlement participent à l'élaboration du rapport, ce qui permet de dégager une compréhension commune et un consensus tel que, du moins au niveau politique, l'adhésion à l'OTAN ne constitue plus un sujet de division. Le consensus n'est toutefois pas absolu : le rapport contient des déclarations dissidentes explicites du Parti de gauche et des écologistes, qui, tout en partageant largement l'analyse majoritaire sur la menace russe, refusent de considérer l'OTAN comme la réponse appropriée. Tous deux critiquent la dimension nucléaire de l'Alliance, tandis que Die Linke dénonce en outre la domination des États-Unis en son sein. Le gouvernement décide de demander l'adhésion à l'OTAN le 16 mai 2022. Deux jours plus tard, la Suède et la Finlande déposent simultanément leur candidature. Le processus d'intégration est mené par le Commandement allié Transformation, avec l'appui du Commandement allié Opérations (SHAPE). La Finlande et la Suède mènent chacune des consultations approfondies avec les Alliés

---

<sup>319</sup> Government Offices of Sweden and Ministry of Foreign Affairs, *Deterioration of the security environment – implications for Sweden*, Ds 2022:8, 13 May 2022, p.33-34.

<https://www.government.se/contentassets/05ffb51ba6404a459d7ee45c98e87a83/deterioration-of-the-security-environment--implications-for-sweden-ds-20228/>

<sup>320</sup> Government Offices of Sweden and Ministry of Foreign Affairs, *Deterioration of the security environment*, (2022), p.39-40.

afin de préparer leur adhésion. La Suède, en particulier, bénéficie du soutien actif de la Norvège, perçue comme son « grand frère » tout au long du processus<sup>321</sup>.

L'adhésion à l'OTAN requiert la ratification des protocoles d'adhésion par les parlements de tous les États membres. Ce processus s'accomplit rapidement pour la Finlande, mais se heurte à des retards du côté des parlements hongrois et turc dans le cas de la Suède. Bien que les deux pays insistent à plusieurs reprises sur leur volonté d'adhérer simultanément, la Finlande devient le 31<sup>ème</sup> membre de l'Alliance le 4 avril 2023, tandis que la Suède reste en attente pendant près d'un an. Malgré cette lenteur, le soutien de l'opinion publique suédoise à l'adhésion continue de croître, atteignant 65 % à la mi-2023, notamment grâce à une hausse significative du soutien parmi les femmes<sup>322</sup>.

Cependant, une partie de la population suédoise considère que le débat a été mené de manière hâtive et que les informations mises à disposition du public sont restées insuffisantes<sup>323</sup>. L'idée selon laquelle la Suède serait appelée à contribuer de manière importante aux opérations de dissuasion et de défense dans d'autres parties du territoire de l'OTAN, par exemple, n'était peut-être pas bien comprise<sup>324</sup>. Après l'adhésion de la Finlande, le débat public dans les deux pays porte souvent davantage sur les obligations induites par l'adhésion et leurs répercussions nationales (« nous devons envoyer des troupes ») que sur les bénéfices collectifs liés à l'appartenance à l'OTAN (« nous faisons partie de l'OTAN »).

## b. Ce que la Finlande et la Suède veulent de l'OTAN.

Alors que de nombreux États européens ont réduit leurs capacités militaires après la Guerre froide, en les orientant vers des opérations expéditionnaires, la Finlande, elle, conserve une posture de défense robuste. Sa planification militaire repose sur l'idée que ses forces armées doivent être en mesure de repousser une attaque russe et d'assurer seules la défense du territoire national<sup>325</sup>. Pour la Finlande, l'adhésion à l'OTAN vise avant tout à renforcer sa capacité de dissuasion plutôt qu'à pallier une faiblesse en matière de défense. En tant qu'État militairement non aligné, elle s'est

---

<sup>321</sup> Lili Bayer, « Turkey agrees to back Sweden's NATO membership bid », *Politico*, 10 July 2023.

<sup>322</sup> Hans Rose□n, « [DN/Ipsos: Support for Swedish NATO membership is increasing », *Dagens Nyheter*, 1 June 2023.

<sup>323</sup> « Too Quickly? In Sweden, Misgivings over Rushed Debate to Join NATO. » *RTL Today*, 13 mai 2022.

<https://today rtl lu/dossier/tdf/news/a/1912724.html> (consulté le 14 mai 2025).

<sup>324</sup> Mikael Holmström, « NATO wants Swedish army troops of 5,000 soldiers », *Dagens Nyheter*, 19 May 2023.

<sup>325</sup> Charly Salonius-Pasternak, *Defence Innovation: New Models and Procurement Implications. The Finnish Case*, ARES Policy Paper, 65 (March 2021), p.3-4.

longtemps estimée trop petite pour pouvoir fonder une stratégie nationale sur la dissuasion proprement dite, préférant l'idée d'un seuil de défense suffisamment élevé pour décourager une agression. Cependant, l'invasion de l'Ukraine par la Russie – lancée simultanément sur plusieurs fronts même si avec des moyens manifestement insuffisants – a mis en lumière la volonté de Moscou de prendre des risques basés sur des calculs erronés. La Russie n'est pas irrationnelle, mais elle peut mal évaluer une situation. Dans ce contexte, le fait de pouvoir compter sur la solidarité des autres membres de l'OTAN, y compris la dissuasion nucléaire intégrée de l'Alliance, renforce considérablement la position finlandaise. La Finlande reconnaît également le rôle « d'effet multiplicateur » des capacités alliées – qu'il s'agisse de renseignement, de surveillance aérienne, d'opérations spatiales ou sous-marines – que peu de pays peuvent développer seuls<sup>326</sup>. Pour autant, le pays conserve une grande confiance dans sa propre capacité de défense et ne prévoit pas de dépendre de manière significative du soutien militaire des Alliés. La Finlande entend poursuivre sa préparation et assurer elle-même sa défense, conformément à l'article 3 du traité de Washington, mais désormais dans le cadre collectif de l'OTAN. Cela pourrait, par exemple, se traduire par le fait que les forces finlandaises fixent une part importante des troupes russes dans des régions comme la Carélie ou la péninsule de Kola, contribuant ainsi indirectement à d'autres opérations de l'OTAN. Par ailleurs, les autorités finlandaises ne jugent ni nécessaire d'accueillir une présence avancée renforcée (eFP) de l'OTAN, ni utile de prolonger le stationnement des troupes américaines temporairement déployées à titre de mesure de réassurance<sup>327</sup>. Les deux options sont jugées incompatibles avec le principe d'autonomie. Une présence plus limitée - sous forme, par exemple, de prépositionnement de matériels et de stocks, d'une unité d'intégration des forces de l'OTAN, d'exercices sur le sol finlandais ou encore de capacités d'accueil relevant du soutien du pays hôte - pourrait être envisagée au fil de l'intégration, mais la Finlande insiste sur le fait que toute décision en la matière reposera sur une évaluation des besoins militaires.

La Suède, quant à elle, se montre historiquement bien plus réceptive à l'idée de défense collective, y compris en dehors de tout cadre formel d'alliance. Ses accords secrets durant la guerre froide, ainsi que l'accent mis sur la solidarité après cette période, traduisent la reconnaissance de ses limites à assurer seule sa propre défense et la nécessité de compter sur des partenaires. Son adhésion à l'OTAN repose ainsi à la fois sur des impératifs de défense et de dissuasion, tout en

---

<sup>326</sup> Finnish Defence Forces, *The Finnish Defence Forces and NATO*. 4 avril 2023.

<https://puolustusvoimat.fi/en/-/nato-and-the-finnish-defense-forces#:~:text=Finland%20became%20a%20NATO%20member,for%20a%20strong%20own%20defence>.

<sup>327</sup> NATO, *Reaching the Finnish line together – US Marines train with Finland's Nyland Brigade*, 14 May 2023.

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_214258.htm?selectedLocale=fr](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_214258.htm?selectedLocale=fr)

admettant, à l'instar de la Finlande, l'importance de continuer à développer ses capacités militaires pour répondre aux exigences de l'article 3 du Traité de Washington.

Ainsi, c'est la Finlande qui fait le premier pas – un geste décisif, car sans l'initiative finlandaise, la Suède n'aurait probablement pas déposé sa candidature<sup>328</sup>. Il y a là, en quelque sorte, un retournement historique : dans les années 1990, c'est la décision unilatérale de la Suède de rejoindre l'Union européenne qui pousse doucement la Finlande à suivre. En fait, l'ensemble du processus d'adhésion est similaire à l'histoire bien connue des « trois petits cochons » nous explique Tony Lawrence avec une touche d'humour<sup>329</sup> : « Le cochon vivant dans une maison de paille (la Suède) a pris peur en 2014 et s'est précipité chez celui vivant dans une maison de bois (la Finlande), mieux préparée, pour lui demander de l'aide – donnant ainsi naissance à la coopération de défense finno-suédoise (FISE). Mais lorsque le grand méchant loup (la Russie) est finalement arrivé le 24 février 2022, le cochon finlandais a rapidement entraîné son voisin suédois, désorienté, vers la maison de brique du cochon pragmatique : l'OTAN. » Aussi légère et imagée soit-elle, cette métaphore a le mérite de résumer avec justesse les récents développements ayant conduit à la situation actuelle, sans vouloir bien sûr froisser les protagonistes de l'histoire.

## **2. Des atouts militaires à géométrie variable : les apports finlandais et suédois à l'OTAN dans le Nord de l'Europe.**

Cette section analyse ce que l'adhésion de la Finlande et de la Suède apporte concrètement à l'OTAN aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique – dans cet ordre. Une attention particulière sera portée aux implications (potentielles) de ces adhésions dans le Grand Nord, l'Arctique, ainsi que dans la région baltique : autrement dit, le Nord de l'Europe. Le principal moteur politique et stratégique, ainsi que l'apport de la Finlande et de la Suède à l'Alliance, résident dans leur position géostratégique car, comme l'analyse Yves Lacoste, la géostratégie constitue un élément fondamental de l'analyse des rapports de force entre puissances<sup>330</sup>. Comme souligné par le premier concept stratégique de l'OTAN en 1949, « each nation should undertake the task, or tasks, for which it is best suited. Certain nations, because of geographic location or because of

---

<sup>328</sup> Anna Savolainen, « Mechanisms of threat: How Finland and Sweden abandoned non-alignment », *Comparative strategy*, vol.43 n°2 (2024), p.89.

<sup>329</sup> Entretien avec Tony Lawrence.

<sup>330</sup> Yves Lacoste, *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre* », Paris : La découverte (2012).

their capabilities, will appropriate specific missions »<sup>331</sup>. En septembre 2023, les chefs de la défense de l'OTAN se réunissent à Oslo pour une conférence du Comité militaire de l'OTAN, au cours de laquelle le ministre norvégien de la Défense, Bjørn Arild Gram, déclare que « l'OTAN est le Nord », soulignant que l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'Alliance signifie que les États nordiques ont désormais la responsabilité de développer « NATO's deterrence in the northern areas »<sup>332</sup>. Lors de la même conférence, le chef d'état-major norvégien, Eirik Kristoffersen, ajoute que 2024 voit également le plus grand exercice jamais organisé dans la région nordique, baptisé « Nordic Response »<sup>333</sup>. L'opération se déroule en mars 2024 dans l'Arctique norvégien avec la participation de 20 000 soldats issus de 13 pays. Elle constitue « une première étape cruciale dans la mise en œuvre des plans régionaux de l'OTAN pour la défense de l'Europe du Nord »<sup>334</sup>.

### a. Sur le plan stratégique : un signal politique.

Sur le plan stratégique, l'apport le plus significatif de l'adhésion de la Finlande et de la Suède réside sans doute dans le signal politique fort qu'elle adresse à la Russie et à tout autre adversaire potentiel, en matière de défense et de dissuasion en Europe du Nord<sup>335</sup>. Avec l'entrée de la Suède et de la Finlande dans l'OTAN, le centre de gravité géopolitique de l'Alliance se déplace vers le Nord, conférant à la région nordique un profil plus net et plus cohérent. Cette double adhésion porte à sept le nombre d'États arctiques membres de l'Alliance, unis par une vision largement partagée de la sécurité : tous considèrent la Russie comme une menace sérieuse pour la stabilité régionale et reconnaissent la nécessité d'une réponse militaire solide pour y faire face. Désormais, grâce à l'intégration de la Finlande et de la Suède, cette réponse s'organise de manière collective, sous l'égide de l'OTAN. Cette logique – une défense robuste, conduite en coopération avec les Alliés – est au cœur de la conception de la sécurité dans les États baltes depuis le recouvrement de leur indépendance au début des années 1990. Il n'est donc guère surprenant que l'Estonie, la

---

<sup>331</sup> Alexander Mattelaer, « Rediscovering Geography in NATO Defence Planning ». *Defence Studies*, vol.18 n°3 (2018), p.342.

<sup>332</sup> Astri Edvardsen, « Nordic Defense Cooperation Is Becoming Even More Tangible », *High North News*, 29 novembre 2024.

<https://www.hightnorthnews.com/en/nordic-defense-cooperation-becoming-even-more-tangible>

<sup>333</sup> NATO (2023) Joint Press Conference by Chair of the Military Committee, Admiral Rob Bauer and the Norwegian Chief of Defence, General Eirik Kristoffersen Following the Meeting of the Military Committee in Chiefs of Defence Session, Oslo, Norway, NATO, September 16.

<sup>334</sup> Emilie Moregård, *Nordic Response 2024 - NATO returns to the north in a large scale*, Northern European and Transatlantic Security (NOTS) (2024).

<https://www.foi.se/rest-api/report/FOI%20Memo%208504>.

<sup>335</sup> Tony Lawrence, Tomas Jermalavicius and Jan Hylander, *The Newest Allies: Finland and Sweden in NATO*, Tallinn : International Centre for Defence and Security (2024), p.16.

Lettonie et la Lituanie aient non seulement soutenu les démarches d'adhésion de la Finlande et de la Suède, mais aussi ratifié leurs protocoles d'adhésion avec une grande rapidité<sup>336</sup>. Pour preuve (convenons-en, accessoire) de cet engouement balte, les services postaux estoniens ont émis un timbre-poste pour célébrer l'adhésion de la Finlande.

**Illustration 1 : l'Estonie émet un timbre célébrant l'adhésion de la Finlande à l'OTAN**



*Source : Omniva (services postaux Estoniens)*

La réaction de la Russie aux adhésions de la Finlande et de la Suède est sans doute une preuve plus solide pour étayer notre propos. Si la Russie semble avoir, à contrecœur, accepté son impuissance quant à l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN, le gouvernement de V. Poutine a néanmoins qualifié cette décision de déstabilisante, mis les Européens en garde contre de graves conséquences politiques et militaires qu'un tel changement allait engendrer, et menacé de rétablir l'équilibre militaire dans la région, notamment en créant des groupements militaires dans le nord-ouest de la Russie et en déployant des armes nucléaires<sup>337</sup>. Les appréhensions russes quant à une éventuelle présence d'unités, d'armements et d'équipements de l'OTAN sur les territoires finlandais et suédois, conjuguées à une vulnérabilité accrue de zones stratégiques telles que Saint-Pétersbourg et la péninsule de Kola (cf. infra), ont conduit Moscou à annoncer des « mesures de rétorsion » – et ce, alors même que ses forces armées demeurent largement engagées en Ukraine. Parmi ces mesures figurent des plans, établis pour la période 2023-2026, prévoyant notamment la création d'un nouveau corps d'armée en République de Carélie, la dissolution du district militaire occidental et le rétablissement des districts militaires de Moscou et de Leningrad. Ce réagencement

---

<sup>336</sup> Government of Estonia, *Joint Statement of the Prime Ministers of the Baltic States on the decisions of Finland and Sweden to join NATO*.

<https://valitsus.ee/en/news/joint-statement-prime-ministers-baltic-states-decisions-finland-and-sweden-join-nato>

<sup>337</sup> Andrew Roth, « Putin issues fresh warning to Finland and Sweden on installing Nato infrastructure », *The Guardian*, 29 June 2022.

militaire a été officiellement entériné en février 2024<sup>338</sup>, quand le processus de restauration des districts militaires de Moscou et de Leningrad a été achevé<sup>339</sup>.

### b. Apports de la Finlande et de la Suède sur le plan opérationnel.

Au niveau opérationnel, comme souligné en introduction, l'un des principaux enjeux pour l'Europe du Nord réside dans la capacité de la Russie à établir des zones d'interdiction et de déni d'accès (A2/AD), en particulier à partir de Kaliningrad et dans l'Arctique. Ces « bulles impénétrables » reposent sur une combinaison sophistiquée de systèmes de défense aérienne et maritime, d'avions d'attaque, de missiles à moyenne portée, de capacités anti-sous-marines, de nouvelles classes de sous-marins armés de missiles de frappe terrestre à longue portée, ainsi que de moyens avancés de guerre cyberspatial et électronique. Dans ce contexte, l'adhésion de la Finlande et de la Suède vient combler d'importantes lacunes qui fragilisaient jusqu'ici le dispositif défensif de l'OTAN. D'un point de vue géographique, l'espace de l'Alliance en Europe forme désormais un continuum stratégique s'étendant de l'Atlantique Nord à la mer Baltique, et de l'Arctique à la mer Noire. Les États baltes, autrefois perçus comme une excroissance isolée et vulnérable sur le flanc nord-est de l'OTAN, bénéficient désormais de connexions renforcées avec les autres Alliés. Sur le plan défensif, l'intégration des territoires finlandais et suédois dans la planification militaire de l'OTAN élargit considérablement la palette d'options dont disposent les commandements alliés en cas d'agression. Cela s'explique par des considérations très concrètes : de nouvelles voies logistiques et de renfort vers la région baltique sont désormais accessibles via la péninsule scandinave, permettant de désengorger les itinéraires traditionnels traversant le nord de l'Europe continentale et, surtout, de disposer d'alternatives cruciales en cas de perturbation de ces axes. En somme, l'entrée de la Finlande et de la Suède dans l'OTAN permet de « relier les points » et de combler les vides géostratégiques, contribuant ainsi à l'édition d'une dissuasion par déni plus robuste au bénéfice de l'ensemble de l'Alliance<sup>340</sup>.

Pour illustrer les apports concrets de la géographie finlandaise et suédoise au théâtre opérationnel de l'OTAN, procédons du sud vers le nord de la zone concernée. Dans la partie méridionale, des sites en Suède – et, dans une moindre mesure, en Finlande – sont désormais

---

<sup>338</sup> Yury Fedorov (2024) *Les effectifs de l'armée russe après deux ans et demi de guerre en Ukraine*. Russie.Eurasie.Reports, n° 48, Paris : IFRI (2024), p.9.

<sup>339</sup> « V Rossii poavilis' Leningradskij i Moskovskij voennye okruga » [Les districts militaires de Léningrad et de Moscou sont réapparus en Russie], RBC.ru, 1er mars 2024.

<sup>340</sup> Anna Wieslander, Elin Schiffer, *Securing Northern Europe Within NATO*, Atlantic Council, 20 septembre 2019, p. 6

accessibles aux forces navales et aériennes de l’Alliance. Ces emplacements permettent le déploiement de systèmes d’armes à longue portée en soutien aux capacités de déni d’accès (A2/AD), ainsi que le prépositionnement de stocks et d’équipements en cas de conflit. Cette évolution stratégique modifie profondément les équilibres dans la région de la mer Baltique : Kaliningrad, autrefois perçue comme un bastion avancé de la puissance militaire russe, tend aujourd’hui à devenir une vulnérabilité, davantage exposée aux capacités alliées qu’elle ne constitue une menace pour les États européens. La mer Baltique, presque entièrement bordée désormais par des pays membres de l’OTAN, se transforme en un espace quasi-interne à l’Alliance. Cette configuration permet de sécuriser les voies de communication maritimes, de restreindre considérablement la liberté d’action navale russe et, le cas échéant, d’isoler la flotte de la Baltique dans ses ports d’attache à Baltiisk et Kronstadt.

L’adhésion de la Suède étend par ailleurs la couverture de l’article 6 du Traité de l’Atlantique Nord à l’île de Gotland, laquelle devient ainsi éligible à une défense collective au titre de l’article 5. Positionnée au cœur de la mer Baltique, Gotland offre une position idéale pour contrôler les mouvements maritimes et aériens dans une grande partie du bassin méridional de la Baltique – et, à l’inverse, pour en priver un adversaire. Consciente de cet atout stratégique, la Suède a mis fin à la démilitarisation de l’île : un régiment y a été redéployé dès 2018, suivi en 2021 par l’installation de systèmes de défense aérienne<sup>341</sup>. L’île de Gotland, située au large de la côte sud-est de la Suède, occupe une position stratégique au cœur de la mer Baltique : à seulement 200 kilomètres de Stockholm et de la Lituanie, et à environ 300 kilomètres de l’enclave russe de Kaliningrad et de la Pologne. Cette localisation confère une profondeur stratégique précieuse pour les trois États baltes, en leur offrant un appui logistique et opérationnel essentiel.

Autrefois perçue comme une zone tampon protégeant le territoire suédois contre une éventuelle agression russe, la mer Baltique se transforme aujourd’hui en un atout de sécurité collective pour la région. En cas de crise ou de conflit dans les pays baltes, les infrastructures portuaires et aériennes suédoises et finlandaises sont désormais pleinement intégrées à la planification alliée, permettant un accueil rapide des forces de l’OTAN et l’acheminement de renforts vers les zones concernées. La Suède joue également un rôle terrestre clé dans la connectivité régionale. Grâce au pont de l’Öresund, qui relie Copenhague à Malmö, elle établit un lien direct entre l’Allemagne, le Danemark et, plus au nord, la Norvège et la Finlande. Sur la façade atlantique, le port de Göteborg, principal hub maritime de la région nordique, constitue un point

---

<sup>341</sup> Anna Wieslander and Eric Adamson, *A glimpse of Sweden in NATO: Gotland could be a game-changer for Baltic defense*, Atlantic Council, 26 April 2023.

d'entrée logistique majeur. Si l'accès à la mer Baltique devait être compromis, Göteborg permettrait de maintenir les flux logistiques grâce à un réseau autoroutier dense connectant Oslo, Copenhague, le nord de la Suède et la Finlande. Cette capacité d'alternative terrestre renforce ainsi considérablement la résilience opérationnelle de l'OTAN dans l'espace nord-européen.

Par ailleurs, l'intégration de la Suède dans l'OTAN permet de mieux sécuriser la continuité géographique et stratégique entre l'Europe continentale et la Scandinavie, en contribuant à combler un maillon critique de la fameuse brèche GIUK (Groenland – Islande – Royaume-Uni). Bien que cette brèche désigne à l'origine un espace maritime crucial dans l'Atlantique Nord, les responsables de la défense de l'OTAN s'inquiètent depuis longtemps de la possibilité pour la Russie de couper les Alliés nordiques du reste de l'Europe en cas de conflit, notamment dans les scénarios de défense des États baltes. La Suède apporte ici une pièce maîtresse à l'architecture de défense alliée. En réduisant les possibilités d'interdiction de mouvement russe entre la mer de Norvège, la mer du Nord et la Baltique, elle empêche *de facto* une manœuvre d'isolement stratégique de la Scandinavie. Son territoire agit comme une ligne d'ancre terrestre et aérienne, consolidant la cohésion régionale de l'OTAN et rendant beaucoup plus complexe toute tentative d'encerclément ou de séparation des forces alliées opérant dans le Nord de l'Europe.

***Carte 3 : les apports géostratégiques de la Finlande et de la Suède au Nord de l'Europe***



*Source : Finnish Institute of International Affairs*

### c. La Suède et la Finlande dans l'OTAN : des apports concrets et tactiques.

La Finlande et la Suède apportent enfin des contributions concrètes qui permettent de renforcer une bulle de dissuasion par déni au bénéfice de l'OTAN dans l'Europe du Nord. Leurs capacités, leur position géographique et leur culture stratégique viennent combler des lacunes critiques dans des domaines clés – qu'il s'agisse de la surveillance, de la mobilité militaire, des capacités de défense territoriale ou encore de la connaissance du terrain nordique et arctique. Ces apports, désormais pleinement intégrés dans la planification militaire alliée, pourraient également jouer un rôle catalyseur dans l'accélération d'une répartition plus fonctionnelle du travail entre l'Union européenne et l'OTAN. En ce sens, l'adhésion suédo-finlandaise pourrait (*a priori*) servir de point d'appui pour approfondir la coopération entre les deux organisations, en s'appuyant sur une complémentarité stratégique de plus en plus évidente.

Il convient de mentionner brièvement les contributions d'ordre plus général – mais non moins essentielles – que la Finlande et la Suède apportent aux capacités maritimes et aériennes de l'Alliance, avant de nous concentrer sur les apports plus directement liés à notre sujet, à savoir les ponts capacitaires et tactiques potentiels entre l'UE et l'OTAN.

Sur le plan maritime, l'adhésion de la Finlande renforce les moyens de l'OTAN dans plusieurs domaines clés : bâtiments de combat côtiers dotés de missiles antinavires et antiaériens, capacités de défense antimissile depuis le littoral, navires de pose de mines et de lutte contre les mines, ainsi qu'une composante amphibie – incarnée par la brigade de Nyland – spécialisée dans la défense des archipels. À cela s'ajoute le programme stratégique d'acquisition de quatre corvettes polyvalentes Pohjanmaa, dont la livraison est prévue entre 2026 et 2029, qui accroîtront la flexibilité opérationnelle de la marine finlandaise. La Suède complète cet ensemble avec une flotte moderne de corvettes, de moyens de guerre des mines, une capacité amphibie et des navires conçus pour les zones littorales. Son expertise reconnue dans le domaine sous-marin, notamment avec le développement en cours de deux submersibles de classe Blekinge (A26), représente un atout stratégique notable pour l'Alliance. Fait remarquable : la majorité des bâtiments suédois et finlandais sont spécialement conçus pour opérer dans les eaux resserrées, peu profondes et complexes de la mer Baltique – un théâtre naval dont les contraintes naturelles rendent l'intervention de flottes de haute mer particulièrement délicate<sup>342</sup>.

---

<sup>342</sup> Heinrich Lange, Bill Combes, Tomas Jermalavičius and Tony Lawrence, *To the Seas Again. Maritime Defence and Deterrence in the Baltic Region*, Tallinn: International Centre for Defence and Security (2019), p.7.

Ces apports capacitaires étant désormais identifiés, tournons-nous vers des domaines plus étroitement liés à notre problématique. L'adhésion de la Finlande et de la Suède ouvre en effet, du moins sur le papier, la voie à la création et au renforcement de ponts capacitaires, tactiques et stratégiques entre l'Union européenne et l'OTAN<sup>343</sup>, dans certains domaines – qu'ils soient épineux ou déjà propices à la coopération inter-organisationnelle – faisant ainsi du Nord de l'Europe un véritable laboratoire, du moins en théorie, pour observer et analyser les dynamiques d'interaction entre l'Union européenne et l'OTAN.

Un premier domaine dans lequel les apports tactiques de la Finlande et de la Suède se révèlent particulièrement précieux est celui du renseignement et du transfert d'informations – un champ qui, comme mentionné en première partie, a longtemps constitué un point de friction majeur dans les relations entre l'Union européenne et l'OTAN depuis les années 1990. Du point de vue de l'Alliance, la double adhésion de la Finlande et de la Suède renforce significativement sa capacité à collecter, analyser et exploiter des renseignements, notamment dans des zones où ses moyens demeuraient jusqu'ici relativement limités. Cela concerne en particulier les principales installations navales russes de Kronstadt et Mourmansk. Sur le plan de l'analyse, la Finlande apporte une compréhension fine de l'environnement sécuritaire en Europe du Nord-Est, nourrie par une expertise approfondie du *modus operandi* russe dans cette région. La Suède, de son côté, contribue de manière concrète grâce à ses deux plateformes aéroportées de renseignement électromagnétique, capables de mener des missions de surveillance ciblées, notamment autour de Kaliningrad<sup>344</sup>.

Après l'intégration des deux pays à l'OTAN, Sauli Niinistö, ancien président de la République de Finlande et aujourd'hui conseiller spécial auprès du président de la Commission européenne, a publié le 30 octobre 2024 un rapport dans lequel il formule un ensemble de recommandations stratégiques<sup>345</sup>. S. Niinistö plaide avec insistance en faveur de la création d'un service de renseignement unifié au sein de l'Union européenne. Une telle proposition, aux accents résolument disruptifs, tranche nettement avec la ligne traditionnellement prudente de la diplomatie européenne, généralement cantonnée à un renforcement progressif du Centre de Situation et du Renseignement de l'Union européenne (Intcen).

---

<sup>343</sup> Andrew Duff, *NATO and the European Union: Bridging the gap*, Discussion paper European Policy Centre, (2024), p.3.

<sup>344</sup> Douglas Barrie, Nick Childs, Yohann Michel, Ester Sabatino and Ben Schreer, *Northern Europe, The Arctic and The Baltic: The ISR Gap*, International Institute for Strategic Studies, December 2022, p.10.

<sup>345</sup> Sauli Niinistö, *Safer Together – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*. Rapport remis à la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen (2024).

Un autre domaine clé de convergence réside dans la mobilité militaire, où l'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'OTAN pourrait favoriser l'émergence de nouveaux investissements structurants, notamment à travers des financements conjoints entre l'UE et l'Alliance. La Finlande, en particulier, du fait de sa position à l'extrême nord-est du territoire de l'OTAN, demeure difficilement accessible pour d'éventuels renforts venus de l'Ouest. Il n'existe en effet aucune liaison terrestre ou ferroviaire directe entre l'Europe centrale ou occidentale et le territoire finlandais. Cette réalité géographique devrait logiquement inciter Helsinki à intensifier ses efforts dans le domaine de la mobilité militaire, notamment en lien avec les plans de renfort de l'OTAN<sup>346</sup>. Dans cette perspective, la poursuite de la coopération entre l'OTAN et l'Union européenne s'avère essentielle, notamment dans des environnements aussi exigeants que l'Arctique, caractérisé par des conditions extrêmes et une manœuvrabilité réduite. La Finlande constitue un exemple éclairant : la quasi-totalité de ses ports sont pris dans les glaces pendant près de six mois par an, avec une épaisseur pouvant atteindre 75 centimètres. Pour faire face à cette contrainte structurelle, le pays a développé un savoir-faire technologique unique en matière de brise-glaces. La Finlande est aujourd'hui le leader mondial dans ce domaine : 80 % des brise-glaces en service dans le monde sont conçus par des entreprises finlandaises, et plus de 60 % sont construits dans ses chantiers navals. Ce leadership résulte en grande partie d'un soutien européen constant, à l'image du projet *Winter Navigation Motorways of the Sea III*, lancé en février 2023 et financé par le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)<sup>347</sup>.

En réponse à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la Boussole stratégique de l'Union européenne – évoquée précédemment – a souligné la nécessité de renforcer la résilience de la mobilité militaire, tant au sein de l'UE qu'en coopération étroite avec l'OTAN<sup>348</sup>. L'UE accélère déjà les investissements dans le plan d'action sur la mobilité militaire et prend de nouveaux engagements pour harmoniser les procédures transfrontalières<sup>349</sup>. La Commission européenne a également annoncé des subventions supplémentaires, spécifiquement conçues pour soutenir la mobilité à double usage, civil et militaire. Entre 2021 et 2027, elle consacre 1,69 milliard d'euros aux projets de mobilité militaire, sur les 25,8 milliards d'euros prévus pour le volet « transports » du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)<sup>350</sup>. Dans le cadre de l'appel à propositions

---

<sup>346</sup> Matti Pesu, Tuomas Iso-Markku, *Finland as a NATO Ally: First Insights into Finnish Alliance Policy*, Finnish Foreign Policy Paper #9, Finnish Institute of International Affairs (Dec. 2022).

<sup>347</sup> WINMOS II Consortium, 2022. Work Package 2: Icebreaker Procurement and Construction.

<sup>348</sup> European Union External Action Service, *A Strategic Compass for Security and Defence*, March 2022.

<sup>349</sup> European Commission Directorate-General for Mobility and Transport, *EU Transport Infrastructure: Speeding-Up Investments in Dual Civil/Defence Use and Energy Efficiency*, April 8, 2022.

<sup>350</sup> European Commission, *Connecting Europe Facility for Transport* (2021).

[https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/infrastructure-and-investment/connecting-europe-facility\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/infrastructure-and-investment/connecting-europe-facility_en)

2021, la Finlande a obtenu un financement européen pour électrifier une liaison ferroviaire vers la Suède et aménager un nœud ferroviaire adapté à un usage militaire<sup>351</sup>.

La Suède, tout comme la Finlande, la Norvège, l'Allemagne, les États-Unis, le Canada, les pays baltes et, plus récemment, le Royaume-Uni, fait déjà participent à PESCO en matière de mobilité militaire, qui vise à permettre la libre circulation du personnel et du matériel militaires au sein de l'UE<sup>352</sup>. Le fait que des États alliés, non membres de l'UE mais membres de l'OTAN – à adhésion unique donc – rejoignent ce projet de l'UE sur la mobilité militaire en fait désormais un fleuron des relations pas clair entre l'UE et l'OTAN. Les investissements et projets de mobilité à double usage engagés par l'UE pour renforcer la résilience des infrastructures et améliorer la circulation dans la région se multiplient. En novembre 2022, la Commission présente le plan d'action pour la mobilité militaire 2.0. Ce plan « répond à la nécessité d'améliorer encore la capacité des infrastructures de transport à faire face au poids, à la taille et à l'ampleur des mouvements militaires », continue de rationaliser les procédures nationales divergentes et « ajoute un nouveau pilier consacré à la préparation et à la résilience »<sup>353</sup>. L'approche stratégique consiste de manière générale à « permettre le déplacement rapide, efficace et sans entrave de forces potentiellement importantes » dans le cadre de l'UE et de l'OTAN<sup>354</sup>.

L'accent mis sur la résilience nous conduit à un autre domaine – ou plutôt un métadomaine, tant il irrigue l'ensemble des autres enjeux – particulièrement critique dans la région : le changement climatique. L'OTAN et l'UE n'ont de cesse de le souligner, notamment dans les zones arctiques et subarctiques, où ses effets déstabilisent les équilibres environnementaux, logistiques et stratégiques. Dans ce contexte, le pont entre les deux organisations naît, de manière directe, de l'apport actif de la Finlande et de la Suède, fortes d'une expertise reconnue dans les environnements extrêmes et les questions de résilience<sup>355</sup> mais il s'impose également de façon indirecte, en forçant la coordination entre l'UE et l'OTAN, tant leurs interdépendances deviennent

---

<sup>351</sup> European Commission, *CEF Transport Calls for Proposals 2021—Military Mobility Envelope* (2021).

[https://cinea.ec.europa.eu/funding-opportunities/calls-proposals/2021-cef-transport-call-proposals\\_en](https://cinea.ec.europa.eu/funding-opportunities/calls-proposals/2021-cef-transport-call-proposals_en)

<sup>352</sup> Council of the European Union. *Council Decision (CFSP) 2022/1968 of 17 October 2022 on the Participation of the United States of America in the PESCO Project Military Mobility*. Brussels: Official Journal of the European Union, 2022. <https://www.pesco.europa.eu/wp-content/uploads/2022/11/Council-Decision-Participation-of-the-USA-in-the-PESCO-project-Military-Mobility.pdf?utm>

<sup>353</sup> European Commission, *Military Mobility: EU Proposes Actions to Allow Armed Forces to Move Faster and Better across Borders*, November 10, 2022, p.17.

<sup>354</sup> *Ibid.*, p.19.

<sup>355</sup> Entretien avec Yann Cavalluzzi.

évidentes face à des défis qui ne connaissent ni frontières institutionnelles ni compétences exclusives<sup>356</sup>.

Depuis plus d'un demi-siècle, l'OTAN accorde une attention croissante aux défis environnementaux. Dès 1969, elle reconnaît l'importance de ces enjeux en créant le Comité sur les défis de la société moderne (CCMS), chargé d'aborder des problématiques telles que la pollution atmosphérique et sonore, les soins de santé avancés ou encore l'élimination des déchets dangereux. En 2006, ce comité fusionne avec le Comité scientifique de l'OTAN pour donner naissance au Programme d'études scientifiques pour la paix (SPS). À partir des années 1990, l'OTAN amorce une réflexion sur la réponse aux catastrophes environnementales, marquée notamment par la création du Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe (EADRCC) en 1998.

Ce n'est cependant qu'en 2010 que le changement climatique est explicitement reconnu comme un enjeu de sécurité dans le concept stratégique de l'Alliance et un tournant décisif s'opère en 2021 avec l'adoption d'un plan d'action ambitieux sur le changement climatique et la sécurité<sup>357</sup>. L'OTAN y affirme formellement l'interdépendance entre climat et sécurité, et intègre de manière systématique ces considérations dans ses agendas politiques et militaires. Trois axes structurent cette approche : la sensibilisation, l'adaptation et l'atténuation. Ces efforts résonnent tout particulièrement en Europe du Nord et dans la région arctique, où les effets du dérèglement climatique sont déjà tangibles : depuis cinquante ans, les températures y augmentent trois fois plus vite que la moyenne mondiale, tandis que la banquise estivale a perdu 60 % de sa surface depuis 1970<sup>358</sup>. Il est d'ailleurs estimé qu'un été sans banquise arctique pourrait survenir d'ici la fin de la décennie, un basculement aux conséquences profondes, qui dépassent largement les frontières de la région circumpolaire. Un tel scénario bouleverse non seulement les équilibres environnementaux locaux, mais reconfigure également les paramètres stratégiques, économiques et sécuritaires dans tout l'hémisphère Nord<sup>359</sup>. En effet, selon l'OTAN, le changement climatique a un impact quasi immédiat sur la sécurité (il s'agit du continuum climat-sécurité) qui pose trois défis majeurs à l'Alliance : mettre à l'épreuve la résilience des installations et des équipements militaires, créer des

---

<sup>356</sup> Entretien avec Andreas Raspotnik.

<sup>357</sup> NATO. *Climate Change and Security Action Plan*. Brussels: North Atlantic Treaty Organization, 2021.

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_185174.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185174.htm)

<sup>358</sup> European Commission/High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication to the European Parliament, to the Council, to the European Economic and Social Committee and to the Committee of the Regions. A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic*, Brussels (2021), p.1.

<sup>359</sup> Andrew J. Constable, Sherilee Harper, Jackie Dawson, Kirsigtin Holsman, Tero Mustonen, Dieter Piepenburg and Björn Rost, « Cross-Chapter Paper 6: Polar Regions », in *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, (2022), p.2319-2368.

contextes opérationnels complexes, modifier la nature de l'environnement stratégique. L'OTAN vise à s'adapter au changement climatique, mais aussi à en atténuer les effets. L'armée est fortement dépendante de la société civile (90 % des déplacements militaires et 70 % de ses communications sont assurés par des civils)<sup>360</sup>. Le lien entre résilience civile et militaire est ainsi inscrit dans l'article 3 du Traité de l'Atlantique Nord, qui fait de la résilience - entendue comme la capacité à résister et à surmonter les catastrophes – une responsabilité collective. Si cet article était crucial dans le contexte de l'après-guerre, il retrouve aujourd'hui une actualité brûlante avec les effets du changement climatique. Les forces armées doivent désormais garantir leur efficacité opérationnelle dans des conditions environnementales toujours plus instables. Températures extrêmes, élévation du niveau de la mer, altération des régimes de précipitations et intensification des événements climatiques extrêmes mettent à rude épreuve la résilience des armées et des infrastructures. Ainsi, l'augmentation des températures ambiantes - combinée à la variation de la densité de l'air (altitude et pression) – altère les performances des aéronefs à voilure fixe ou tournante et réduit les capacités de transport aérien. L'évaluation menée par l'OTAN en 2023 sur les effets conjoints du changement climatique et de la sécurité souligne combien ces phénomènes climatiques extrêmes restreignent les opérations et raccourcissent le cycle de vie des équipements militaires.

C'est aussi l'environnement stratégique dans son ensemble qui évolue. C'est pourquoi le changement climatique est désormais reconnu comme une « menace déterminante » : dans certaines régions, il transforme littéralement les conditions de sécurité. L'Arctique en offre l'exemple le plus frappant. Cette zone, où le réchauffement atteint un rythme environ quatre fois supérieur à la moyenne mondiale, cristallise de plus en plus l'attention sécuritaire, en mer comme sur terre. S'y ajoutent des dynamiques géopolitiques comme le mémorandum d'entente signé entre Moscou et Pékin sur le droit maritime<sup>361</sup>, mais aussi des enjeux de sécurité humaine et environnementale : les conditions de vie des quatre millions d'habitants de l'Arctique circumpolaire, dont beaucoup sont citoyens d'États-membres de l'OTAN, se dégradent rapidement. Or, s'il n'existe pas encore de coopération formelle entre l'UE et l'OTAN sur ces enjeux climatiques, ce domaine représente une voie prometteuse pour créer des ponts, en particulier grâce à l'expertise fine de la Suède et de la Finlande dans les environnements extrêmes. Et même en l'absence d'une impulsion proactive de ces nouveaux membres, le chevauchement géographique entre les deux organisations dans une région climatiquement sensible pourrait, à lui

---

<sup>360</sup> NATO, *Climate change and security impact: Executive summary*, (2024), p.21.

<sup>361</sup> Staalesen, Atle. « FSB Signs Maritime Security Cooperation with China in Murmansk » *The Barents Observer*, April 27, 2023.

<https://www.thebarentsobserver.com/security/fsb-signs-maritime-security-cooperation-with-china-in-murmansk/162966?utm>

seul, générer des synergies fonctionnelles, tant la complémentarité entre l'UE et l'OTAN dans ce domaine est manifeste – encore faut-il rappeler qu'elle n'implique pas, *ipso facto*, une coopération systématique.

Un pénultième domaine dans lequel l'adhésion de la Finlande et de la Suède ouvre la voie à un rapprochement concret entre l'UE et l'OTAN est celui de la gestion des menaces hybrides<sup>362</sup>. Comme une certaine forme de rationalité continue de guider les actions de la Russie, il n'est pas impertinent de supposer que cet État n'est guère disposé à envisager un conflit ouvert avec l'OTAN ou l'un de ses membres, au regard des conséquences probables pour lui dans un contexte stratégique profondément rééquilibré. Dès lors, toute action délibérée de Moscou contre un autre État arctique est plus susceptible de revêtir une forme hybride, en restant sous le seuil d'un affrontement direct. Plutôt que de chercher à déclencher un conflit de grande ampleur ou à s'emparer de territoires comme en Ukraine, la Russie viserait davantage à saper les politiques de ses voisins arctiques ou à tester leur capacité de détection et de réaction face à des provocations limitées, tout en maintenant un certain niveau de déni plausible. Dans ce contexte, les opérations hybrides prennent une importance accrue dans l'Arctique car, comme le souligne A. Raspotnik, « it is hard to imagine fleets of Russian icebreakers invading Canada »<sup>363</sup>. On peut citer comme exemples le sabotage d'infrastructures critiques (câbles sous-marins), dont la plupart sont difficiles à surveiller, la collecte de données de renseignement par des moyens subversifs ou illégaux, et les incidents arctiques à petite échelle qui servent à détourner l'attention des problèmes qui s'aggravent dans d'autres parties du monde.

Le domaine maritime arctique est particulièrement difficile à surveiller et à contrôler. Dans ce contexte, les différends mineurs sur les droits souverains en mer, le statut juridique des voies de passage ou des zones maritimes, et les incidents (involontaires) survenant lors d'exercices militaires et d'opérations dans l'Arctique sont les menaces les plus probables et immédiates, en ce qu'elles peuvent dégénérer au-delà du contrôle immédiat, entraînant potentiellement la région (ou certaines parties de celle-ci) dans un conflit ouvert entre la Russie et des membres de l'OTAN.

Dans le contexte norvégien, une série de menaces hybrides ont ainsi été mises en évidence après février 2022, notamment l'utilisation de drones par des touristes russes, les vulnérabilités liées à la coopération avec des universitaires russes et certaines activités maritimes menées par des chercheurs et des navires de pêche russes. La tension est élevée entre la Norvège et la Russie dans

---

<sup>362</sup> Dimitrios Anagnostakis, « Taming the Storm” of Hybridity: The EU-NATO Relationship on Countering Hybrid Threats - From Functional Overlap to Functional Cooperation », *Defence Studies* (2025), p.3.

<sup>363</sup> Entretien avec Andreas Raspotnik.

la mer de Barents, en particulier dans les eaux autour du Svalbard, où la question des activités réelles des navires russes dans les eaux norvégiennes est posée<sup>364</sup>. En janvier 2022, l'un des deux câbles informatiques sous-marins essentiels desservant le Svalbard a été sectionné alors que des navires de pêche russes opéraient intensivement dans les environs. Bien que les autorités norvégiennes n'aient pu tirer aucune conclusion définitive quant à l'auteur de cet acte, l'incident a été largement associé à des opérations de collecte de renseignements et à d'autres activités menées par la Russie dans l'Arctique norvégien. Depuis le sabotage des gazoducs Nord Stream en mer Baltique en septembre 2022, ou plus récemment de câbles sous-marins dans les eaux territoriales suédoises en novembre 2024, la question prend un caractère d'urgence dans le débat sur la sécurité et la défense de la région.

Pour renforcer la coopération entre l'UE et l'OTAN dans la lutte contre les menaces hybrides, les deux organisations ont mis en place plusieurs stratégies, dont la création du Centre européen d'excellence pour la lutte contre les menaces hybrides à Helsinki, en Finlande. Cette coopération renforce ainsi l'importance stratégique croissante du Nord de l'Europe face à ce type de menaces<sup>365</sup>. L'un des rôles clés du Centre d'excellence pour la lutte contre les menaces hybrides est de renforcer l'intensité et la profondeur des interactions entre l'UE et l'OTAN, tout en facilitant la normalisation de leurs relations dans ce domaine. De ce point de vue, l'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'OTAN consolide leur engagement dans les domaines de la défense et des aspects civils critiques, notamment par un accès accru aux comités chargés de la résilience et du renseignement civil. Parallèlement, des efforts visant à approfondir la coopération nordique se poursuivent, et des initiatives trilatérales sont actuellement à l'étude. La Finlande et la Suède, de leur côté, renforcent leur coopération en matière de préparation, en particulier dans le secteur des services publics de radiodiffusion<sup>366</sup>.

Enfin, la guerre moderne se déploie non seulement dans les trois dimensions traditionnelles – terrestre, maritime et aérienne – mais aussi dans des espaces désormais considérés comme stratégiques, tels que le cyberspace et l'espace exo-atmosphérique<sup>367</sup>. Ce dernier, au-dessus de l'Europe du Nord, constitue à la fois un domaine tactique critique et un potentiel point d'ancrage pour le rapprochement entre l'UE et l'OTAN. Dans ce contexte, la Suède joue un rôle stratégique

---

<sup>364</sup> Osman Kibar, Alexander Prestmo, and Emma Rokseth Kenny, « Sounding the alarm about mapping Norway's critical infrastructure », *Dagens Næringsliv*, 22 October 2021.

<sup>365</sup> Andreas Østhagen, *The Arctic after Russia's invasion of Ukraine: The increased risk of conflict and hybrid threats*, Hybrid CoE Paper #18 / Helsinki : European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (2023), p.12.

<sup>366</sup> Christian Fjäder, Johan Schalin, *Building Resilience to Hybrid Threats: Best Practices in the Nordics* Hybrid CoE Working Paper #31 / Helsinki : European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, (2024), p.14.

<sup>367</sup> Rachel Riederer, « La guerre se joue désormais dans l'espace », *Books*, n°3, vol.119 2022, p.17-25.

central. Forte de son expertise technologique et de sa position géographique, elle dispose en effet d'infrastructures clés telles que le centre spatial d'Esrangle, situé au nord du cercle polaire, qui permet le lancement de satellites et la conduite d'opérations de surveillance et d'expérimentation en orbite basse. Aujourd'hui, l'OTAN considère l'UE comme un acteur crédible et incontournable dans le domaine spatial<sup>368</sup>. Les publications de l'Alliance soulignent régulièrement l'importance de la coopération entre les deux entités, en particulier depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie. L'UE y est décrite comme un « partenaire unique et essentiel »<sup>369</sup>, formule désormais récurrente dans la rhétorique otanienne. La *Déclaration conjointe UE-OTAN* de janvier 2023 identifie ainsi l'espace comme un domaine prioritaire de coopération entre les deux organisations. L'infrastructure spatiale devient ainsi un vecteur stratégique clé de convergence. L'interopérabilité des systèmes, la résilience des satellites ou encore le partage d'alertes en temps réel s'inscrivent désormais dans les objectifs conjoints des deux organisations<sup>370</sup>. Dans ses conclusions sur la stratégie spatiale de l'UE en matière de sécurité et de défense, le Conseil de l'UE « reaffirms the need to further strengthen, deepen and expand cooperation with NATO on space »<sup>371</sup>.

Dans ce contexte, la stratégie spatiale suédoise, en constante montée en puissance, constitue un levier stratégique majeur. Elle place la Suède au cœur de la convergence euro-atlantique. Le centre spatial d'Esrangle s'impose progressivement comme un pilier de l'autonomie européenne en matière de lancement spatial, appelé à jouer un rôle central pour les satellites militaires suédois (suborbitaux et bientôt orbitaux), mais aussi pour ceux de l'OTAN et de l'UE. L'industrie spatiale suédoise devient ainsi un vecteur d'influence durable et un atout unique pour rapprocher les deux organisations<sup>372</sup>, *a fortiori* face à l'absence actuelle de capacités de lancement orbital sur le continent européen. En positionnant Esrange comme une plateforme stratégique, la Suède comble une lacune critique, renforce la préparation des réseaux de défense européens et ancre son rôle dans la sécurité collective euro-atlantique. Son leadership spatial fait du pays un trait d'union stratégique entre l'OTAN et l'UE, dont les efforts spatiaux restent encore largement dissociés. Tandis que l'UE dispose d'infrastructures solides – Galileo, Copernicus – l'OTAN affiche un intérêt croissant pour la sécurité spatiale, mais les initiatives peinent à converger. L'adhésion suédoise aux deux organisations, couplée à sa capacité de coordination, peut permettre

---

<sup>368</sup> Béatrice Hainaut, *NATO's New Ambitions for Space*, IFRI MEMOS, Space Program, Avril 2024, p.2.

<sup>369</sup> *NATO 2022 Strategic Concept*, June 29, 2022, Madrid, p.10.

<sup>370</sup> *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*, January 10, 2023.

<sup>371</sup> *Council Conclusions on the EU Space Strategy for Security and Defence*, Brussels, November 13, 2023.

<sup>372</sup> Pal Jonson, *Strategic Direction for Defence Innovation*, Document d'information du ministère de la Défense. Stockholm, Gouvernement Suédois, (2024), p.3.

d’harmoniser les approches, de stimuler les projets conjoints et d’aligner les priorités, au service d’une stratégie spatiale transatlantique cohérente et efficace.

Ainsi, sur le papier, le Nord de l’Europe s’impose comme un laboratoire de coopération entre l’UE et l’OTAN, d’autant plus depuis l’adhésion de la Finlande et de la Suède. Mobilité militaire, résilience, infrastructures critiques, climat, hybridité ou encore espace : autant de domaines où les convergences semblent naturelles. Pourtant, la réalité s’avère plus complexe.

### **3. L’intégration de la Finlande et de la Suède à l’OTAN, un changement ambigu aussi bien en termes de motivation que d’apports à l’Alliance**

L’approche finlandaise du rôle de l’UE en matière de sécurité et de défense évolue, notamment depuis l’adhésion de cet État à l’OTAN qui a renforcé sa crédibilité dans les discussions sur les relations entre l’UE et l’OTAN. En réalité, l’engagement de la Finlande dans la PSDC (Politique de sécurité et de défense commune) est moins linéaire qu’il n’y paraît.

Si la Finlande se positionne depuis longtemps comme un défenseur convaincu et un acteur engagé de la défense européenne, cette posture relève en grande partie d’une stratégie préventive destinée à maintenir l’autonomie stratégique européenne dans un contexte où l’OTAN n’était pas (encore) une option pleinement viable pour Helsinki<sup>373</sup>. En effet, si la Finlande plaide dès son entrée dans l’UE pour que la gestion des crises soit au cœur des efforts de l’Union en matière de sécurité et de défense, cette orientation relève, selon Matti Pesu et Tuomas Iso-Markku, d’une stratégie délibérée. L’objectif est alors d’éviter que les initiatives européennes n’empiètent sur des domaines plus sensibles, comme la défense territoriale – un sujet délicat pour une Finlande non alignée, fraîchement sortie de sa neutralité<sup>374</sup>, et qui considère alors la défense territoriale comme l’une des limites à ne pas franchir. En d’autres termes, l’engagement d’Helsinki dans la PSDC vise avant tout à canaliser l’ambition sécuritaire de l’Union vers des domaines compatibles avec sa propre doctrine stratégique, sans remettre en cause son statut ou ses choix de défense nationale<sup>375</sup>.

---

<sup>373</sup> Matti Pesu, Tuomas Iso-Markku, *Finland as a NATO ally: First insights into Finnish alliance policy*, Finnish Foreign Policy Paper #9 (2022), p.46.

<sup>374</sup> Tuomas Forsberg and Vaahtoranta Tapani « Inside the EU, outside NATO: Paradoxes of Finland’s and Sweden’s post- neutrality », *European Security*, vol.10 n°1 (2001), p.72.

<sup>375</sup> Teemu Palosaari, *Neither neutral nor non-aligned: The Europeanization of Finland’s foreign and security policy*, Finnish Foreign Policy Paper #3, The Finnish Institute of International Affairs (2013).

Si certains observent – ou croient observer, comme le notent M. Pesu et T. Markku – un changement d’orientation à partir des années 2010, notamment après 2014<sup>376</sup>, lorsque la Finlande semble accueillir avec enthousiasme l’introduction du CARD (2017), du Fonds européen de défense (FED) et de la PESCO, en affirmant que : « The EU must be able to bear responsibility for the security of its own area and for that of the neighbouring regions »<sup>377</sup>, il n’en demeure pas moins que l’engagement du pays reste guidé par une approche résolument réaliste et pragmatique<sup>378</sup>. La Finlande a, de fait, toujours mis en avant l’importance du parapluie de sécurité fourni par l’OTAN, tout en soulignant la nécessité d’un engagement soutenu des États-Unis en faveur de la sécurité européenne<sup>379</sup>. Le pays affirme que l’autonomie stratégique doit se traduire par une capacité renforcée de l’Europe à agir, au service à la fois de l’UE et de l’OTAN, sans jamais affaiblir le lien transatlantique<sup>380</sup>.

En réalité, et de manière quelque peu paradoxale, le poids relatif de l’UE dans la politique de sécurité et de défense de la Finlande diminue dans la seconde moitié des années 2010, tandis que la coopération avec la Suède, les États-Unis, la Norvège, l’OTAN et la JEF prend une importance croissante<sup>381</sup>. Cette évolution se manifeste notamment par la participation très limitée de la Finlande à la PESCO. Et depuis l’adhésion de la Finlande à l’OTAN, l’Alliance s’impose comme le pivot central de la politique de sécurité et de défense finlandaise, mobilisant d’importantes ressources politiques, administratives et militaires, souvent au détriment de l’engagement au sein de l’UE. Depuis 2023, la Finlande est l’un des 23 États membres de l’UE pour lesquels l’OTAN est la « [...] foundation of their collective defence and the forum for its implementation », comme indiqué explicitement à l’article 42.7 du TUE<sup>382</sup>. En conséquence, les obligations de défense mutuelle inscrites à l’article 42, paragraphe 7, perdent une part de leur centralité aux yeux de la Finlande. Non seulement l’adhésion à l’OTAN accapare désormais une grande partie de l’« énergie »<sup>383</sup> politique et stratégique que la Finlande pourrait autrement

<sup>376</sup> Tuomas Iso-Markku and Matti Pesu, « From neutrality to activism: Finland and EU defence » in Clara Sophia Cramer and Ulrike Franke (eds), *Ambiguous Alliance: Neutrality, opt-outs, and European defence*, European Council on Foreign Relations (2021), p.46.

<sup>377</sup> Finnish Government, *Government report on EU policy. Strong and united EU – towards a more sustainable European Union*, (2021), p.33.

<sup>378</sup> Tuomas Iso-Markku, *The EU as a source of security : Finland puts its trust in the mutual assistance clause, but has no illusions about the Common Security and Defence Policy*, FIIA Comment 4/2015, The Finnish Institute of International Affairs, 10 February 2015.

<sup>379</sup> Tuomas Iso-Markku and Niklas Helwig, « Finland and European Strategic Autonomy: ‘Yes, but’ », in Jakob Lewander (ed.), *Strategic Autonomy – Views from the North*, Swedish Institute for European Policy Studies (2021).

<sup>380</sup> *Ibid.*

<sup>381</sup> Matti Pesu, « Finland », in Björn Fägersten (ed.), *The Nordics and the New European Security Architecture*, The Swedish Institute of International Affairs (2020).

<sup>382</sup> EUR-Lex, 2023. Clause de défense mutuelle.

<sup>383</sup> Hanna Ojanen, *NordNATO: Why the case for Finland to join NATO is stronger than ever ?*, European Council on Foreign Relations, 10 May 2022.

consacrer à la défense européenne, mais elle prive également les partisans d'une autonomie stratégique de l'un de leurs principaux arguments : l'absence, jusqu'alors, de garanties de sécurité équivalentes à l'article 5 pour certains États membres de l'UE, comme la Finlande ou la Suède<sup>384</sup>.

Il convient néanmoins de nuancer ce constat : l'intégration de la Finlande à l'OTAN peut en effet, à certains égards, inciter Helsinki à se montrer moins réticente à l'égard du développement de la défense européenne. Si jusqu'à récemment la Finlande se montre prudente, voire réservée, face à toute dynamique européenne susceptible d'affaiblir l'Alliance atlantique – en particulier autour de la notion d'autonomie stratégique – son positionnement pourrait évoluer. En effet, tant que l'adhésion à l'OTAN restait une « option »<sup>385</sup> à préserver, Helsinki veillait à ne pas adopter de posture risquant d'être perçue comme dissonante ou distante par l'Alliance. Or, cette contrainte a disparu avec l'adhésion. Libérée de la logique de précaution qu'imposait la posture de non-alignement, la Finlande dispose désormais d'une plus grande marge de manœuvre pour s'engager dans la construction d'une défense européenne, sans crainte de compromettre sa crédibilité au sein de l'OTAN.

La Suède, encore plus que la Finlande, adopte historiquement une posture réservée vis-à-vis de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Malgré une participation active à certaines initiatives européennes, Stockholm manifeste depuis longtemps un scepticisme persistant à l'égard d'un approfondissement de la défense européenne, même si, le gouvernement suédois a récemment souligné le « rôle plus important que joue désormais l'UE en matière de politique de sécurité »<sup>386</sup>. Et même si le gouvernement suédois note que : « L'UE est le principal théâtre de la politique étrangère de la Suède »<sup>387</sup>, la Suède entretient un rapport ambigu à la PSDC et, plus largement, à l'Europe de la défense.

Si la classe politique suédoise affirme régulièrement sa volonté de se positionner au cœur de la politique de sécurité et de défense de l'Union, elle adopte dans le même temps une attitude empreinte de scepticisme – voire de réserve – à l'égard des nouvelles initiatives industrielles de défense lancées par l'UE ces dernières années. Cette posture s'explique à la fois par des considérations historiques, mais aussi par des facteurs politiques, économiques et culturels<sup>388</sup>.

---

<sup>384</sup> Judy Dempsey, *Is Finnish and Swedish NATO Membership Useful for European Security?*, Carnegie Europe 2022.

<sup>385</sup> Minna Ålander, *Finland wants to use the “NATO option”*, Stiftung Wissenschaft und Politik (2022).

<sup>386</sup> Gouvernement suédois (2024). Discours de Jessika Roswall, ministre chargée des affaires européennes, à l'École supérieure de défense de Stockholm, le 15 janvier 2024.

<sup>387</sup> Government Offices of Sweden. *Statement of Foreign Policy 2025*. Discours de Maria Malmer Stenergard, 12 février 2025.

<https://www.government.se/speeches/2025/02/statement-of-foreign-policy-2025/?utm>

<sup>388</sup> Björn Fägersten, August Danielson, Calle Håkansson, *Sweden and European defence cooperation: interests in search of a strategy*, UI Brief #10, The Swedish Institute of International Affairs (2018).

L'approche très libérale de la Suède en matière de marché, proche de celle du Royaume-Uni, façonne ainsi largement sa position vis-à-vis des initiatives européennes en matière de défense, qu'elle souhaite aussi ouvertes que possible. Son industrie de défense, fortement privatisée et largement tournée vers l'exportation, repose sur une stratégie industrielle alignée sur des logiques anglo-saxonnes. Depuis la fin des années 1990, Stockholm mène une politique active de libéralisation : l'État retire progressivement sa participation dans les entreprises du secteur et autorise l'entrée de capitaux étrangers dans des segments clés de l'industrie. Cette dynamique s'accentue après la Guerre froide, avec la réduction des budgets militaires, poussant l'industrie suédoise à s'internationaliser et à dépendre fortement des marchés extérieurs.

Par ailleurs, les liens étroits que la Suède entretient avec le Royaume-Uni et les États-Unis - sur les plans financier, politique et culturel - influencent profondément son approche à l'égard de la base industrielle et technologique de défense européenne (EDTIB)<sup>389</sup>. L'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie pousse la Suède, avec le soutien de l'ensemble des partis politiques, à augmenter sensiblement son budget de la défense. En 2024, celui-ci atteint l'objectif des 2 % du PIB fixé par l'OTAN, contre environ 1,4 % en 2021. Cette progression marque une réorientation stratégique profonde. Parallèlement, l'agence suédoise des marchés publics de défense (FMV) enregistre une hausse historique de ses commandes, notamment pour des acquisitions de remplacement. Cette dynamique reflète à la fois le soutien actif de la Suède à l'Ukraine et ses ambitions croissantes en matière de défense.

L'adhésion à l'OTAN, l'augmentation des dépenses militaires et les nouvelles exigences de planification à long terme influencent toutefois l'attitude de Stockholm à l'égard de la politique de défense de l'Union. Déjà marquée par un enthousiasme mesuré, cette posture devient plus réservée. De surcroît, la Suède appartient au camp des États membres dits « frugaux » – aux côtés de l'Autriche, du Danemark et des Pays-Bas – qui prônent une stricte discipline budgétaire. Cette position limite ses ambitions vis-à-vis des nouvelles initiatives industrielles portées par Bruxelles en matière de défense. Ainsi, l'adhésion de la Suède à l'OTAN, combinée à l'augmentation rapide de son budget de défense et aux exigences de planification à long terme que cela implique, réduit d'autant son appétence pour un approfondissement de la politique de défense de l'Union. Si la Suède affiche une participation active à certains projets européens, son soutien reste mesuré dès

---

<sup>389</sup> Martin Lundmark, « The Evolution Towards the Partial Strategic Autonomy of Sweden's Essential Security Interests », *Defence and Peace Economics*, vol.33 n°4 (2022), p.411.

lors qu'il s'agit d'initiatives industrielles structurantes comme la Coopération structurée permanente (PESCO), le Fonds européen de défense (FED) ou l'approfondissement de l'EDTIB.

Même dans des domaines *a priori* prometteurs comme le spatial, la coopération entre l'UE et l'OTAN révèle rapidement ses limites. Si le partage de certaines capacités existe déjà, la coopération institutionnelle, elle, bute sur des obstacles persistants. L'un des plus significatifs concerne l'échange d'informations classifiées, où la Turquie s'oppose systématiquement à toute avancée substantielle entre les deux organisations. Cette obstruction rend la mise en place d'un véritable partenariat institutionnel particulièrement complexe. Ainsi, malgré des déclarations récurrentes en faveur d'une coopération renforcée, celle-ci exclut toujours – et pour l'avenir prévisible – l'accès de l'OTAN aux capacités cryptées du système européen Galileo<sup>390</sup>, dont le Royaume-Uni est également exclu depuis le Brexit.

Il subsiste enfin une limite inhérente à la région nordique, malgré les nombreux avantages déjà évoqués. L'adhésion de deux alliés solides comme la Finlande et la Suède risque d'alimenter une perception erronée : celle selon laquelle la dissuasion et la défense dans la région nordique et balte seraient désormais « complètes », rendant superflu l'engagement d'autres alliés. Certains pourraient alors estimer que l'OTAN peut recentrer ses priorités sur d'autres enjeux, comme les menaces pesant sur ses frontières méridionales – longtemps reléguées au second plan – ou, dans le cas des États-Unis, sur les défis stratégiques croissants dans l'Indo-Pacifique, notamment face à la Chine. Cette tentation de relâchement, voire de triomphalisme, transparaît déjà à travers l'usage du terme « lac de l'OTAN » pour désigner la mer Baltique dans sa configuration actuelle. L'expression fait écho à celle de « lac rouge » employée durant la guerre froide, lorsque seuls le Danemark et la RFA disposaient de côtes (relativement limitées) sur la Baltique<sup>391</sup>. Il s'agit là d'une limite potentielle, d'autant plus étonnante qu'elle relève d'une dynamique inverse à celle précédemment évoquée. Alors que la première limite tient à une domination croissante de l'OTAN au détriment de l'UE, celle-ci réside dans le risque d'un désengagement progressif de l'Alliance. En effet, l'adhésion de la Finlande et de la Suède pourrait donner l'illusion d'une sécurité désormais acquise dans la région nordique et balte, incitant l'OTAN à détourner son attention vers d'autres théâtres stratégiques. Un tel retrait nuirait non seulement à la stabilité régionale, mais également à la coopération entre l'OTAN et l'UE, qui repose sur un engagement actif et équilibré des deux organisations dans l'espace euro-atlantique.

---

<sup>390</sup> Paul Wohrer, 2024 : *année charnière pour le domaine spatial ?*, Briefings de l'IFRI, 21 novembre 2023, p.7.

<sup>391</sup> Julian Pawlak, « No, Don't Call the Baltic a 'NATO Lake' » RUSSI Commentary, 5 September 2022, p.12.

Ainsi, comme évoqué en introduction, depuis l'invasion russe de l'Ukraine en 2022, la Suède et la Finlande prennent pleinement conscience de la complexité croissante de l'environnement géopolitique en Europe du Nord, et plus particulièrement dans la région arctique. Cette évolution les pousse à renforcer leur collaboration avec des alliés proches, notamment sur le plan militaire. Les deux États nordiques s'alignent désormais largement sur la place et le rôle qu'ils attribuent à l'Union européenne dans la région. La conséquence la plus marquante de cette guerre, dans un contexte plus large de regain d'intérêt pour la défense en Europe et de consolidation du rôle de l'UE en tant qu'acteur de sécurité, demeure toutefois leur rupture avec une longue tradition de neutralité et de non-alignement militaire, concrétisée par leur adhésion à l'OTAN. La conjonction de ces deux dynamiques semble *a priori* créer des conditions favorables à un approfondissement des relations entre les deux organisations, en particulier en Europe du Nord, région qui offre un terrain propice à un tel rapprochement. La Finlande et la Suède disposent en effet de capacités critiques susceptibles de jeter des ponts opérationnels et stratégiques entre l'UE et l'OTAN<sup>392</sup>. Mais des ambiguïtés persistent. Des freins, asymétries et divergences – qu'ils soient politiques, institutionnels ou stratégiques – subsistent et nuancent ce constat. Entre effets d'alignement partiels et logiques nationales différenciées, l'impact de leur adhésion à l'OTAN reste contrasté. Il serait donc prématuré de conclure à un rapprochement automatique ou inéluctable entre l'UE et l'OTAN.

---

<sup>392</sup> Luca Ratti, « NATO and the CSDP after the Ukraine War: The End of European Strategic Autonomy? », *Canadian journal of European and Russian studies*, vol.16 n°2 (2023), p.80.

### **PARTIE III - BILAN PRECAUTIONNEUX DE L'ADHESION DE LA FINLANDE ET DE LA SUEDE A L'OTAN ET DE SON IMPACT SUR LES INTERACTIONS INTERORGANISATIONNELLES ENTRE L'UE ET L'OTAN ?**

S'il demeure prématurné d'établir une analyse définitive de l'impact de l'adhésion de la Suède et de la Finlande sur les dynamiques entre l'OTAN et l'Union européenne, il est néanmoins possible d'esquisser un premier bilan, à la lumière des typologies introduites en amont. Comme cela a été clairement établi, les relations entre l'UE et l'OTAN sont fortement conditionnées par le comportement de leurs États membres. L'analyse menée jusqu'à présent montre que ces derniers occupent une position centrale dans l'évolution des relations interorganisationnelles : ils influencent les logiques de coopération, en fonction de leurs intérêts nationaux, de leurs cultures stratégiques et de leurs positionnements institutionnels. En cherchant à renforcer leur influence au sein de l'une ou l'autre organisation – voire des deux –, les États membres façonnent les contours du partenariat transatlantique et contribuent directement à ses dynamiques d'alignement, de concurrence ou d'inertie.

L'analyse du rôle des États membres dans les relations interorganisationnelles entre l'Union européenne et l'OTAN, à travers l'étude de leur orientation en matière de politique étrangère et de sécurité, de leurs relations bilatérales et minilatérales, ainsi que de leurs préférences politiques au sein des deux OI, permet de mieux saisir les logiques, les motivations et les perceptions qui structurent leur positionnement. Alors que la littérature académique tend à privilégier des grilles de lecture dichotomiques – membres fondateurs vs nouveaux membres, centre vs périphérie, grandes vs petites puissances, membres uniques vs doubles appartенноances –, une approche plus nuancée consiste à classer les États membres selon des critères croisés : leur culture stratégique, leur degré d'interconnexion via des formats bilatéraux ou minilatéraux, leurs ressources capacitives, ainsi que leur niveau d'engagement dans les politiques de sécurité et de défense de l'UE et/ou de l'OTAN. La typologie mobilisée ici, inspirée des travaux de Nele Ewers-Peters, articule l'ensemble de ces dimensions pour affiner la compréhension des dynamiques interorganisationnelles. À partir de l'analyse des documents stratégiques nationaux, des données secondaires disponibles, ainsi que de plusieurs entretiens, il devient possible de classer les États membres en quatre catégories – défenseurs de la coopération interorganisationnelle, bloqueurs, neutres et équilibreurs – selon leur alignement avec les critères définis.

Il convient néanmoins de rappeler que l'élaboration d'un cadre théorique pertinent ne vise pas à généraliser de manière absolue les relations entre organisations internationales en matière de

sécurité. Comme le souligne le politologue américain Robert O. Keohane, l'enjeu consiste avant tout à « comprendre que nous ne pouvons aspirer qu'à formuler des généralisations conditionnelles et spécifiques à un contexte plutôt qu'à découvrir des lois universelles, et que notre compréhension de la politique mondiale sera toujours incomplète »<sup>393</sup>. Nous ne saurions, en outre, trop insister sur le fait que, si des idéaux-types sont proposés, aucun État membre ne s'y conforme parfaitement. Ces catégories permettent d'identifier des tendances, mais ne prétendent pas saisir la complexité dans toute sa granularité. Les États-membres appartenant à un même type ne partagent qu'un noyau de caractéristiques communes, sans pour autant constituer un ensemble homogène. Il revient ainsi au chercheur d'exercer un jugement analytique, fondé sur les critères retenus, pour déterminer l'appartenance d'un État à une catégorie plutôt qu'à une autre.

## 1. Suède et Finlande : de neutres à défenseurs de la coopération UE-OTAN.

### a. Neutralité et réserve stratégique : l'indifférence initiale des États nordiques face aux relations UE-OTAN.

Dans sa thèse doctorale publiée le 25 juillet 2019 – soit avant l'invasion russe de l'Ukraine en 2022 et l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN – Nele Ewers-Peters classe les deux États nordiques parmi les « neutres » dans sa typologie des interactions interorganisationnelles<sup>394</sup>. Cette classification s'appuie en grande partie sur leur politique de non-alignement militaire, qui constitue depuis plusieurs décennies un fondement central de leurs politiques étrangères et de sécurité. Toutefois, la catégorie de « neutre », telle qu'elle est mobilisée dans le cadre de notre propre typologie, ne saurait être réduite à une posture de neutralité militaire ou politique, bien que celle-ci en constitue un critère pertinent. Ewers-Peters identifie les États « neutres » comme ceux disposant de capacités militaires modestes, investis de manière sélective dans les activités de sécurité, privilégiant une approche centrée sur la gestion civile des crises, et concentrant leur action dans des domaines de niche, comme la sécurité maritime ou la médiation. Nous proposons d'affiner ces caractéristiques pour notre propre analyse.

Les États appartenant à ce groupe partagent avant tout un statut de petits États, voire de micro-États. Ainsi, l'Autriche, le Danemark, la Finlande et la Suède sont généralement considérés

---

<sup>393</sup> Robert O. Keohane, « International Institutions: Two Approaches », *International Studies Quarterly*, vol.32 n°4 (1988), p.379.

<sup>394</sup> Nele Marianne Ewers-Peters, *How Member States Matter for the EU-NATO Interorganisational Relationship: A Typology*, Thèse de doctorat, Université du Kent (2019), 191.

comme de petits États au regard de leur poids démographique, économique ou militaire. À l'inverse, l'Islande et Malte relèvent plutôt de la catégorie des micro-États, en raison de leur population particulièrement réduite mais aussi de capacités institutionnelles<sup>395</sup>, de puissance économique et de puissance militaire plus limitées<sup>396</sup>. Dans cette perspective, les États neutres, en raison de leurs ressources limitées et de capacités restreintes, apportent généralement une contribution modeste aux OI et à leurs opérations. Leur participation est souvent marginale, non par désintérêt, mais par manque de moyens pour peser activement sur la coopération interorganisationnelle. Leur faible niveau de ressources et de puissance militaire - voire, dans le cas de l'Islande, l'absence totale de forces armées permanentes – les empêche d'influencer de manière significative les décisions, les orientations stratégiques ou les priorités portées par des membres plus grands et plus puissants<sup>397</sup>. Par conséquent, ces États peinent à influencer l'orientation politique des OI, y compris les relations interorganisationnelles entre l'Union européenne et l'OTAN. C'était, jusqu'à récemment encore, le cas de la Suède, par exemple.

De plus, à l'exception de l'Autriche, tous les États neutres se situent à la périphérie géographique de l'espace de sécurité euro-atlantique. Les quatre pays nordiques de ce groupe – le Danemark, la Finlande, l'Islande et la Suède – forment la frontière nord de cet espace et occupent les façades côtières orientales. Ils se trouvent ainsi exposés à des défis spécifiques qui relèvent de la sécurité maritime, auxquels s'ajoutent ceux liés à la proximité de la frontière russe, la Russie étant perçue comme une menace persistante, particulièrement pour la Finlande<sup>398</sup>. Malte, située en mer Méditerranée est également concernée par la sécurité maritime, car elle constitue une frontière sud-est de l'Europe<sup>399</sup>. En tant qu'États à la fois petits mais aussi périphériques, les pays classés comme « neutres » font ainsi face à des défis spécifiques et développent une perception des menaces qui diffèrent sensiblement de celle des États membres de taille moyenne ou grande - du moins, cela s'observe largement avant l'invasion russe de l'Ukraine.

---

<sup>395</sup> Madalina Dobrescu et al., « Southern Europe: Portugal, Spain, Italy, Malta, Greece, Cyprus », in Amelia Hadfield, et al. (eds), *Foreign Policies of EU Member States: Continuity and Europeanisation*, Abingdon: Routledge (2017), p. 85.

<sup>396</sup> Martti Setälä, « Small States and NATO: Influence and Accommodation », *Atlantic Council of Finland Occasional Papers*, n° 6 (2005), p.11.

<sup>397</sup> Andrew Cottee, « The European Neutrals and NATO: Ambiguous Partnership », *Contemporary Security Policy*, vol.34 n°3 (2013), p.452.

<sup>398</sup> Prime Minister's Office, *Finnish Security and Defence Policy 2012* (2012).

<sup>399</sup> *The Armed Forces of Malta*, Strategy Paper 2016-2026, Press Brief Armed Forces of Malta, Ministry for Home Affairs and National Security (2017).

Un autre critère utile à notre analyse est celui retenu par T. Gehring et B. Faude, de l'adhésion simple<sup>400</sup>. Cela signifie que la capacité des Etats appartenant à cette catégorie à influencer les décisions et à façonner les politiques, y compris l'interaction interorganisationnelle, est limitée car ils n'ont pas voix au chapitre, et donc aucun pouvoir décisionnel, dans les organisations internationales dont ils ne sont pas membres.

Enfin, un facteur déterminant pour analyser le comportement des États dits « neutres » réside dans l'influence des débats politiques internes sur l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité, notamment lorsqu'il s'agit de coopération dans les domaines de la défense. L'héritage de neutralité et de non-alignement militaire, forgé pendant ou juste après la Seconde Guerre mondiale et renforcé durant la Guerre froide, continue de façonner leur identité stratégique, ce qui contribue à les distinguer des autres États-membres impliqués dans les dynamiques interorganisationnelles.

Cet héritage historique prend des formes diverses selon les pays. Le Danemark, par exemple, a adopté une position de neutralité au début de la Seconde Guerre mondiale, motivée par sa proximité géographique avec l'Allemagne nazie d'une part et ses liens traditionnels avec le Royaume-Uni d'autre part – bien que le pays ait rapidement été occupé par les forces allemandes. Ce choix a impacté également l'Islande, alors royaume souverain en union avec le Danemark, dont la trajectoire politique restait influencée par cette proximité historique et institutionnelle<sup>401</sup>. La Finlande et la Suède se définissent toutes deux comme « militairement non alignées », tandis que l'Autriche se décrit comme un État « non allié ». Leur statut de neutralité militaire, de non-alignement ou de non-alliance contribue à leur classement parmi les États « neutres » dans le cadre des relations entre l'UE et l'OTAN. Ni pleinement engagés dans le camp des partisans d'un rapprochement interorganisationnel, ni opposés à de telles dynamiques, ces pays adoptent une posture de prudente réserve. Leur attitude témoigne d'une réticence générale à recourir à la force et d'une préférence marquée pour les approches fondées sur le maintien de la paix et la gestion civile des crises.

Des chercheurs ont établi le constat que les États-membres du groupe des pays « neutres », tels que l'Autriche, la Suède ou Malte, préfèrent prendre part le moins possible aux affaires et aux

---

<sup>400</sup> Thomas Gehring and Benjamin Faude, « A Theory of Emerging Order Within International Complexes: How Competition Among Regulatory International Institutions leads to Institutional Adaptation and Division of Labour », *Review of International Organisations*, vol.9 n°4 (2014), p.472.

<sup>401</sup> Nikolaj Petersen, « Denmark's Foreign Relations in the 1990s », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Special Issue ‘The Nordic Region: Changing Perspectives in International Relations’, vol. 512 (1990), p.90.

relations extérieures des OI dont ils font partie<sup>402</sup>. Cela laisse entendre que les pays dits « neutres » tendent à adopter une posture de retrait, privilégiant l'observation à une implication active dans la définition et l'institutionnalisation des interactions interorganisationnelles. La politisation des questions de défense à l'échelle nationale engendre des pressions dites « post-fonctionnelles » qui freinent, voire entravent, le développement de la PSDC et, plus largement, la coopération entre l'UE et l'OTAN<sup>403</sup>. En Suède, la volonté d'être « libre de toute alliance »<sup>404</sup> et de préserver une « image d'exception »<sup>405</sup> en matière de politique étrangère demeure longtemps un élément central du discours des élites comme des citoyens. Comme évoqué dans la deuxième partie, au cours des deux décennies qui ont suivi la Guerre froide, une majorité de Suédois s'oppose à l'adhésion à l'OTAN : entre 50 % et 70 % y sont défavorables jusqu'en 2013. En Finlande également, le non-alignement militaire constitue un pilier de la politique étrangère. Si certains segments des élites politiques évoquent, de manière prudente, une adhésion à l'OTAN en cas d'agression manifeste de la Russie<sup>406</sup>, l'opinion publique reste largement sceptique<sup>407</sup>. Même l'annexion de la Crimée en 2014 ne provoque qu'un sursaut limité : en Finlande, seuls 27 % des citoyens soutiennent alors une éventuelle adhésion, tandis qu'en Suède, le chiffre grimpe à 40 % avant de retomber à 30 % en 2016<sup>408</sup>.

Les pays « neutres » au sens de notre typologie adoptent une attitude globalement favorable à une coopération accrue et à l'interaction interorganisationnelle. Toutefois, leur implication reste modérée : ils s'engagent peu dans les négociations ou les dynamiques interétatiques portées par d'autres États-membres, ce qui les rend relativement indifférents à l'approfondissement de la coopération entre l'UE et l'OTAN. Sans s'y opposer, ils évitent de prendre des positions fermes ou de promouvoir activement une intégration plus poussée entre les deux organisations.

L'analyse des documents stratégiques et des doctrines nationales de sécurité et de défense montre qu'avant 2022, le groupe des pays « neutres » en matière d'interaction interorganisationnelle

<sup>402</sup> Roderick Pace, « Malta », in Heiko Biehl et al. (eds), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*, Wiesbaden: Springer VS (2013), p.245.

<sup>403</sup> Liesbet Hooghe, Garry Marks, « A post functionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus », *British Journal of Political Science*, vol.39 n°1 (2008), p.6.

<sup>404</sup> Ulf Bjereld, « Critic or mediator? Sweden in world politics, 1945-90 », *Journal of Peace Research*, vol.32 n°1 (1995), p.24.

<sup>405</sup> Kristine Atmante, Riina Kaljurand, Tomas Jermalavičius et al., *Strategic Cultures of the Baltic States. Strategic culture in Russia's neighborhood: Change and continuity in an in-between space*, Lexington Books (2019), p.55.

<sup>406</sup> Sebastian Glassner, Annalena Fuchshuber, « Between NATO and non-alignment », *Journal of International Affairs*, vol.75 n°2 (2023), p.49.

<sup>407</sup> Niklas Helwig, « EU strategic autonomy after the Russian invasion of Ukraine: Europe's capacity to act in times of war », *Journal of Common Market Studies*, vol.61-S1 (2023), p.57.

<sup>408</sup> Robin Forsberg, Jason Moyer & Aku Kähkönen, *Finland's contributions to NATO: Strengthening the alliance's Nordic and Arctic fronts*, Woodrow Wilson International Center for Scholars (2022).

comprenait l'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Islande, Malte et la Suède. Ces États se caractérisent alors par un engagement limité dans les relations entre l'UE et l'OTAN, et par une posture globalement impartiale à l'égard de cette coopération. Avant leur adhésion à l'OTAN, la Finlande et la Suède ne s'alignaient ni avec les défenseurs d'un rapprochement interorganisationnel, ni avec ses opposants. Leur marge de manœuvre en matière de sécurité et de défense restait avant tout contrainte par des facteurs géographiques, politiques et capacitaires. Leurs ressources limitées, combinées à une contribution modeste à la coopération UE-OTAN, ont façonné une posture prudente, marquée par la réserve plutôt que par l'initiative.

*Tableau 3 : Caractéristiques des États « neutres »*

Caractéristiques communes aux neutres	Statut d'adhésion	Contributions au débat sur les capacités	Point de vue sur l'interopérabilité et la division du travail
Généralement favorables à la coopération entre l'UE et l'OTAN  Petits États, voire micro-États  Neutralité militaire ou non-alignement ou non-alliance depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale  Qualifiés de « post-neutres » en raison de leur engagement accru	Membres individuels ayant conclu des accords de partenariat	Faibles budgets militaires et ressources limitées  Faible contribution aux opérations militaires  Les États neutres membres de l'UE et non membres de l'OTAN participent à l'EUBG  Les États neutres membres de l'OTAN et non membres de l'UE participent à la NRF	Préférence pour la complémentarité  En faveur d'une coordination étroite et d'échanges dans les opérations  En faveur d'une division du travail afin d'éviter toute exclusion  Considèrent un niveau élevé d'interopérabilité comme essentiel pour leur propre sécurité et défense

## **b. Vers une posture proactive : la Suède et la Finlande comme moteurs d'une coopération interorganisationnelle renforcée.**

Comme le souligne Nele Ewers-Peters, le rôle des États-membres dans les relations interorganisationnelles n'est jamais figé. La Suède et la Finlande semblent aujourd'hui correspondre davantage aux caractéristiques du type « défenseurs des interactions entre l'UE et l'OTAN ». Des ruptures externes majeures, tout comme des inflexions dans les politiques intérieures, entraînent ainsi des reconfigurations stratégiques qui poussent certains États à opérer un basculement – modifiant alors, du moins en apparence, l'équilibre des rôles au sein de l'architecture européenne de sécurité.

Cette évolution s'éclaire notamment à la lumière de la théorie de l'équilibre des pouvoirs – ou, plus précisément, de l'équilibre des menaces – développée par le néoréaliste américain Stephen Walt<sup>409</sup> (mentionnée en introduction). Selon cette approche, les États adaptent leurs alliances et réorientent leur posture stratégique en réponse à la perception d'une menace croissante, afin de rétablir un équilibre de sécurité perçu comme vital à leur survie. Selon cette théorie, une menace extérieure grave pesant sur la sécurité européenne – comme l'invasion russe de l'Ukraine – incite les États à resserrer les rangs et à coordonner leurs efforts pour dissuader, voire contenir, une puissance voisine militairement robuste et portée par des ambitions révisionnistes. Face à un tel bouleversement stratégique, la logique de l'équilibre des menaces prévaut : les États cherchent à renforcer leur sécurité collective par des alliances et des mécanismes de coopération accrus.

Dans ce contexte, le groupe des « défenseurs » ou partisans de l'interaction interorganisationnelle entre l'UE et l'OTAN regroupe à la fois des États-membres dits « multiples », c'est-à-dire membres des deux organisations, et des États-membres « uniques », qui ne siègent qu'au sein de l'une des deux<sup>410</sup>. Ce groupe se distingue par une volonté affirmée de renforcer la complémentarité entre les deux institutions, dans une optique de cohérence stratégique, d'optimisation des capacités, et de réponse conjointe aux menaces hybrides et conventionnelles. Les membres multiples sont cependant plus susceptibles de jouer un rôle proactif dans le soutien à une coopération plus étroite et à une interaction renforcée, car ce statut de membre multiple au sein du même réseau leur permet de promouvoir efficacement la coopération interorganisationnelle de manière égale dans les deux organisations.

---

<sup>409</sup> Stephen M. Walt, *The origins of alliances*, Ithaca, N.Y. London : Cornell University press (1990).

<sup>410</sup> Thomas Gehring and Sebastian Oberthür, « The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions », *European Journal of International Relations*, vol.15 n°1 (2009), p.125.

En ce qui concerne leur adhésion aux organisations, les partisans peuvent appartenir à la aux États d'origine, fondateurs des organisations, qu'aux États qui y ont adhéré ultérieurement<sup>411</sup>. En effet, le fait qu'un État soit membre fondateur de l'UE et de l'OTAN ne suffit pas à en faire un défenseur convaincu de la coopération interorganisationnelle. La participation à la création des deux organisations n'implique pas nécessairement une volonté de les faire converger. À leur origine, l'OTAN et l'UE poursuivaient des finalités distinctes, et leur rôle respectif a considérablement évolué au fil des décennies. Ainsi, la France, bien qu'étant l'un des États fondateurs des deux OI, n'incarne pas toujours une posture favorable à un rapprochement étroit entre elles et s'est même souvent montrée réticente à un tel alignement stratégique. À l'inverse, les États d'Europe centrale, orientale et balte, qui ont rejoint l'OTAN et l'UE après la Guerre froide, cherchent à éviter toute forme de choix entre les deux et ont opté pour une formalisation active de leurs relations avec les deux organisations, perçues comme complémentaires et garantes de leur sécurité. Ce positionnement les pousse naturellement à défendre une coopération renforcée entre l'UE et l'Alliance, qu'ils considèrent non seulement comme compatible, mais comme nécessaire. Certains pays estiment qu'une « augmentation des adhésions multiples faciliterait à la fois la coopération et la convergence »<sup>412</sup>. C'est pourquoi les États baltes en particulier, « considèrent que leur fonction principale est d'assurer la coordination entre la [PSDC] et l'OTAN »<sup>413</sup>.

L'examen des stratégies de sécurité nationale et des documents de défense publiés par la Finlande et la Suède depuis leur adhésion à l'OTAN révèle une orientation clairement favorable à une coopération renforcée entre l'UE et l'Alliance atlantique. En effet, à l'instar d'autres « défenseurs » (Albanie, Belgique, Bulgarie, Canada, Croatie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Danemark, Royaume-Uni et États-Unis), la Suède et la Finlande adoptent une attitude résolument positive à l'égard de la coopération interorganisationnelle. Elles expriment une opinion favorable quant à une division efficiente du travail entre l'UE et l'OTAN, s'investissent activement dans les négociations et se distinguent par un haut niveau de promotion de cette coopération. Leur contribution, en termes de troupes et de ressources, s'avère d'autant plus significative qu'elle est rapportée à leur positionnement stratégique et à leurs capacités globales.

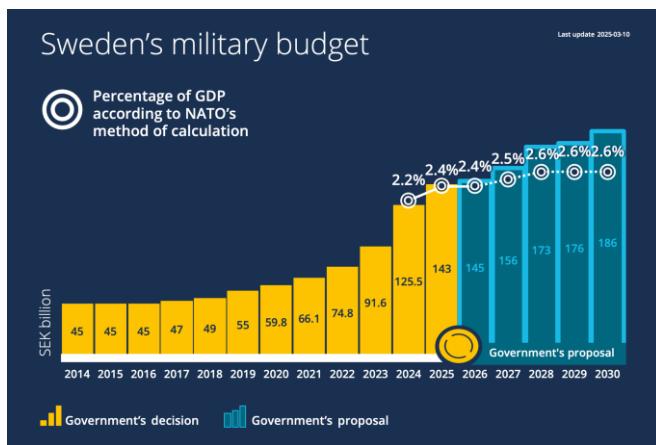
---

<sup>411</sup> Konstantinos D. Magliveras, « Membership in international organizations », *Research handbook on the law of international organizations*, Edward Elgar Publishing (2011), p. 88.

<sup>412</sup> Antonio Missiroli, « The EU and its changing neighbourhood: stabilization, integration and partnership », *European Union Foreign and Security Policy*, Routledge (2004), p.130.

<sup>413</sup> Elzbieta Tromer, *Russia's Role in the Baltic Approaches to National Security and the European Security and Defence Policy* Danish Institute for International Studies (2006), p. 106.

**Illustration 2 : évolution des dépenses suédoises en matière de Défense (rapportées au PIB).**



Source : gouvernement suédois<sup>414</sup>.

En termes concrets, la Suède et la Finlande n'ont nullement ralenti leur engagement au sein de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE après leur intégration à l'OTAN ; bien au contraire, leur implication s'est renforcée. Toutes deux ont accru leurs contributions à plusieurs opérations militaires de l'Union. Elles poursuivent notamment leur engagement en Somalie, au sein de la mission de formation de l'UE (*EUTM Somalia*), ainsi qu'au Mozambique, dans le cadre de l'*EUTM* restructurée en *EUMAM* en septembre 2024, visant à renforcer les capacités des forces de sécurité locales. La Finlande et la Suède continuent également à soutenir activement l'opération *EUNAVFOR MED IRINI*, destinée à faire respecter l'embargo onusien sur les armes à destination de la Libye, tout en luttant contre les réseaux de traite des êtres humains. Leur participation s'étend désormais à *EUNAVFOR ASPIDES*, une mission lancée début 2024 pour sécuriser les voies maritimes en mer Rouge et dans les zones adjacentes, en réaction aux attaques des Houthis visant des navires commerciaux<sup>415</sup>. Par ailleurs, depuis début 2023, les deux États prennent part à la mission *EUMAM Ukraine*, en apportant leur expertise à la formation des forces armées ukrainiennes<sup>416</sup>. Cette contribution se concentre sur la formation médicale et l'entraînement des bataillons d'infanterie, principalement en Allemagne. La Finlande,

<sup>414</sup> Les dépenses allouées par le gouvernement à la défense militaire ont augmenté de 10 % entre 2024 et 2025. Avec ces augmentations, les dépenses de défense représentent environ 2,4 % du PIB en 2025, selon la définition de l'OTAN, et devraient représenter environ 2,6 % en 2028, faisant de la Suède un « excellent élève » de l'Alliance, critère déterminant du type « défenseurs ».

<sup>415</sup> Ministry of Defence of Finland. *EU Cooperation*. Ministry of Defence, May 19, 2025.

[https://www.defmin.fi/en/areas\\_of\\_expertise/international\\_defence\\_cooperation/eu\\_cooperation?utm](https://www.defmin.fi/en/areas_of_expertise/international_defence_cooperation/eu_cooperation?utm)

<sup>416</sup> Ostanina, Sascha, *The EU Military Assistance Mission for Ukraine – A Peace Actor Who Teaches to Fight*. Policy Brief. Jacques Delors Centre, 2024.

en particulier, s'est distinguée par son soutien massif à l'Ukraine puisqu'elle lui a alloué plus de 2,5 milliards d'euros à travers 22 programmes d'aide, se plaçant au neuvième rang des contributeurs en pourcentage du PIB, selon les données de l'Institut de Kiel<sup>417</sup>. À la veille du premier anniversaire de son adhésion à l'OTAN, la Finlande a réaffirmé son soutien indéfectible à l'Ukraine : en visite à Kiev, le président Alexander Stubb a annoncé un 23<sup>ème</sup> programme d'aide d'un montant de 188 millions d'euros et signé un accord de coopération en matière de sécurité pour une durée de dix ans<sup>418</sup>.

La Finlande participe activement à la Coopération structurée permanente (PESCO) : elle est engagée dans huit projets, détient un statut d'observateur dans quinze autres, et en coordonne un. La Suède, quant à elle, joue un rôle clé dans le nouveau projet PESCO 4E, considéré comme une étape majeure du développement naval européen. Ce projet ambitieux vise à doter les futurs navires de guerre de systèmes de pointe, capables de répondre aux exigences croissantes de la sécurité mondiale, tout en renforçant l'interopérabilité et le soutien logistique entre les États membres participants<sup>419</sup>.

En parallèle de leur engagement réaffirmé pour la PSDC, la Finlande et la Suède contribuent d'ores et déjà de manière « remarquable »<sup>420</sup> au sein de l'OTAN, selon Jason C. Moyer du Woodrow Wilson International Center et ce, malgré une première année pour le moins mouvementée. Au cours de sa première année au sein de l'OTAN, la Finlande a fait face à plusieurs défis majeurs, auxquels elle a su répondre avec fermeté, tant seule qu'en coordination avec ses alliés. Un navire soupçonné d'appartenir à la Chine aurait endommagé un raccordement sous-marin stratégique de gaz entre l'Estonie et la Finlande, ainsi que deux câbles de télécommunication<sup>421</sup>. Peu après l'incident impliquant le gazoduc *Balticconnector*, les autorités finlandaises ont constaté une hausse discrète mais notable du nombre de migrants franchissant la frontière avec la Russie - une situation apparemment encouragée par les autorités russes<sup>422</sup>. Ce type de pression hybride n'est pas inédit : la Russie a déjà utilisé les flux migratoires comme levier

<sup>417</sup> Kiel Institute for the World Economy. *Ukraine Support Tracker – Aid Contributions to Ukraine*, March 2025.

[https://interactive.guim.co.uk/uploader/embed/2025/03/ukraine\\_aid\\_ranking/giv-45591KDfLrAi6j0o/](https://interactive.guim.co.uk/uploader/embed/2025/03/ukraine_aid_ranking/giv-45591KDfLrAi6j0o/)

<sup>418</sup> Stubb, A. & Zelenskyy, V., *Agreement on security cooperation and long-term support between the Republic of Finland and Ukraine*, publié sur le site de la Présidence de la République de Finlande (2024).

<https://www.presidentti.fi/en/agreement-on-security-cooperation-and-long-term-support-between-the-republic-of-finland-and-ukraine/>

<sup>419</sup> [https://www.linkedin.com/posts/european-defence-agency\\_pesco4e-pesco-video-activity-7238905314698252288-0b1t/?utm](https://www.linkedin.com/posts/european-defence-agency_pesco4e-pesco-video-activity-7238905314698252288-0b1t/?utm)

<sup>420</sup> Jason Moyer, *Finland's Remarkable First Year in NATO*, Wilson Center 2024.

<sup>421</sup> Jérémie André & Clément Machecourt, « Un navire chinois suspecté du sabotage de deux câbles en mer Baltique », *Le Point*, 20 novembre 2024 [Consulté le 9 mai 2025].

<sup>422</sup> Isabella Hannén, *Balancing National Security and Human Rights at Finland's Eastern Border*, Wilson Center (2023).

politique, notamment lors de la crise orchestrée par le régime biélorusse à la frontière avec l'Union européenne en 2021.

Comme la plupart des pays dits « défenseurs », la Finlande et la Suède s'inscrivent résolument dans le camp atlantiste<sup>423</sup>. Elles fondent leur sécurité nationale sur l'OTAN, qu'elles entendent renforcer, en soutenant notamment activement la présence militaire américaine sur le continent. Hostiles à toute velléité d'autonomie stratégique européenne susceptible de fragiliser l'Alliance, elles n'acceptent le développement de capacités européennes que dans la mesure où celles-ci complètent – sans concurrencer – l'OTAN<sup>424</sup>. En 2024, les deux pays ont ainsi franchi une nouvelle étape dans leur intégration à la défense transatlantique en signant des accords-cadres permettant le déploiement de forces américaines sur leur sol : dix-sept sites en Suède, quinze en Finlande. Plusieurs de ces installations sont situées dans le nord du pays, notamment à Ivalo, Rovajärvi, Rovaniemi, Tervola et Veitsiluoto. Au total, la Norvège, la Suède et la Finlande ont ouvert l'accès à 36 bases militaires aux troupes et équipements américains. Comme l'a déclaré le ministre finlandais de la Défense, Antti Häkkänen : « Finland will host a NATO command and there will be land force presence in Finland »<sup>425</sup>.

Selon la chercheuse Minna Ålander, le gouvernement finlandais s'est en outre déclaré favorable à l'accueil d'un Centre d'excellence de l'OTAN et la Finlande pourrait ainsi rejoindre le réseau des 28 structures actuellement accréditées au sein de l'Alliance<sup>426</sup>. Dans cette dynamique, l'Accélérateur d'innovation en matière de défense pour l'Atlantique Nord (DIANA) a d'ores et déjà annoncé la création de deux centres d'essai, ainsi qu'un accélérateur technologique à Espoo et Oulu (Finlande). D'autres implantations pourraient suivre dans les années à venir, consolidant à la fois l'ancrage stratégique de la Finlande au sein de l'Alliance atlantique et sa contribution à l'innovation en matière de défense. Ces centres, qui associent expertise technologique et coopération internationale, constituent par ailleurs des passerelles précieuses entre l'OTAN et l'Union européenne.

Comme le souligne la chercheuse norvégienne Nina Græger<sup>427</sup>, les cadres formels de coopération entre l'UE et l'OTAN – en matière de dialogue, de consultation et de prise de décision

---

<sup>423</sup> Carmen Gebhard and Simon J. Smith, « The two faces of EU-NATO cooperation: Counter-piracy operations off the Somali coast », *Cooperation and Conflict* (2015), p.108.

<sup>424</sup> Stephen F. Larrabee, « ESDP and NATO: Assuring Complementarity », *The International Spectator*, vol.39 n°1 (2004), p.55.

<sup>425</sup> Reuters, « Finland will host a NATO land command and troops », 14 juin 2024.

<sup>426</sup> Entretien avec Minna Ålander.

<sup>427</sup> Nina Græger « Security. EU-NATO Relations: Informal Cooperation as a Common Lifestyle », in Amandine Orsini (ed.), *The European Union with/in International Organisations: Commitment, Consistency and Effects across Time*, Ashgate (2014).

– ont progressivement perdu de leur substance, en grande partie en raison de blocages politiques persistants, liés notamment au différend turco-chypriote. Pour contourner ces impasses, ce sont désormais des mécanismes informels qui assurent, dans une large mesure, l'ossature des interactions entre les deux organisations. Ces relations discrètes mais efficaces s'opèrent à plusieurs niveaux : au sommet, entre hauts représentants tels que Federica Mogherini et Jens Stoltenberg, comme évoqué précédemment, mais aussi à des échelons intermédiaires et techniques, où se tisse une coopération plus pragmatique et souvent plus souple. « At the staff level, cooperation in HQs happens in offices, over meals, on the phone, by email, or on the fringe of formal meetings – EU–NATO specific but not only » explique N. Graeger<sup>428</sup>. Cette dernière s'est notamment penchée sur les stratégies informelles mises en œuvre par le personnel de l'UE et de l'OTAN pour contourner le veto croisé turc et chypriote, particulièrement contraignant sur le terrain au Kosovo. Ce blocage institutionnel entrave non seulement les échanges d'informations et la coordination opérationnelle, mais engendre également des chevauchements dans les actions des deux organisations. Pourtant, malgré l'impossibilité de signer des déclarations communes ou de prendre des décisions officielles conjointes, les équipes engagées sur le terrain – à tous les niveaux – continuent de se réunir régulièrement. Ces interactions illustrent la capacité d'adaptation des acteurs de terrain, qui privilégient la coopération pragmatique face aux limites imposées par les tensions politiques entre États membres<sup>429</sup>.

En amont ou en parallèle du niveau strictement opérationnel, la collaboration entre membres de l'UE et de l'OTAN repose sur la construction d'un véritable « éthos » commun – un esprit de corps partagé qui fonde et soutient la coopération interinstitutionnelle. Cet éthos, bien plus qu'une simple affinité professionnelle, se tisse progressivement à travers des expériences communes, des routines partagées et une confiance mutuelle, qui se consolident au fil des pratiques quotidiennes et des interactions informelles sur le terrain<sup>430</sup>. Or, cet esprit de corps ne naît pas spontanément : il se forge notamment dans le cadre de formations communes, qui offrent aux membres des deux organisations l'occasion de se familiariser avec leurs cultures institutionnelles respectives, de développer des réflexes partagés...<sup>431</sup>. Les Centres d'excellence de l'OTAN et de l'UE jouent un rôle clé dans la consolidation de ces liens entre les deux organisations. Au-delà de leur mission première de production d'expertise dans des domaines stratégiques, ils constituent

---

<sup>428</sup> *Ibid.*, p.162.

<sup>429</sup> Oya Dursun-Ozkanca, « Does it take four to tango? A comparative analysis of international collaboration on peacebuilding in Bosnia and Herzegovina and Kosovo », *Journal of Balkan and near eastern studies*, (2010), p.440.

<sup>430</sup> Emmanuel Adler and Vincent Pouliot, « International practices: introduction and framework », in: Emmanuel Adler and Vincent Pouliot (eds), *International practices*, Cambridge: Cambridge Adl (2011), p.7.

<sup>431</sup> Etienne Wenger, Richard McDermott, William Snyder, *A guide to making knowledge: cultivating communities of practice*. Boston, MA: Harvard Business School Press (2002). p.1.

également des lieux d'apprentissage et de socialisation professionnelle, où se diffusent des pratiques communes à travers les formations qu'ils dispensent. Ces centres contribuent ainsi à ancrer une culture partagée parmi les personnels civils et militaires des deux institutions. Certes, le principal cadre formel de coopération entre l'UE et l'OTAN demeure l'ensemble d'accords dits de « Berlin Plus » mais ces mécanismes, conçus dans un contexte géopolitique désormais révolu, sont dépassés par les évolutions politiques récentes. Il est néanmoins réducteur de se focaliser uniquement sur ces instruments institutionnels : en parallèle, des formes de coopération informelle, portées par le personnel des deux organisations – que ce soit au niveau administratif ou sur le terrain – jouent aussi un rôle important dans le maintien d'un dialogue opérationnel constant et d'une coordination pragmatique. Lors de notre entretien, Tony Lawrence a ainsi regretté la tendance de certains acteurs à s'attacher exclusivement aux accords de « Berlin Plus » comme s'ils constituaient le bréviaire immuable des relations UE-OTAN, et rejoint la thèse de N. Graeger pour qui : « If you talk to people who are actually in the business, they will always say that at the working level EU, NATO relations have been very good and have developed substantially over the years »<sup>432</sup>. C'est pourquoi les Centres d'excellence ont selon lui un impact « non négligeable »<sup>433</sup> en ce qu'ils permettent de créer des contacts informels réguliers.

La perspective d'un élargissement des domaines de coopération informelle – au-delà des seules menaces hybrides, de la sécurité énergétique ou de la cyberdéfense – notamment sous l'impulsion de la Finlande, inscrit nettement les deux pays dans la catégorie des défenseurs du partenariat UE-OTAN. Si les facteurs structurels tels que les intérêts stratégiques convergents ou l'appartenance à des cadres institutionnels communs, créent un terrain favorable à la coopération, ce sont les facteurs conjoncturels qui en déterminent concrètement l'émergence.

**Tableau 4 : caractéristiques des États « Défenseurs » de la coopération interorganisationnelle :**

Caractéristiques communes aux défenseurs	Les défenseurs et leurs membres	Contributions au débat sur les capacités	Point de vue sur l'interopérabilité et la division du travail
Participation active au processus de	Bon réseau et maintien de cadres minilatéraux	Possèdent des ressources vitales et	Promouvoir et s'engager activement dans la réalisation de

<sup>432</sup> Entretien avec Tony Lawrence, 11 avril 2025.

<sup>433</sup> Ibid.

formalisation de la coopération	Représenté dans de nombreux groupes au sein et entre les deux organisations	des capacités militaires	l'interopérabilité entre tous les États et toutes les organisations
Acteurs clés et moteurs de ce processus	Bonnes relations générales avec tous les États-membres	Participent à des projets de développement des capacités dans les deux organisations	Consultations internes et externes sur l'interopérabilité
Maintien d'une coopération étroite avec les autres États-membres au sein des deux organisations	Si problème, pas décisif	Visent à convaincre d'autres États-membres d'améliorer et de développer leurs capacités militaires	Favoriser la division du travail afin de tirer parti des points forts de chaque organisation
	Coopération avec les États membres en dehors des relations interorganisationnelles	Cherchent à éviter les doubles emplois (inutiles)	Privilégier la division du travail afin d'éviter les doubles emplois et les chevauchements d'activités
		Dépenses militaires et budget de défense plus élevés	

Ainsi, il est désormais établi qu'à l'instar des autres défenseurs de la coopération UE-OTAN, la Finlande et la Suède se distinguent par leur engagement actif au sein des deux organisations et par leurs capacités militaires substantielles – voire, dans certains domaines, remarquables. Ces atouts leur confèrent une réelle capacité d'influence, qu'ils peuvent mobiliser pour convaincre d'autres États membres d'adopter une approche similaire. Au-delà de leurs contributions capacitives, ces deux Etats se positionnent également comme des promoteurs volontaires de la coopération transatlantique : ils affichent une volonté affirmée de faciliter sa poursuite et promeuvent une stratégie claire et structurée quant à l'avenir des relations entre l'Union européenne et l'OTAN. En effet, dès le 20 mars 2024, le ministre des Affaires étrangères suédois Tobias Billström déclarait que « Sweden wants to see a more strategic, long-term approach

to key threat actors, to strengthen the cyber sanctions regime and to develop EU cooperation in this area, including with the private sector and with NATO »<sup>434</sup>. Il poursuit en ajoutant :

*The EU and NATO should be complementary and mutually reinforcing. Sweden should work towards further enhanced cooperation between NATO and the EU, particularly in the areas of cyber defence, cyber security and cyber resilience. Unnecessary duplication between these organisations could risk impeding capacity development and should be avoided*<sup>435</sup>.

Dans le même esprit, la Finlande insiste sur la nécessité de renforcer et d'approfondir la politique de défense de l'UE de manière globale, en veillant à assurer sa compatibilité stratégique avec les objectifs de l'OTAN et à en exploiter pleinement les synergies. Selon le gouvernement finlandais, l'adhésion à l'Alliance atlantique constitue un tournant fondamental dans la posture de défense du pays, ouvrant la voie à de nouvelles formes de coopération, notamment dans le cadre de PESCO, ou de son équivalent côté OTAN, le FNC, où les complémentarités entre les deux cadres peuvent désormais être davantage exploitées<sup>436</sup>. Par ailleurs, et de manière particulièrement explicite, la ministre finlandaise des Affaires étrangères, Elina Valtonen, a souligné l'importance de la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN lors d'un discours prononcé au Forum du FIIA le 20 mars 2024. Son intervention témoigne de l'alignement clair de la diplomatie finlandaise sur une vision stratégique intégrée, où l'articulation entre les deux piliers de la sécurité euro-atlantique est perçue non comme une redondance, mais comme une complémentarité à approfondir :

*Last but absolutely not least: EU–NATO cooperation. Here, too tremendous progress has been achieved over the past few months. Now it's important to maintain the positive momentum. (...) The reasons for this are clear: our security is interconnected and together we can mobilize a broad range of tools to respond to the challenges we face. (...) Since last year, many concrete advances have been made – in hybrid, cyber, maritime security and in exercises, to name just a few topics – but perhaps even more important is the cultural change that has taken place: cooperation is fast becoming the normal way of working in both organisations. This is exactly what we should aim at – cooperation as the rule, not the exception. From the perspective of the EU, strengthening EU–NATO cooperation is a key component of developing EU security and defence policy. A stronger EU is also in NATO's interest, and an important contribution to transatlantic burden-sharing. (...) The European Centre of Excellence for countering Hybrid Threats*

---

<sup>434</sup> Gouvernement suédois, *Déclaration de politique gouvernementale suite à l'adhésion de la Suède à l'OTAN*, (2024).

<sup>435</sup> Gouvernement suédois, *Coopération internationale*, (2024).

<sup>436</sup> Finnish Government, Government Communications Department, *Ministerial Committee on European Union Affairs discusses EU defence cooperation and economic security* (2024).

*established in Helsinki is a concrete sign of cooperation. As an independent actor outside formal EU and NATO structures the centre can open new avenues for cooperation on this important topic* <sup>437</sup>.

Ajoutons enfin le fait qu'à la fin de la période qui nous intéresse, l'OTAN apparaît comme l'incontestable garante de la sécurité en Europe, « the only show in town »<sup>438</sup>, selon l'expression consacrée. Cette réalité géopolitique rend désormais caduque, voire irréaliste, le concept d'autonomie stratégique européenne tel qu'il a été défendu par les tenants d'une approche plus souverainiste des relations UE-OTAN, à l'instar de la France<sup>439</sup>. En conséquence, le poids relatif des États favorables à une intensification des interactions entre les deux organisations se trouve mécaniquement renforcé au sein de l'architecture sécuritaire européenne.

## **2. Le minilatéralisme nordique : un levier complémentaire aux logiques institutionnelles.**

S'il demeure prématuré – et sans doute délicat – de caractériser les avancées concrètes selon les critères définis par R. Biermann en matière de relations interorganisationnelles (partage d'informations, coordination des politiques et actions et décisions conjointes), ou d'évaluer leur niveau d'intensité (absentes, minimes, modérées et fortes)<sup>440</sup>, un constat s'impose néanmoins : l'espace euro-atlantique est aujourd'hui animé par une dynamique minilatérale particulièrement intense, au sein de laquelle la Finlande et la Suède occupent une place centrale. Ce positionnement actif constitue un indicateur significatif de leur évolution vers un rôle affirmé de « défenseurs » des relations interorganisationnelles entre l'Union européenne et l'OTAN - un point sur lequel nous reviendrons dans un second temps.

### **a. Le minilatéralisme, cadre fortuit de rapprochement UE-OTAN au service des « défenseurs » des interactions interorganisationnelles.**

Comme cela a été dit, un élément caractéristique des « défenseurs » des relations interorganisationnelles réside dans leur engagement actif en faveur du rapprochement entre

---

<sup>437</sup> Elina Valtonen, *Discours prononcé par la ministre Valtonen au Forum FILA 2024* le 20 mars 2024.

<sup>438</sup> Tony Lawrence, Tomas Jermalavičius & Jan Hyllander, *The Newest Allies: Finland and Sweden in NATO*, International Centre for Defence and Security (Estonia) (2024), p.12.

<sup>439</sup> Frédéric Bozo, *French Foreign Policy since 1945: An Introduction* New York: Bergham Books (2016).

<sup>440</sup> Rafael Biermann, « Interorganisationalism in Theory and Practice », *Studia Diplomatica. The Brussels Journal of International Relations*, vol.62 n°3 (2009), p.9.

l'Union européenne et l'OTAN, notamment par la promotion de cette coopération auprès des États membres qui y sont réticents. Cet engagement se traduit souvent par des consultations ciblées ou des négociations dans des formats minilatéraux. Par « minilatéralisme », nous entendons ici des initiatives de coopération regroupant entre deux et une dizaine d'États, selon une logique d'efficacité fondée sur la participation restreinte et l'absence d'institutions permanentes dédiées<sup>441</sup>. Contrairement au multilatéralisme – qui suppose au moins trois membres et exclut les interactions bilatérales –, le minilatéralisme englobe ces dernières et repose sur une plus grande souplesse. Il serait vain de tenter de figer ces formats dans des catégories trop rigides, tant les configurations minilatérales en matière de défense européenne sont variées : elles impliquent généralement entre deux et cinq membres, sont plus ou moins institutionnalisées, et se concentrent alternativement sur des enjeux opérationnels ou capacitaires. Ce qui les unit cependant, c'est leur contribution indirecte mais significative au rapprochement entre l'UE et l'OTAN, en favorisant la convergence des pratiques, des objectifs et des cultures stratégiques.

L'attention prédominante souvent accordée à l'OTAN et à l'UE lorsqu'il est question de sécurité et de défense en Europe, tend toutefois à occulter une réalité plus fine : celle des modalités concrètes par lesquelles la coopération euro-atlantique est mise en œuvre, stimulée et consolidée. La défense européenne repose en effet sur un maillage dense de collaborations bilatérales et minilatérales, souvent peu visibles mais profondément structurantes. L'OTAN et l'Union européenne fournissent ainsi le cadre général, mais ces deux OI ne font souvent qu'abriter ou formaliser des dynamiques qui ont été amorcées à un niveau inférieur. Les États européens insèrent ainsi leurs propres efforts bilatéraux et minilatéraux, dans une logique ascendante. Le développement de la PSDC de l'Union en 1999 illustre cette dynamique et découle directement de l'accord bilatéral conclu entre la France et le Royaume-Uni à Saint-Malo en 1998. Comme le souligne le professeur britannique Bence Nemeth, les relations interorganisationnelles entre l'UE et l'OTAN seraient inopérantes sans ces coopérations infra-institutionnelles, qui jouent un rôle fondamental dans l'édifice sécuritaire européen<sup>442</sup>.

Face à l'invasion russe de l'Ukraine, l'OTAN a mobilisé des partenariats minilatéraux préexistants pour réagir avec célérité et efficacité. Le Royaume-Uni, par exemple, a joué un rôle de premier plan en Estonie, s'appuyant sur une relation bilatérale consolidée pendant plus d'une décennie de coopération opérationnelle dans la province d'Helmand, en Afghanistan. Du côté de

---

<sup>441</sup> Alice Pannier, « Le ‘minilatéralisme’ : une nouvelle forme de coopération de défense », *Politique Etrangère* 1 (2015), p.38.

<sup>442</sup> Bence Nemeth, *How to Achieve Defence Cooperation in Europe? The Subregional Approach*, Bristol University Press (2022).

la PSDC, la dynamique est similaire. Lors de la création de la Coopération structurée permanente (PESCO) en 2017 – conçue comme une réponse européenne au tournant stratégique amorcé par la Russie depuis l'annexion de la Crimée –, l'Union s'est d'abord appuyée sur des initiatives bilatérales et minilatérales existantes. Et dans bien des cas, les projets inscrits dans le cadre de la PESCO ne sont que le prolongement formel de coopérations antérieures, requalifiées dans le langage institutionnel de l'UE<sup>443</sup>. Une enquête portant sur soixante-dix exemples de coopération européenne en matière de défense met ainsi en lumière un constat contre-intuitif : la majorité de ces initiatives ne s'inscrivent ni dans le cadre de l'OTAN, ni dans celui de la PSDC. Néanmoins, elles peuvent être aisément intégrées, voire renommées, comme projets relevant de l'Union européenne, de l'OTAN - ou des deux - si les circonstances politiques le requièrent<sup>444</sup>. Un nombre croissant de chercheurs plaident aujourd'hui pour une réévaluation du prisme analytique dominant : selon eux, il est temps que les Européens reconnaissent pleinement le rôle structurant des dynamiques minilatérales dans l'architecture de sécurité du continent, et qu'ils inversent la perspective traditionnelle qui tendait à considérer les cadres institutionnels de l'UE et de l'OTAN comme les seuls moteurs de l'intégration sécuritaire<sup>445</sup>. Une telle relecture permettrait non seulement de mieux appréhender la réalité concrète de la coopération sécuritaire en Europe, mais aussi de conforter notre thèse centrale, à savoir l'importance déterminante des États membres en tant qu'acteurs moteurs, à la fois initiateurs et catalyseurs des dynamiques interorganisationnelles entre l'UE et l'OTAN.

La logique qui pousse les États à privilégier le minilatéralisme, sans nécessairement raisonner en termes institutionnels stricts, s'explique de manière assez directe. Les États (que nous personnifions ici par facilité de langage et par soucis de concision) poursuivent avant tout leurs intérêts stratégiques nationaux et choisissent le cadre – qu'il s'agisse de l'OTAN, de l'Union européenne ou de formats plus restreints - qui sert au mieux leurs objectifs du moment. Le recours au format minilatéral présente à cet égard un avantage souvent décisif : il permet une plus grande flexibilité, facilite la prise de décision et offre des résultats plus rapides. Ce mode d'action s'accorde ainsi avec les impératifs d'agenda et les contraintes de réactivité qui pèsent sur les gouvernements<sup>446</sup>.

---

<sup>443</sup> Aarshi Tirkey, *Minilateralism: Weighing the Prospects for Cooperation and Governance*, Observer Research Foundation (2021).

<sup>444</sup> Christian Mölling & Sophie-Charlotte Brune, *The Impact of the Financial Crisis on European Defence*, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department (2011).

<sup>445</sup> Hugo Meijer et Marco Wyss, « Upside down: Reframing European Defence Studies », *Cooperation and conflict*, vol.54 n° 3 (2019), p.378-406.

<sup>446</sup> Patrick Hassenteufel, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, vol.1 n°157 (2010), p.56.

Le bilatéralisme et le minilatéralisme ne sont nullement étrangers à l'architecture institutionnelle de l'UE et de l'OTAN. L'Union européenne a formalisé ces logiques dans le cadre du traité de Lisbonne, notamment à travers la Coopération structurée permanente (CSP-PESCO), qui permet à un groupe restreint d'États de progresser de manière différenciée sur des projets spécifiques (article 44), tout en s'engageant parallèlement dans des initiatives de mutualisation et de partage capacitaire. Quant à l'OTAN, elle a aussi depuis longtemps intégré ces pratiques : l'achat collectif d'avions de surveillance AWACS (Boeing E-3 Sentry) par douze alliés en 1978 en constitue un exemple emblématique, illustrant une dynamique minilatérale opérant au sein d'un cadre multilatéral<sup>447</sup>.

Malgré l'existence de mécanismes formels de coopération, les États européens expriment une insatisfaction croissante à l'égard des cadres multilatéraux traditionnels qui explique en partie le recours à des formats minilatéraux. Deux types de préoccupations se détachent nettement : d'une part, les lourdeurs inhérentes aux processus décisionnels qui requièrent du temps, de l'énergie et des ressources et freinent la réactivité des organisations ; d'autre part, le principe du consensus, censé garantir l'égalité entre les membres qui tend à produire des compromis limités, fondés sur le plus petit dénominateur commun, au détriment de l'ambition. Même les formats dits « flexibles », comme la CSP, offrent en réalité une marge de manœuvre réduite, car ils restent encadrés par des règles rigides.

C'est en réaction à ces contraintes que la coopération entre pays européens s'est développée en dehors des canaux multilatéraux formels, au sein de cadres plus souples et souvent informels. On peut citer à cet égard la création du NORDEFCO en 2009, mais aussi plusieurs coopérations bilatérales et minilatérales impliquant les Pays-Bas notamment (telles que la coopération maritime belgo-néerlandaise ou le Commandement européen du transport aérien – EATC), ainsi que les initiatives portées par le groupe de Visegrád, comme le groupement tactique conjoint. Ces formats, capables d'embrasser la coopération opérationnelle, capacitaire et industrielle, permettent souvent de contourner les tabous institutionnels et la verticalité des grandes structures multilatérales.

Ces cadres minilatéraux se caractérisent avant tout par une convergence d'ambitions et de capacités entre les États participants, souvent renforcée par une expérience de coopération préalable. Leur principal atout réside dans le fait que ce sont les États eux-mêmes qui, en petit nombre en définissent les règles, assurent le suivi des progrès, décident des ajustements nécessaires et ne répondent qu'à leurs propres partenaires. Cela ne signifie pas que ces formats soient exempts

---

<sup>447</sup> OTAN, *AWACS : les yeux de l'OTAN dans le ciel* (2023).

de difficultés : des divergences d'intérêts peuvent surgir, les résultats ne sont pas toujours immédiats et les déceptions ne sont pas rares. Toutefois, ces dispositifs sont perçus comme plus attractifs, car ils offrent une plus grande souplesse, des procédures moins lourdes, une dynamique d'action plus soutenue et des avancées plus rapides. Chaque partenariat minilatéral de défense repose sur une combinaison propre de motivations. Certains s'ancrent dans la proximité géographique ou dans des cultures stratégiques similaires, d'autres se construisent autour d'intérêts technologiques ou industriels partagés. Si certains prennent la forme d'accords généraux, structurés de manière classique et descendante, une large part des coopérations européennes actuelles en matière de défense émanent d'approches ascendantes (*bottom-up*), fondées sur des besoins précis : formation transfrontalière, mutualisation de l'éducation militaire, partage de pièces de rechange ou encore exploitation conjointe de capacités telles que les avions ravitailleurs<sup>448</sup>.

Par ailleurs, les adhésions à ces cadres minilatéraux se recoupent fréquemment, tissant un dense maillage de partenariats aux contours parfois mouvants. On recense ainsi des accords bilatéraux ou trilatéraux entre la Finlande et la Suède, entre la Finlande, la Suède et la Norvège, ou encore entre la Norvège, la Suède et le Danemark. À ces formats s'ajoute le cadre plus large du NORDEFCO, réunissant le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède, auquel viennent parfois s'associer les États baltes dans le format NB8. Ces huit pays nordiques et baltes participent également au Partenariat renforcé en Europe du Nord (E-PINE), piloté par les États-Unis, ainsi qu'à la Force expéditionnaire interarmées (JEF), dirigée par le Royaume-Uni en coopération avec les Pays-Bas. Les dix membres du JEF sont eux-mêmes intégrés au Forum informel sur la politique de défense en Europe du Nord, plus connu sous le nom de Groupe nordique, en compagnie de l'Allemagne et de la Pologne. À l'exception du Royaume-Uni, tous ces pays sont également membres du Concept de nation-cadre (FNC), une initiative menée par l'Allemagne qui regroupe une vingtaine d'États. Par ailleurs, la plupart des pays nordiques (à l'exception de l'Islande), ainsi que l'Estonie, les Pays-Bas, l'Allemagne et le Royaume-Uni, participent à l'Initiative européenne d'intervention (IEI) lancée par la France, aux côtés de la Belgique, de l'Italie, du Portugal et de l'Espagne. À cela s'ajoutent enfin des accords bilatéraux de défense conclus entre chacun de ces pays et les États-Unis. Si l'accent est ici mis sur l'Europe du Nord, en raison des récentes dynamiques impulsées par l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN, un panorama analogue pourrait être dressé pour d'autres régions du continent, tant cette logique de surimposition et d'imbrication des formats minilatéraux irrigue l'ensemble de l'architecture sécuritaire européenne.

---

<sup>448</sup> Jan Joel Andersson, *European Defence Collaboration – Back to The Future*, Brief n°19, EUISS, June 2015.

En Europe centrale par exemple, les dynamiques de coopération bilatérale et minilatérale en matière de défense sont particulièrement denses. La République tchèque et la Slovaquie entretiennent une coopération bilatérale étroite, à laquelle s'ajoute un engagement commun, aux côtés de la Hongrie et de la Pologne, dans le cadre du groupe de Visegrad (V4). L'ensemble des membres du V4 participe à l'Initiative de coopération en matière de défense en Europe centrale (CEDC), qui inclut par ailleurs l'Autriche, la Croatie et la Slovénie. Ces trois derniers États, tout comme la Hongrie et l'Albanie, sont également impliqués dans le mécanisme de coopération du Concept de nation-cadre (FNC) dirigé par l'Italie. Enfin, l'ensemble des sept membres de la CEDC sont également parties prenantes du FNC sous leadership allemand, illustrant une nouvelle fois la superposition des formats et la densité du tissu sécuritaire minilatéral en Europe centrale.

Si, à première vue, certains observateurs pourraient considérer que le développement du minilatéralisme se fait au détriment des instances multilatérales telles que l'Union européenne et l'OTAN, un détour par la théorie de l'imbrication institutionnelle (*institutional nesting*) permet d'en nuancer la lecture : loin de s'y opposer, le minilatéralisme apparaît en réalité comme un vecteur complémentaire – voire un catalyseur – des interactions interorganisationnelles<sup>449</sup>. L'imbrication institutionnelle renvoie à une configuration dans laquelle plusieurs institutions régionales ou thématiques coexistent à l'intérieur d'une structure faîtière plus large, avec laquelle elles partagent des principes, des normes, et souvent des règles et procédures décisionnelles. Cette dynamique peut à nouveau être comparée à celle des poupées russes, où chaque entité s'emboîte dans une autre de taille supérieure, illustrant ainsi un ordre institutionnel hiérarchisé mais interconnecté<sup>450</sup>.

L'imbrication institutionnelle constitue ainsi un levier pertinent pour articuler des formats de coopération aux contours parfois redondants. Dans le domaine de la défense, l'exemple du *Framework Nations Concept* (FNC) de l'OTAN, lancé lors du sommet du Pays de Galles en 2014, illustre cette logique. Le FNC vise à développer des capacités déployables au sein de groupes multinationaux, placés sous la direction d'un État chef de file, tout en respectant les principes et les normes de l'Alliance. À l'instar de la *Joint Expeditionary Force* (JEF), le FNC offre aux pays désireux de coopérer étroitement un cadre formalisé, mais flexible, qui s'inscrit dans l'architecture otanienne. Ces formats bénéficient par ailleurs à des structures comme le quartier général multinational de l'EUROCORPS, qui incarne une double imbrication. Rattaché à la fois à la structure de commandement de l'OTAN et à la PSDC de l'UE, il demeure à la disposition des

<sup>449</sup> Vivien Pertusot, « European defence: Minilateralism is not the enemy », in: Daniel Fiott, Nick Witney, Jolyon Howorth et al. (eds), *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*. Brussels: Academia Press (2015), p.101.

<sup>450</sup> Vinod K. Aggarwal, *Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, linkages and nesting*, Cornell University Press, Ithaca, New York (1998).

deux organisations, renforçant ainsi les passerelles interinstitutionnelles. Selon Jan Joel Andersson<sup>451</sup>, conseiller politique du ministre de la Défense suédois Pål Jonson, le minilatéralisme, constitue une condition préalable essentielle à la prolifération de la coopération interorganisationnelle en matière de défense. En permettant l'enracinement d'une confiance mutuelle et durable entre les membres de l'Union européenne et de l'OTAN, ces formats restreints créent en effet un terreau favorable à des interactions plus larges et structurées entre les deux organisations.

### **b. La Finlande et la Suède, acteurs pivot des relations UE-OTAN.**

Venons-en aux événements récents et au dynamisme historique dont font preuve la Finlande et la Suède qui contribuent au renforcement des dynamiques interorganisationnelles dans l'espace euro-atlantique. Leur adhésion à l'OTAN marque en effet un tournant majeur : elle modifie en profondeur et accélère la dynamique minilatérale dans le Nord de l'Europe. Dans le débat international, les pays nordiques sont souvent appréhendés comme un bloc homogène, partageant des valeurs, des institutions et des pratiques communes. Cette image s'appuie sur des éléments concrets : l'existence d'un espace sans passeport depuis les années 1950, des relations économiques étroites et une histoire de coopération culturelle et sociale ancienne. En matière de sécurité, la création de la Coopération nordique en matière de défense (NORDEFCO, puis son approfondissement avec NORDEFCO++) a souvent été présentée comme un modèle de coopération régionale.

Pourtant, cette vision masque de profondes asymétries structurelles qui ont longtemps limité l'intégration sécuritaire nordique. Les choix de politique de défense – neutralité ou non-alignement d'un côté, appartenance à l'OTAN de l'autre – et des structures militaires nationales très différentes ont constitué des obstacles récurrents. Le plafond de verre le plus manifeste tenait au fait que la Finlande et la Suède n'étaient pas couvertes par la garantie de défense collective de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord, tandis que la Norvège ne participait pas à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne. L'adhésion récente de la Finlande et de la Suède à l'OTAN rebat fondamentalement les cartes en transformant de nombreuses asymétries en synergies potentielles, notamment en matière de planification opérationnelle et de défense. Avec tous les pays nordiques désormais membres de l'OTAN, la possibilité d'intégrer

---

<sup>451</sup> Jan Joel Andersson, *European defence partnerships: Stronger together*, European Union Institute for Security Studies (2023), p. 2.

NORDEFCO à l'architecture de l'Alliance devient une hypothèse crédible. Une telle intégration permettrait d'harmoniser les procédures décisionnelles et de standardiser les pratiques selon les principes du *NATO Defence Planning Process* (NDPP), tout en renforçant la cohérence stratégique dans l'un des flancs les plus critiques de l'Alliance. Parallèlement, l'adhésion récente du Danemark à la PSDC, combinée aux partenariats étroits que la Norvège et l'Islande entretiennent avec l'Union européenne, ouvre également la voie à une meilleure articulation entre NORDEFCO et les instruments de planification et de coordination de la défense de l'UE. Ce cadre pourrait ainsi devenir un vecteur de cohérence accrue avec les priorités européennes, notamment dans le cadre du *Capability Development Plan* (CDP), du *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD), de la Coopération structurée permanente (CSP-PESCO) et du Fonds européen de défense (FED)<sup>452</sup>.

NORDEFCO a constitué, ces deux dernières années en particulier, un exemple emblématique de coopération minilatérale contribuant de manière significative au rapprochement entre l'Union européenne et l'OTAN. En réunissant à la fois des États membres de l'une ou l'autre organisation – et le plus souvent des deux –, ainsi que des pays historiquement neutres et d'autres militairement alignés, ce cadre permet de transcender les clivages traditionnels en matière de sécurité. Il facilite la formulation d'intérêts et de préférences collectifs dans le domaine de la défense, tout en favorisant une coopération pragmatique et ciblée. À titre d'illustration, les membres du NORDEFCO constituent le groupement tactique nordique de l'Union européenne, conduisent régulièrement des exercices conjoints et s'engagent dans des partenariats industriels visant à mutualiser et à partager leurs capacités militaires. Ce type de coopération a non seulement renforcé l'interopérabilité entre les forces armées concernées, mais a également eu des retombées positives en matière d'acquisitions et de marchés publics conjoints, tant dans le cadre de l'UE que de l'OTAN<sup>453</sup>.

Afin de donner corps à notre propos – et puisqu'il serait à la fois vain et illusoire de prétendre dresser un inventaire exhaustif des initiatives et prises de position finlandaises et suédoises en faveur du renforcement de la coopération minilatérale dans le Nord de l'Europe – nous nous limiterons à quelques exemples révélateurs. Ainsi, dans le cadre d'une récente conférence, la ministre lettone des Affaires étrangères, Baiba Braže, a souligné l'intensification remarquable des échanges entre les chefs d'État et de gouvernement des pays de la Baltique depuis l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN. Elle a notamment évoqué la fréquence quasi

---

<sup>452</sup> Jokela, Juha and Tuomas Iso-Markku, *Nordic Defence cooperation: Background, current trends and future prospects*, Nordica Programme Note 21 (2013) p.2.

<sup>453</sup> Nele Marianne Ewers-Peters, *Understanding EU-NATO Cooperation: How Member States Matter*, Routledge (2022), p.205.

quotidienne des contacts entre délégations, témoignant de l'élan impulsé par ces deux nouveaux alliés en faveur d'une coopération régionale plus étroite, structurée et dynamique<sup>454</sup>. Les ministres nordiques de la Défense<sup>455</sup>, tout comme les chefs d'état-major<sup>456</sup>, s'accordent unanimement sur un point : l'approfondissement de la coopération en matière de défense entre les pays nordiques constitue désormais un objectif central, sinon prioritaire, de leur action stratégique commune.

*Les initiatives menées au sein de l'UE, de l'OTAN ou d'autres groupes de pays plus restreints (tels que NORDEFCO) ne sont pas concurrentes. Le renforcement de la coopération en matière de défense au sein de NORDEFCO favorise la poursuite du développement de la coopération entre l'UE et l'OTAN. Les activités de l'UE et de l'OTAN se complètent et se renforcent mutuellement<sup>457</sup>*

déclarait récemment le ministère de la Défense finlandais, propos repris en des termes similaires par le gouvernement suédois :

*As a complement to European and Euro-Atlantic cooperation, Sweden wants to develop foreign and security policy dialogue and cooperation between the Nordic countries. This applies to policy processes within the EU and NATO, but also to concrete security policy issues linked to the management of and response to malicious cyber threats from, for example, Russian actors<sup>458</sup>.*

Les relations bilatérales, mais surtout minilatérales, entre les « défenseurs » de la coopération interorganisationnelle et les autres États membres jouent un rôle stratégique essentiel. Ces liens servent non seulement à favoriser un climat de confiance, mais aussi à convaincre des partenaires parfois réticents de l'intérêt et de la nécessité d'un renforcement des interactions entre l'UE et l'OTAN, notamment lorsque ces partenaires partagent des positions convergentes dans d'autres domaines politiques. Si cette logique rejoint les travaux de Nina Graeger sur le rôle déterminant des liens informels dans la coopération en matière de défense, elle les prolonge également. En effet, ces relations minilatérales peuvent être mobilisées comme levier tactique : lorsqu'un enjeu crucial émerge dans un autre secteur thématique, les « défenseurs » peuvent exploiter ces réseaux pour peser sur le comportement de vote de certains États et bâtir des coalitions en leur faveur. Une telle pratique, bien connue des diplomates, est fréquemment

---

<sup>454</sup> 13 mars 2025, Conférence de la ministre lettonne des Affaires étrangères Baiba Braže , Johns Hopkins University, Bologne.

<sup>455</sup> Atle Staalesen, *Nordic defence ministers highlight readiness for joint action*, The Barents Observer (2024).

<sup>456</sup> Atle Staalesen, *NATO will make us stronger, says Nordic defense chiefs*, The Barents Observer (2023).

<sup>457</sup> Ministère de la Défense de la Finlande, *Coopération de défense de l'UE* (2024).

[https://www.defmin.fi/en/areas\\_of\\_expertise/international\\_defence\\_cooperation/eu\\_cooperation#14a15d7a](https://www.defmin.fi/en/areas_of_expertise/international_defence_cooperation/eu_cooperation#14a15d7a)

<sup>458</sup> Gouvernement de la Suède, *International cooperation* (2024).

<https://www.government.se/government-policy/international-defence-cooperation/>

employée dans les phases finales des négociations intergouvernementales pour faire basculer un équilibre ou consolider un consensus.

Il est en somme fréquent, dans le cadre des dynamiques interorganisationnelles, que certaines organisations ou certains États adoptent des rôles spécifiques, facilitant ainsi la coordination fonctionnelle et renforçant les synergies entre institutions. Le concept « d'acteurs pivots » (*linking-pins*), développé par Christer Jönsson<sup>459</sup>, Patrick Doreian et Kayo Fujimoto<sup>460</sup>, permet d'appréhender ce type de comportement. Ces acteurs sont définis comme des entités disposant de liens denses, croisés et étendus avec plusieurs segments d'un réseau interorganisationnel<sup>461</sup>, ce qui leur confère une fonction intégratrice essentielle. En ce sens, ils agissent comme des vecteurs de cohérence, des relais d'information et des facilitateurs de coopération entre structures distinctes<sup>462</sup>.

Dans ce contexte, la Suède et la Finlande s'affirment aujourd'hui, à la faveur de leur intégration dans l'OTAN et de leur engagement dans les dispositifs de sécurité européens, comme des acteurs pivots de premier plan. Ce statut repose non seulement sur leur position stratégique dans le système européen de sécurité, mais aussi sur leur rôle actif dans la promotion de cadres minilatéraux comme NORDEFCO, qu'ils contribuent à faire dialoguer avec les logiques et structures de l'OTAN et de l'UE. Leur capacité à tisser des liens entre formats institutionnels variés renforce leur influence et consolide leur rôle d'interface entre les différents niveaux de la gouvernance européenne en matière de défense.

Les typologies, par nature, restent toujours partielles, évolutives et inachevées : elles ne prétendent ni à l'exhaustivité, ni à la stabilité absolue, et doivent être envisagées comme des outils analytiques provisoires, susceptibles d'être révisés à mesure que les dynamiques institutionnelles et les contextes géopolitiques évoluent<sup>463</sup>, et leurs caractéristiques et critères ne sont pas fixes. Il existe aussi inévitablement des cas ambigus ou flous, que Annemarie Peen Rodt qualifie « d'États

---

<sup>459</sup> Christer Jönsson. « Interorganization Theory and International Organization », *International Studies Quarterly*, vol.30 n°1 (1986).

<sup>460</sup> Patrick Doreian, KayoFujimoto, « Identifying Linking-Pin Organizations in Inter-Organizational Networks », *Computational & Mathematical Organization Theory*, vol.10 n°1 (2004), p.45-68.

<sup>461</sup> Howard Aldrich and David A. Whetten « Organization-sets, action-sets, and networks: Making the most of simplicity », *Handbook of organizational design* 1 (1981), p.390.

<sup>462</sup> *Ibid.*, p.390.

<sup>463</sup> Richard Swedberg, « Before theory comes theorising or how to make social science more interesting », *The British Journal of Sociology*, vol.67 n°1 (2016), p.14.

oscillants »<sup>464</sup>. Ce qui ressort pour l'instant – bien qu'il serait prématuré d'entériner ce changement comme définitif –, c'est que la Finlande et la Suède semblent s'être détachées de la catégorie des États dits « neutres » à laquelle elles appartenaient avant leur adhésion à l'OTAN. Les discours officiels, tout comme les premières initiatives concrètes que ces Etats ont engagées, tendent à les inscrire désormais dans la catégorie des « défenseurs » de la coopération interorganisationnelle.

Il convient toutefois de nuancer ce constat pour au moins deux raisons. D'une part, la prudence s'impose face au manque de recul et de données empiriques disponibles, en particulier dans le cas de la Suède, qui n'a intégré l'Alliance que depuis peu. D'autre part, il serait erroné de déduire l'absence de changements institutionnels majeurs dans les relations UE-OTAN un manque d'engagement de la part de ces nouveaux membres. Les organisations multilatérales sont marquées par une certaine inertie et une lourdeur politico-administrative. Et si l'adhésion récente des deux États à l'OTAN ne se traduit pas encore par un rapprochement institutionnalisé et visible, elle s'accompagne néanmoins d'évolutions tangibles, notamment sur le plan informel, dans les pratiques et dynamiques de coopération entre les deux organisations.

---

<sup>464</sup> Annemarie Peen Rodt, « Member States Policy Towards EU Military Operations », in Amelia Hadfield et al. (eds), *Foreign Policies of EU Member States: Continuity and Europeanisation*, Abingdon: Routledge (2017), p.139.

## **CONCLUSION : L'INTEGRATION DE LA FINLANDE ET DE LA SUEDE A L'OTAN, UN EFFET CLIQUET POUR LES RELATIONS UE-OTAN ?**

*Entre dynamique ascendante et inerties persistantes : quels futurs pour l'interorganisationnalisme euro-atlantique ?*

**Illustration 3 : Soldat allemand lors d'un exercice de franchissement de rivière, le 23 octobre 2018, dans le cadre de l'exercice Trident Juncture au camp Rødsmoen, à Rena, en Norvège.**



*Source : US. Army (image libre de droits)*

L'Union européenne et l'OTAN sont toutes deux issues de l'expérience de la Seconde Guerre mondiale et sont le produit de la Guerre froide. Nées d'une même volonté de reconstruire l'Europe de l'après-guerre et d'en garantir la sécurité économique et militaire, ces deux organisations ont suivi des voies propres, se rapprochant puis s'éloignant l'une de l'autre en fonction des contextes nationaux et géopolitiques. Après la mise en place de la politique de sécurité et de défense de l'UE à la fin des années 1990, les relations entre l'UE et l'OTAN se caractérisent par une certaine ambiguïté et une forme de concurrence, les deux entités intervenant dans des domaines d'action qui se recoupent en partie.

Dans la pratique, une division implicite du travail s'est toutefois rapidement mise en place entre l'UE et l'OTAN, l'alliance assumant la responsabilité des opérations de gestion de crise au niveau militaire le plus élevé et l'UE développant d'abord des capacités dans la gestion civile des crises. Au début des années 2000 (2002-03), dans un contexte international sécuritaire nouveau

(post-11 septembre, intervention de l'OTAN en Afghanistan et intervention américaine en Irak) les deux organisations ont conclu des accords permettant à l'UE de s'appuyer sur les moyens de l'OTAN dans le cadre d'opérations menées sous la direction de l'Union<sup>465</sup>. Cependant, ces accords « Berlin Plus » ont eu une valeur pratique limitée. Dans un contexte de changements majeurs pour l'UE comme pour l'OTAN au cours des deux dernières décennies, bon nombre des sensibilités et des obstacles liés aux relations entre l'UE et l'OTAN se sont révélés remarquablement durables. Malgré plusieurs tentatives visant à renforcer la coopération entre les deux organisations, certains facteurs ont rendu difficile un rapprochement substantiel, qu'il s'agisse du différend entre Chypre et la Turquie, des divergences de vues persistantes entre les États membres de l'UE sur les rôles de la PSDC européenne et de l'OTAN en matière de défense du continent européen, ou encore de l'évolution en dents de scie des relations transatlantiques.

Après 2014, les relations entre l'UE et l'OTAN ont toutefois connu des développements importants. Avec le retour de l'OTAN à sa mission fondamentale de défense collective, les rôles de l'UE et de l'OTAN, et par conséquent la répartition des tâches entre les deux organisations, sont devenus un peu plus clairs. Bien que l'agenda de la politique de sécurité et de défense de l'UE se soit également élargi, les principaux documents de l'Union en matière de sécurité et de défense soulignent que, dans le domaine de la défense collective, l'OTAN reste le cadre principal pour la plupart des États-membres de l'UE. Malgré tout, les membres de l'UE et de l'OTAN continuent d'avoir des opinions divergentes sur le rôle exact que devraient jouer ces deux organisations. Si les principaux documents de l'UE reconnaissent la primauté de l'OTAN en matière de défense collective, ils affirment également que l'Union doit atteindre un niveau approprié d'autonomie stratégique, c'est-à-dire la capacité d'agir de manière indépendante si et quand cela s'avère nécessaire. Ce que cela signifie dans la pratique est un sujet de discorde tant entre les États européens qu'entre ces derniers et les États-Unis. Le principal défenseur de l'autonomie stratégique est la France, qui promeut depuis longtemps la vision d'une défense européenne plus indépendante, tandis que la majorité des membres européens de l'UE et de l'OTAN, en particulier les États du flanc est de l'Europe, considèrent l'OTAN et le maintien de l'engagement américain en Europe comme une partie indissociable de leur sécurité, la politique de sécurité et de défense de l'UE étant considérée comme secondaire.

L'un des apports majeurs de ce mémoire est de souligner le rôle central des États membres dans l'évolution des relations interorganisationnelles entre l'Union européenne et l'OTAN. Bien

---

<sup>465</sup> Charly Salonius-Pasternak, *From Protecting Some to Securing Many. NATO's Journey from a Military Alliance to a Security Manager*, FIIA Report, Helsinki (2007).

loin d'être de simples relais ou bénéficiaires passifs des dynamiques institutionnelles, les États façonnent activement ces relations à travers leurs stratégies d'influence, leurs préférences nationales et parfois leurs réticences. Leurs arbitrages, leurs alliances ponctuelles ou durables, et leurs positionnements au sein des deux organisations déterminent en grande partie les formes concrètes que prend la coopération. Autrement dit, les États ne sont pas des variables d'ajustement : ils sont les véritables moteurs – ou freins – de l'interorganisationnalisme euro-atlantique.

Les événements du printemps 2022 ont redéfini, mais aussi clarifié, la division du travail entre l'UE et l'OTAN. Contre les attentes du président russe qui espérait une « opération militaire spéciale » courte et triomphante, les États européens se sont unis pour condamner la Russie et offrir un soutien politique, financier et opérationnel à Kiev, plutôt que de sombrer dans la confusion, les disputes et les récriminations. La guerre menée par la Russie a ainsi abouti au renforcement des institutions mêmes qu'elle cherchait à affaiblir. Parmi les développements les plus marquants, figure la décision prise par la Finlande et la Suède d'abandonner leurs politiques de neutralité et de non-alignement, en vigueur depuis des décennies, et d'intégrer l'OTAN.

Depuis cette adhésion, l'UE et l'OTAN comptent 23 États-membres en commun. L'approfondissement en matière de double appartenance organisationnelle crée *a priori* des conditions favorables à l'intensification des relations entre les deux organisations<sup>466</sup>, et ce *a fortiori* en Europe du Nord, cette région étant un terrain propice au rapprochement interorganisationnel, compte tenu des rapports de la Finlande et de la Suède dans des domaines critiques susceptibles de créer des ponts capacitateurs opérationnels et stratégiques entre l'UE et l'OTAN. Des ambiguïtés persistent néanmoins et forcent à nuancer le constat et ne pas conclure hâtivement à un inéluctable rapprochement quasi mécanique entre l'UE et l'OTAN.

Nous avons choisi de développer une analyse des rapports entre les deux OI au prisme des approches et des positions des États-membres (la Finlande et la Suède en l'occurrence) concernant les relations interorganisationnelles entre l'UE et l'OTAN, ce qui nous a permis d'apporter un nouvel éclairage sur l'analyse de cette relation particulière. Nous avons ainsi montré que les États membres occupent une place centrale dans l'évolution des relations interorganisationnelles entre l'Union européenne et l'OTAN. En quête d'influence au sein de chacune des deux structures, ils agissent en fonction de leurs intérêts spécifiques et de leurs propres réticences, ce qui façonne la

---

<sup>466</sup> Luca Ratti, « NATO and the CSDP after the Ukraine War: The End of European Strategic Autonomy? », *Canadian journal of European and Russian studies*, vol.16 n°2 (2023), p.80.

dynamique de coopération entre les organisations. Cette analyse nous permet de formuler des hypothèses quant à l'évolution des interactions interorganisationnelles dans la mesure où nous avons pu montrer que la Suède et la Finlande ont adopté une posture nouvelle et jouent aujourd'hui le rôle de « défenseurs » des relations interorganisationnelles, ce qui contribue à promouvoir le rapprochement entre l'UE et l'OTAN grâce en particulier à une intensification des rapports informels et minilatéraux.

Toutefois, dans la mesure où ce mémoire couvre la période allant de 1990 à 2024 – avec une attention particulière portée à notre étude de cas entre 2023 et 2024 –, il reste des zones d'ombre concernant les évolutions les plus récentes. Celles-ci mériteraient d'être explorées davantage pour ouvrir la voie à de futures recherches.

Plusieurs scénarios ont ainsi été proposés pour améliorer les relations entre l'UE et l'OTAN, ou plus précisément entre la PSDC et l'OTAN. Jolyon Howarth propose « une fusion institutionnelle et politique entre la PSDC et l'OTAN »<sup>467</sup>, qui conduirait vers un leadership européen de plus en plus assumé. Le politiste allemand Karl-Heinz Kamp en revanche, suggère que la meilleure façon d'avancer serait de revenir en arrière, c'est à dire recréer les idées des années 1990, à savoir l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD), pour établir « un pilier européen au sein de l'OTAN »<sup>468</sup>. Ces deux suggestions, qui sont difficilement compatibles, souffrent selon nous des mêmes incrédulités exagérément optimistes. La première est de croire que les dirigeants européens trouveront la volonté politique d'assumer un rôle de leadership lorsqu'il s'agira d'assurer leur propre sécurité. Les débats actuels, après plus de soixante ans de dépendance vis-à-vis des États-Unis suggèrent qu'ils n'y sont pas encore prêts. L'autre obstacle est de supposer que les responsables politiques américains (d'aujourd'hui ou de demain) ont la confiance nécessaire envers les Européens pour leur permettre d'assumer ce rôle de leadership. Le récent déluge de signaux négatifs provenant de Washington DC suggère qu'on en est loin. La survie de l'alliance transatlantique dans des structures qui prévalent depuis sa création, fondement de la sécurité européenne, n'a jamais été aussi incertaine depuis la fin de la Guerre froide.

D. Trump a semé le doute quant à l'engagement des États-Unis à défendre l'Europe, déclarant qu'il encouragerait la Russie à faire « tout ce qu'elle veut » à tout pays de l'OTAN qui ne

---

<sup>467</sup> Jolyon Howorth, « The EU and NATO: Two Competing Models for a Common Defence Policy », *European Foreign Affairs Review*, vol.8 n°1 (2003), p.17.

<sup>468</sup> Karl-Heinz Kamp, « Europe's defence project – time for transatlantic rearrangement », *Global Affairs*, vol.1 n°2 (2015), p.189.

paie pas suffisamment pour sa défense<sup>469</sup>. Cela rappelle le sommet de l'OTAN à Bruxelles en 2018, lorsque le président américain D. Trump, alors dans son premier mandat, avait failli se retirer de l'engagement de défendre tous ses alliés. Aujourd'hui, comme l'a souligné le président ukrainien V. Zelensky dans son discours à la Conférence sur la sécurité de Munich : « Nous ne pouvons exclure la possibilité que l'Amérique dise « non » à l'Europe sur des questions qui la menacent »<sup>470</sup>. Même si D. Trump ne se retire pas de l'OTAN – ce qui nécessiterait l'approbation du Congrès, ce qui est très improbable selon un projet de loi présenté par Marco Rubio, candidat au poste de secrétaire d'État de Trump<sup>471</sup>, il peut toujours entraver la capacité de l'alliance à fonctionner efficacement. Il pourrait simplement annoncer sur les réseaux sociaux qu'il ne respecte plus les engagements pris par les États-Unis en matière de sécurité depuis une décennie, ce qui aurait des effets immédiats sur la capacité de dissuasion américaine. Sur le plan opérationnel, il peut réduire au strict minimum les engagements des États-Unis envers la structure de commandement, retirer les forces avancées et réduire la coopération dans des domaines tels que le partage d'informations<sup>472</sup>. Ajoutons que dès leurs auditions devant le Parlement européen, la candidate au poste de HR, l'ancienne première ministre estonienne Kaja Kallas<sup>473</sup>, et le candidat au poste de commissaire chargé de la défense, l'ancien premier ministre lituanien Andrius Kubilius<sup>474</sup>, ont tous deux fait valoir que l'UE ne devait pas poursuivre la mise en place d'une force militaire distincte mais plutôt « contribuer à développer les capacités et les ressources nécessaires à la mise en œuvre des plans de dissuasion et de défense militaires de l'OTAN »<sup>475</sup>. En d'autres termes, la nouvelle Commission envisage une relation complémentaire, plutôt que concurrentielle, avec l'OTAN dans le cadre des efforts visant à défendre l'Europe.

Une première incertitude mérite d'être soulevée : la manière dont une éventuelle menace de retrait américain se matérialiserait peut fortement varier. L'exemple des droits de douane en offre une illustration parlante. Pour certains conseillers de la Maison Blanche, tels que Peter Navarro, ces mesures doivent devenir un instrument structurel de la politique économique américaine servant, par exemple, à exclure la Chine de segments stratégiques des chaînes de valeur ou à favoriser la consommation intérieure. Mais les États-Unis ont aussi mobilisé les droits de douane comme levier de négociation. Ainsi, l'administration Trump les a appliqués à des pays

<sup>469</sup> Associated Press, « Trump says he once told a NATO ally to pay its share or he'd 'encourage' Russia to do what it wanted », 2023.

<sup>470</sup> Hodunova, K., « "Putin is weak. We must use that"—Zelensky's Munich speech in 5 key quotes », *Kyiv Independent*, 15 February 2024.

<sup>471</sup> Laura Kelly, *Congress approves bill barring any president from unilaterally withdrawing from NATO*, The Hill, 2023.

<sup>472</sup> Erin Banco, « Trump considering cutting back intel sharing with Europe, officials warn », *Politico*, 7 Oct. 2024.

<sup>473</sup> Parlement européen, 2024. *Hearing of High Representative/Vice President-designate Kaja Kallas*.

<sup>474</sup> European Parliament, 2024. *Hearing of Commissioner-designate Andrius Kubilius*.

<sup>475</sup> *Ibid.*

comme la Colombie, le Canada ou le Mexique, avant de les lever en échange de concessions, notamment dans la lutte contre le trafic de fentanyl ou sur les questions migratoires. Ce type de logique transactionnelle s'est également manifesté dans le domaine de la défense : Donald Trump a critiqué ses alliés pour leurs dépenses insuffisantes ou pour l'exclusion de fournisseurs américains, tout en valorisant ceux qui investissaient massivement dans les capacités américaines – allant jusqu'à promettre à la Pologne, une base militaire américaine majeure, surnommée « Fort Trump », qui ne verra finalement jamais le jour<sup>476</sup>. Donald Trump semble reproduire ce schéma dans le dossier ukrainien, en conditionnant son soutien à l'obtention de concessions de Kiev, notamment dans le domaine des minerais critiques. Ainsi, pour le président, le désengagement américain du continent européen apparaît tantôt comme un objectif politique en soi qui s'inscrit dans une volonté de revenir à une politique étrangère isolationniste, tantôt comme un instrument de négociation stratégique.

En 2019, la première administration Trump s'était montrée particulièrement critique à l'égard des initiatives européennes en matière de défense, telles que la Coopération structurée permanente (PESCO) ou le Fonds européen de la défense (FED), perçues alors comme des efforts concurrents à l'OTAN. Cependant, dans un contexte où les Européens ont significativement accru leurs contributions militaires et budgétaires au cours des trois dernières années, une administration Trump 2.0 pourrait adopter une posture plus ouverte vis-à-vis de ces dynamiques, à condition qu'elles soient perçues comme complémentaires – et non rivales – de l'Alliance atlantique<sup>477</sup>. Il appartiendra donc aux Européens de convaincre Washington que le renforcement des capacités européennes et le développement de relations interorganisationnelles entre l'UE et l'OTAN ne fragilisent pas le lien transatlantique, mais peuvent au contraire contribuer à atteindre des objectifs communs, y compris en matière de sécurité indopacifique et de rivalité stratégique avec la Chine<sup>478</sup>. Selon Giuseppe Spatafora, expert des relations UE-OTAN à EUISS, l'UE doit aujourd'hui concentrer ses ressources sur la production et l'acquisition des capacités pour lesquelles sa sécurité dépend le plus des États-Unis. Il s'agit notamment des facilitateurs stratégiques tels que la défense aérienne, le renseignement, la sécurité et la reconnaissance (ISR), l'espace extra-atmosphérique, la cybersécurité et les capacités de guerre électronique<sup>479</sup>. Comme l'a rappelé avec force Jens Stoltenberg lors du dernier sommet de l'OTAN à Washington, il faut aussi que les Européens, par

---

<sup>476</sup> Plucinska, J. and Ali, I., « U.S.-Polish Fort Trump project crumbles », *Reuters*, 19 June 2020.

<sup>477</sup> Max Bergmann, *The United States Now Wants European Strategic Autonomy*, Center for Strategic and International Studies, 2024.

<sup>478</sup> Giuseppe Spatafora, *Keeping EU-NATO cooperation alive under Trump 2.0*, European Union Institute for Security Studies (2024).

<sup>479</sup> Luis Simón, Daniel Fiott, Otto Manea, *Two Fronts, One Goal: Euro-Atlantic Security in the Indo-Pacific Age*. The Marathon Initiative (2023).

un fin plaidoyer, parviennent à imposer le paradigme du « théâtre stratégique unique »<sup>480</sup> dans un contexte où précisément le recentrage des États-Unis sur la Chine et le Pacifique repose sur l'hypothèse que les théâtres euro-atlantique, moyen-oriental et indopacifique peuvent être traités séparément, ce dernier étant prioritaire. Les événements récents ont objectivement démontré que ces théâtres sont de plus en plus interconnectés : la guerre de la Russie contre l'Ukraine repose sur des flux constants de munitions (et désormais de troupes) en provenance de Corée du Nord, de missiles balistiques et de drones en provenance d'Iran, et de biens à double usage en provenance de Chine. En échange, la Russie renforce l'agressivité de ces acteurs par un soutien financier, militaire et diplomatique. Il semble alors raisonnable pour l'UE et l'OTAN de traiter ces acteurs dans le cadre d'une stratégie unifiée « à théâtre unique ». Cela signalerait également à Washington que (1) la dissuasion de la Chine ne peut être réalisée sans mettre un terme à l'action de la Russie et que (2) les Européens sont des alliés essentiels dans cet effort.

Ce constat nous ramène à l'un des fils conducteurs de ce mémoire : le rôle déterminant que peuvent jouer certains États membres – à l'image de la Finlande et de la Suède – dans la redéfinition des relations interorganisationnelles entre l'UE et l'OTAN. Loin d'être un phénomène émergent, cette reconfiguration s'inscrit dans une dynamique amorcée depuis une décennie, mais nettement accélérée depuis l'invasion de l'Ukraine en février 2022. Ainsi, notre analyse confirme la thèse selon laquelle les États, en tant qu'acteurs centraux des relations internationales, constituent la charpente des organisations intergouvernementales : ils en sont les principaux pourvoyeurs de ressources – qu'il s'agisse de financements, d'expertise ou de capacités logistiques – mais aussi, et surtout, les principaux décisionnaires en matière de sécurité extérieure et de défense. À travers le prisme des concepts d'interaction interorganisationnelle et de coopération de sécurité, et au moyen de notre étude de cas nordique, ce travail a permis de démontrer que les États membres jouent un rôle structurant – tantôt facilitateur, tantôt bloquant, voire refondateur – dans l'évolution des relations entre l'Union européenne et l'OTAN.

---

<sup>480</sup> Stoltenberg, Jens. 2024. *Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the NATO Summit in Washington*. NATO, July 9, 2024.

## BIBLIOGRAPHIE

### I - SOURCES ACADEMIQUES

#### a) Concepts, méthodes et approches en relations internationales

Axelrod, Robert. *The Evolution of Cooperation*. Revised Edition. New York: Basic Books, Perseus Books Group, 2006.

Bailey, Kenneth D. *Typologies and Taxonomies: An Introduction to Classification Techniques*. Thousand Oaks & London: SAGE Publications, 1994.

Bull, Hedley. « Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? ». *Journal of Common Market Studies*, vol.21 issue 2 (1982), p.149-170.

Collier, David, LaPorte, Jody, and Seawright, Jason. « Putting Typologies to Work: Concept Formation, Measurement and Analytical Rigour ». *Political Research Quarterly*, vol.65 n°1 (2012), p.217-232.

Hassenteufel, Patrick. *Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics*. Paris : Armand Colin, 2010.

Hassner, Pierre. *La revanche des passions: Métamorphoses de la violence et crises du politique*. Paris : Fayard, 2015.

Hobbes, Thomas. *Leviathan* (1ere ed. 1651). Paris : Gallimard, 2000.

Keohane, Robert O. « International Institutions: Two Approaches ». *International Studies Quarterly* vol.32 issue 4 (1988), p.379-396.

Lacoste, Yves. *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*. Paris : La Découverte, 2012.

Duffield, John S. « Alliances ». In *Security Studies: An Introduction*, edited by Paul D. Williams. 2nd ed. Abingdon; New York: Routledge, 2013.

Lamont, Christopher. *Research Methods in International Relations*. London: SAGE Publications Ltd., 2015.

Marie-Claude Smouts, Dario Battistella, Pascal Vennesson. *Dictionnaire des relations internationales*. Paris : Dalloz, 2006.

Olsen, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

Pannier, Alice. « Le ‘minilatéralisme’ : une nouvelle forme de coopération de défense ». *Politique Étrangère* n°1 (2015), p.38-49.

Sandler, Todd, Keith Hartley. « Economics of Alliances: The Lessons for Collective Action ». *Journal of Economic Literature*, vol.39 n°3 (2001), p.869-896.

Swedberg, Richard. « Before Theory Comes Theorising or How to Make Social Science More Interesting ». *The British Journal of Sociology*, vol.67 n°1 (2016), p.5-22.

Weber, Max. *Essais sur la théorie de la science*. Paris : Pocket, 1992.

Wendt Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Wenger, Etienne, Richard McDermott, William M. Snyder. *A Guide to Making Knowledge: Cultivating Communities of Practice*. Boston: Harvard Business School Press, 2002.

### b) Sur la théorie des OI et des interactions interorganisationnelles

- Abass, Ademola. *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2004.
- Adler, Emanuel, Vincent Pouliot. « International Practices: Introduction and Framework ». In *International Practices*, edited by E. Adler and V. Pouliot. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Aggarwal, Vinod K. *Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages and Nesting*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.
- Aldrich, Howard, David A. Whetten. « Organization-Sets, Action-Sets, and Networks: Making the Most of Simplicity ». *Handbook of Organizational Design*, vol. 1 (1981), p.385-408.
- Barnett, Michael, Martha Finnemore. *Rules for the World: International Organisations in Global Politics*. Ithaca; London: Cornell University Press, 2004.
- Bedeian, Arthur G. *Organisations: Theory and Analyses*. 2nd ed. New York: Holt, Rinehart and Winston Saunders College Publishing, 1984.
- Biermann, Rafael, Joachim Koops (eds). *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*. New York: Palgrave Macmillan, 2017.
- Biermann, Rafael. « Interorganisationalism in Theory and Practice ». Special Issue: Military Crisis Management: The Challenge of Inter-organizationalism. *Studia Diplomatica: The Brussels Journal of International Relations* vol.62 n°3 (2009), p.7-12.
- Biermann, Rafael. « Designing Cooperation among International Organisations: The Quest for Autonomy, the Dual-Consensus Rule, and Cooperation Failure ». *Journal of International Organisation Studies*, vol.6 n°2 (2015), p.45-66.
- Biermann, Rafael. « The Role of International Bureaucracies ». In *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, edited by Rafael Biermann and Joachim A. Koops. New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017.
- Doreian, Patrick, Kayo Fujimoto. « Identifying Linking-Pin Organizations in Inter-Organizational Networks ». *Computational & Mathematical Organization Theory*, vol.10 n°1 (2004), p.45-68.
- Gehring, Thomas, Sebastian Oberthür. « Exploring Regime Interaction: A Framework of Analysis ». In *Regime Consequences*, edited by Arild Underdal and Oran R. Young. Dordrecht: Kluwer, 2004.
- Gehring, Thomas, Sebastian Oberthür. « The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions ». *European Journal of International Relations*, vol.15 n°1 (2009), p.125-156.
- Gehring, Thomas, Benjamin Faude. « A Theory of Emerging Order Within International Complexes ». *Review of International Organisations*, vol. 9 n°4 (2014), p.471-497.
- Groulier Cedric, Simon Tordjman. « Les organisations internationales ». Dans *Manuel de diplomatie*, edited by Thierry Balzacq, Frédéric Charillon, et Frédéric Ramel. Paris: Presses de Sciences Po, 2018.
- Johnston, Alastair Iain. « Treating International Institutions as Social Environments ». *International Studies Quarterly*, vol. 50 n°4 (2001), p.487-515.
- Jönsson, Christer. « Interorganisation Theory and International Organisation ». *International Studies Quarterly*, vol.30 n°1 (1986), p.39-57.
- Keohane, Robert O. « International Institutions: Two Approaches ». *International Studies Quarterly* vol.32 n°4 (1988), p.379-396.

Koops, Joachim A. « Inter-organisational Approaches ». In *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions*, edited by Knud Erik Jørgensen and Katie Verlin Laatikainen. London and New York: Routledge, 2012.

Koops, Joachim A. « Inter-Organisationalism in International Relations: A Multilevel Framework of Analysis ». In *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, edited by Rafael Biermann and Joachim A. Koops. New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017.

Krasner, Stephen D. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

Lang, Daniel W. « A Lexicon of Inter-Institutional Cooperation ». *Higher Education*, vol.44 n°1 (2002), p.153-183.

Magliveras, Konstantinos D. « Membership in International Organizations ». In *Research Handbook on the Law of International Organizations*, edited by Jan Klabbers and Åsa Wallendahl, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011.

Mearsheimer, John J. « The False Promise of International Institutions ». *International Security*, vol.19 n°3 (1994), p.5-49.

Müller, Harald. « Security Cooperation ». In *Handbook of International Relations*, edited by Walter Carlsnaes, Thomas Risse-Kappen, and Beth A. Simmons. 2nd ed. London: SAGE, 2012.

Peters, B. Guy. *Institutional Theory in Practice: The New Institutionalism*. New York: Continuum, 2012.

Petiteville Franck. *Les organisations internationales*. Paris: La Découverte, coll. Repères, 2021.

Young, Oran R. *Governance in World Affairs*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

### c) Sur les interactions UE-OTAN

Acikmese, Sinem Akgul, Dimitrios Triantaphyllou. « The NATO-EU-Turkey Trilogy: The Impact of the Cyprus Conundrum ». *Southeast European and Black Sea Studies*, vol.12 n°4 (2012), p.555-573.

Anagnostakis, Dimitrios. « Taming the Storm of Hybridity: The EU–NATO Relationship on Countering Hybrid Threats – From Functional Overlap to Functional Cooperation ». *Defence Studies* (2025), p.1-25.

Biermann, Rafael. « Towards a Theory of Inter-Organisational Networking: The Euro-Atlantic Security Institutions Interacting ». *The Review of International Organisations* vol.3 n°2 (2008), p.151-177.

Biscop, Sven. « The UK's Change of Course: A New Chance for the ESDI ». *European Foreign Affairs Review*, vol.4 n°2 (1999), p.253-268.

Biscop, Sven. *European Strategy in the 21st Century. New Future for Old Power*. Abingdon: Routledge, 2018.

Cornish, Paul, Geoffrey Edwards. « Beyond the EU/NATO Dichotomy: The Beginnings of a European Strategic Culture ». *International Affairs*, vol.77 n°3 (2001), p.587-603.

Cottee, Andrew. « The European Neutrals and NATO: Ambiguous Partnership ». *Contemporary Security Policy*, vol.34 n°3 (2013), p.446-472.

Crowther, Alex, Jahara Matisek, and Phillips P. O'Brien. « Europe - but Not NATO - Should Send Troops to Ukraine ». *Foreign Affairs*, (22 April 2024).

Miliband, David. « The World Beyond Ukraine: The Survival of the West and the Demands of the Rest ». *Foreign Affairs*, vol.102 n°3 2023.

De Wijk, Rob. « The Reform of ESDP and EU-NATO Cooperation ». *The International Spectator*, vol. XXXIX (2004), p.71-82.

Dorman, Andrew M., Joyce P. Kaufman. *The Future of Transatlantic Relations: Perceptions, Policy and Practice*. Stanford: Stanford University Press, 2011.

Duke, Simon, Sophie Vanhoonacker. « EU–NATO Relations: Top-Down Strategic Paralysis, Bottom-Up Cooperation ». In *The EU, Strategy and Security Policy: Regional and Strategic Challenges*, edited by Chappell, Mawdsley and Petrov. New York: Routledge, 2016.

Duke, Simon. « The Future of EU–NATO Relations: A Case of Mutual Irrelevance Through Competition? » *Journal of European Integration*, vol.30 n°1 (2008), p.27-43.

Dursun-Ozkanca, Oya. « Does It Take Four to Tango? A Comparative Analysis of International Collaboration on Peacebuilding in Bosnia and Herzegovina and Kosovo ». *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, vol.12 n°4 (2010), p.437-456.

Ewers-Peters, Nele. *How Member States Matter for the EU-NATO Interorganisational Relationship: A Typology*. Doctoral thesis, University of Kent, 2019.

Ewers-Peters, Nele. « Brexit's Implications for EU-NATO Cooperation: Transatlantic Bridge No More? ». *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 23 n°4 (2021), p.576-592.

Flockhart, Trine. « Me Tarzan–You Jane: The EU and NATO and the Reversal of Roles ». *Perspectives on European Politics and Society*, vol.12 n°3 (2011), p.263-282.

Flockhart, Trine. « NATO and EU: A 'Strategic Partnership' or a Practice of 'Muddling Through'? ». In *Strategy in NATO: Preparing for an Imperfect World*, edited by Liselotte Odgaard. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2014.

Gebhard, Carmen, Simon J. Smith. « The Two Faces of EU–NATO Cooperation: Counter-Piracy Operations off the Somali Coast ». *Cooperation and Conflict*, vol.50 n°1 (2015), p.107-128.

Græger, Nina, Kristin M. Haugevik. « The EU's Performance with and within NATO: Assessing Objectives, Outcomes and Organisational Practices ». *European Integration*, vol.33 n°6 (2011), p.743-757.

Græger, Nina. « Security. EU–NATO Relations: Informal Cooperation as a Common Lifestyle ». In *The European Union with(in) International Organisations*, edited by Amandine Orsini. Farnham: Ashgate, 2014.

Græger, Nina. « European Security as Practice: EU–NATO Communities of Practice in the Making? ». *European Security* vol.25 n°4 (2016), p.478-501.

Hofmann, Stephanie C. « Overlapping Institutions in the Realm of International Security: The Case of NATO and ESDP ». *Perspectives on Politics*, vol.7 n°1 (2009), p.45-52.

Howorth, Jolyon, John T.S. Keeler. *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*. New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

Howorth, Jolyon. « NATO and ESDP: Institutional Complexities and Political Realities ». *Politique étrangère* 5 (2009), p.95-106.

Howorth, Jolyon. « Britain, NATO and CSDP: Fixed Strategy, Changing Tactics ». *European Foreign Affairs Review*, vol.5 n°3 (2000), p.377-396.

Howorth, Jolyon. « The EU and NATO: Two Competing Models for a Common Defence Policy ». *European Foreign Affairs Review*, vol.8 n°1 (2003), p.17-29.

Howorth, Jolyon. « The Euro-Atlantic Security Dilemma: France, Britain and the ESDP ». *Journal of Transatlantic Studies* vol.3 n°1 (2005), p.39-54.

Howorth, Jolyon. « Strategic Autonomy and EU–NATO Cooperation: A Win–Win Approach ». *L'Europe en Formation*, 2019/2 n°389 (2019), p.85-103.

Jones, Seth G. *The Rise of European Security Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Kammel, Arnold, and Benjamin Zyla. « Looking for a ‘Berlin-Plus in Reverse’? NATO in Search of a New Strategic Concept ». *Orbis*, vol.55 n°4 (2011), p.648-662.

Kamp, Karl-Heinz. « Europe’s Defence Project – Time for Transatlantic Rearrangement ». *Global Affairs*, vol.1 n°2 (2015), p.189-194.

Larrabee, F. Stephen. « ESDP and NATO: Assuring Complementarity ». *The International Spectator*, vol.39 n°1 (2004), p.51-59.

Messervy-Whiting, Graham. « The Growing EU-NATO Relationship: Beyond Berlin ». *The International Spectator*, vol. 40 n°2 (2005), p.63-73.

Missiroli, Antonio. « EU–NATO Cooperation in Crisis Management: No Turkish Delight for ESDP ». *Security Dialogue*, vol.33 n°1 (2002), p.9-26.

Missiroli, Antonio. « The EU and Its Changing Neighbourhood: Stabilization, Integration and Partnership ». In *European Union Foreign and Security Policy, Towards a neighbourhood Strategy*, edited by Roland Dannreuther London, 2004, p.12-26.

Moens, Alexander. « ESDP, the United States and the Atlantic Alliance ». In *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, edited by Jolyon Howorth and John T.S. Keeler. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

Ojanen, Hanna. « The EU and NATO: Two Competing Models for a Common Defence Policy ». *Journal of Common Market Studies*, vol.44 n°1 (2006), p.57-76.

Pertusot, Vivien. « European Defence: Minilateralism Is Not the Enemy ». In *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, edited by Daniel Fiott et al., Brussels: Academia Press, 2015.

Ratti, Luca. « Stepping up to Reintegration: French Security Policy between Transatlantic and European Defence during and after the Cold War ». *Journal of Transatlantic Studies*, vol.12 n°4 (2014), p.367-378.

Ratti, Luca. « NATO and the CSDP After the Ukraine War: The End of European Strategic Autonomy? ». *Canadian Journal of European and Russian Studies* vol.16 n°2 (2023), p.80-94.

Reichard, Martin. *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective*. Abingdon: Routledge, 2006.

Ringsmose, Jens, Sten Rynning. « NATO’s Next Strategic Concept: Prioritise or Perish ». *Survival*, vol.63 n°5 (2021), p.147-168.

Schleich, Caja. « NATO and EU in Conflict Regulation: Interlocking Institutions and Division of Labour ». *Journal of Transatlantic Studies*, vol.12 n°2 (2014), p.182-205.

Schuette, Leonard A. « Shaping Institutional Overlap: NATO’s Responses to EU Security and Defence Initiatives since 2014 ». *The British Journal of Politics and International Relations* vol.25 n°3 (2022), p.423-443.

Simón, Luis. « The EU-NATO Conundrum in Context: Bringing the State Back In ». In *Cooperation or Conflict? Problematising Organisational Overlap in Europe*, edited by Carmen Gebhard and David J. Galbreath. Abingdon: Routledge, 2010.

Sloan, Stanley R. *NATO, the European Union, and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered*. Lanham; Boulder; New York; Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc, 2003.

Sloan, Stanley R. *Defense of the West: NATO, The European Union and the Transatlantic Bargain*. Manchester: Manchester University Press, 2016.

Smith, Simon John. « EU-NATO Cooperation: A Case of Institutional Fatigue? ». *European Security*, vol.20 n°2 (2011), p.243-264.

Smith, Simon, Carmen Gebhard. « The EU and NATO's Dilemmas with Russia and the Prospects for Deconfliction ». *European Security*, vol.26 n°3 (2017), p.379-397.

Smith, Simon, Nikola Tomic, Carmen Gebhard. « The Father, the Son and the Holy Ghost: A Grounded Theory Approach to the Comparative Study of Decision-Making in the NAC and PSC ». *European Security*, vol.26 n°3 (2017), p.359-378.

Sperling, James. « Capabilities Traps and Gaps: Symptom or Cause of a Troubled Transatlantic Relationship ». *Contemporary Security Policy*, vol.25 n°3 (2004), p.452-478.

Tardy, Thierry, Gustav Lindström. « The Scope of EU–NATO Cooperation ». In *The EU and NATO: The Essential Partners*, edited by Gustav Lindström and Thierry Tardy. Luxembourg: European Union Institute for Security Studies/NATO Defence College, 2019.

Tofte, Sunniva. « Non-EU NATO Members and the Issue of Discrimination ». In *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, edited by Jolyon Howorth and John T.S. Keeler. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

Touzovskaia, Natalia. « EU-NATO Relations: How Close to 'Strategic Partnership'? ». *European Security*, vol.15 n°3 (2006), p.235-258.

Varwick, Johannes. « European Union and NATO: Partnership, Competition or Rivalry? ». *Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik*, n°18 (2006).

Whitman, Richard G. « NATO, the EU and ESDP: An Emerging Division of Labour ». *Contemporary Security Policy*, vol.25 n°3 (2004), p.430-451.

#### d) Sur la sécurité dans le Nord de l'Europe

Arter, David. « From Finlandisation and Post-Finlandisation to the End of Finlandisation? Finland's Road to a NATO Application ». *European Security*, vol.32 n°2 (2022), p.171-179.

Atmante, Kristine, Riina Kaljurand, Tomas Jermalavičius, Hanna Smith, and Katalin Miklóssy. « Strategic Cultures of the Baltic States: The Impact of Russia's New Wars ». In *Strategic Culture in Russia's Neighborhood : Change and Continuity in an In-Between Space*. Edited by Katalin Miklóssy and Hanna Smith. Lanham: Rowman & Littlefield / Lexington Books, 2019.

Bailes, Alyson J.K., and Baldur Thorhallsson. « Iceland and the European Security and Defence Policy ». In *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, edited by Alyson J.K. Bailes, Gunilla Herolf, and Bengt Sundelius. Oxford: SIPRI – Oxford University Press, 2006.

Bjereld, Ulf. « Critic or Mediator? Sweden in World Politics, 1945–90 ». *Journal of Peace Research*, vol.32 n°1 (1995), p.23-36.

Bocse, Alexandra M. « NATO, Energy Security and Institutional Change ». *European Security*, vol.29 n°4 (2020), p.1-20.

Brill Nijhoff, Stępień, Adam and Timo Koivurova. « Formulating a Cross-Cutting Policy: Challenges and Opportunities for Effective EU Arctic Policy-Making ». In *The European Union and the Arctic*, edited by Tore Henriksen, Elizabeth Kirk, and Nengye Liu. Leiden/Boston, 2017.

Dalsjö, Robert. « Ukraine's Fate and Europe's Future: A View from Sweden ». *Survival*, vol.66 n°1 (2024), p.41-48.

Fittante, David. « Generation-Based Position Taking: Unpacking Finland's Decision to Join NATO ». *Party Politics*, vol.30 n°5 (2024), p.1-11.

Forsberg, Tuomas, Tapani Vaahtoranta. « Inside the EU, Outside NATO: Paradoxes of Finland's and Sweden's Post-Neutrality ». *European Security*, vol.10 n°1 (2001), p.68-90.

Gebhard, Carmen. « Soft Competition: Finland, Sweden and the Northern Dimension of the European Union ». *Scandinavian Political Studies*, vol.36 n°4 (2013), p.365-390.

Helwig, Niklas. « EU Strategic Autonomy After the Russian Invasion of Ukraine: Europe's Capacity to Act in Times of War ». *Journal of Common Market Studies*, vol.61(S1) (2023), p.57-72.

Kathrin, Stephen, Sebastian Knecht, and Golo Bartsch. *Internationale Politik und Governance in der Arktis: Eine Einführung*. Berlin/Heidelberg: Springer, 2018.

Lackenbauer, P. Whitney, and Alexander Sergunin. « Canada's and Russia's Security and Defence Strategies in the Arctic: A Comparative Analysis ». *Arctic Review on Law and Politics* vol.13 (2022), p.232-257.

Lundmark, Martin. « The Evolution Towards the Partial Strategic Autonomy of Sweden's Essential Security Interests ». *Defence and Peace Economics* vol.33(4) (2022), p.411-429.

Mearsheimer, John J. « Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin ». *Foreign Affairs* 93 (Sept–Oct 2014).

Migliorati, M. « New Nordic Pathways? Explaining Nordic Countries' Defence Policy Choices in the Wake of the Ukrainian War ». *Journal of European Public Policy*, vol.31, n°10 (2024), p.3249-3274.

Petersen, Nikolaj. « Denmark's Foreign Relations in the 1990s ». *Annals of the American Academy of Political and Social Science* vol.512 n°1 (1990), p.90-103.

Raspotnik, Andreas, and Adam Stępień. « The European Union and the Arctic: A Decade into Finding Its Arcticness ». In *Handbook on Geopolitics and Security in the Arctic*, edited by Joachim Weber. Cham: Springer, 2020.

Raspotnik, Andreas, and Andreas Østhagen. « What About the Arctic? The European Union's Geopolitical Quest for Northern Space ». *Geopolitics*, vol.26 n°4 (2021), p.1150-1174.

Savolainen, Anna. « Mechanisms of Threat: How Finland and Sweden Abandoned Non-Alignment ». *Comparative Strategy*, vol.43 n°2 (2024), p.87-103.

Stępień, Adam, and Timo Koivurova. « Formulating a Cross-Cutting Policy: Challenges and Opportunities for Effective EU Arctic Policy-Making ». In *The European Union and the Arctic*, edited by Tore Henriksen, Elizabeth Kirk, and Nengye Liu. Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2017.

Tromer, Erik. *Russia's Role in the Baltic Approaches to National Security and the European Security and Defence Policy*. Danish Institute for International Studies, 2006.

Weber, Joachim. *Handbook on Geopolitics and Security in the Arctic: The High North Between Cooperation and Confrontation*. Cham: Springer, 2020.

#### e) Politiques de défense et sécurité européennes, acteurs nationaux et intégration

Aleksanyan, A., A. Borodkin, A. Slobodan. « Hybrid Warfare: Origins and Evolution ». *Journal of Society and the State*, vol.1 n°2 (2022).

Béraud-Sudreau, Lucie, and Alice Pannier. « An 'Improbable Paris-Berlin-Commission Triangle': Usages of Europe and the Revival of EU Defense Cooperation after 2016 ». *Journal of European Integration*, vol.43 n°3 (2021), p.295-310.

- Bozo, Frédéric. *French Foreign Policy Since 1945: An Introduction*. New York: Berghahn Books, 2016.
- Dobrescu, Madalina, et al. « Southern Europe: Portugal, Spain, Italy, Malta, Greece, Cyprus ». In *Foreign Policies of EU Member States: Continuity and Europeanisation*, edited by Amelia Hadfield et al. Abingdon: Routledge, 2017.
- Gärtner, Heinz. « Austria: Engaged Neutrality ». In *The European Neutrals and NATO: Non-alignment, Partnership, Membership?*, edited by Andrew Cottey. London: Palgrave Macmillan, 2018.
- Georgakakis, Didier. « Don't Throw Out the 'Brussels Bubble' with the Bathwater: From EU Institutions to the Field of Eurocracy ». *International Political Sociology*, vol.5 n°3 (2011), p.331-334.
- Glassner, Sarah, Anna Fuchshuber. « Between NATO and Non-Alignment ». *Journal of International Affairs*, vol.75 n°2 (2023), p.49-61.
- Hadfield, Amelia, et al. (eds). *Foreign Policies of EU Member States: Continuity and Europeanisation*. Abingdon: Routledge, 2017.
- Hofmann, Stephanie C. « Party Preferences and Institutional Transformation: Revisiting France's Relationship with NATO ». *Journal of Strategic Studies*, vol.40 n°4 (2017), p.505-531.
- Hooghe, Liesbet, and Gary Marks. « A Post-Functionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus ». *British Journal of Political Science*, vol.39 n°1 (2008), p.1-23.
- Howorth, Jolyon. *Security and Defence Policy in the European Union*. 2nd ed. Palgrave Macmillan, 2014.
- Hyde-Price, Adrian. « Europe's Changing Security Architecture ». *Strategie und Sicherheit*, vol.2014 n°1 (2014), p.103-114.
- Kagan, Robert. *Of Power and Paradise: America and Europe in the New World Order*. New York: Alfred A. Knopf/Random House, 2003.
- Mace, Catriona. « Operation Concordia: Developing a 'European' Approach to Crisis Management? » *International Peacekeeping*, vol.11 n°3 (2004), p.474-490.
- Manners, Ian, and Richard G. Whitman. 2001. The Foreign Policies of European Union Member States. Manchester: Manchester University Press.
- Manners, Ian. « Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? » *Journal of Common Market Studies*, vol.40 n° 2 (2002), p.235-258.
- Meijer, Hugo, Marco Wyss. « Upside Down: Reframing European Defence Studies ». *Cooperation and Conflict*, vol.54 n°3 (2019) p.378-406.
- Meijer, Hugo, Stephen G. Brooks. « Illusions of Autonomy ». *International Security*, vol.45 n°4 (2021), p.7-43.
- Natortschi, Michal, Karolina Pomorska. « Trust and Decision-Making in Times of Crisis: The EU's Response to the Events in Ukraine ». *Journal of Common Market Studies*, vol. 55 n°1 (2017), p.54-70.
- Nemeth, Balazs. *How to Achieve Defence Cooperation in Europe? The Subregional Approach*. Bristol: Bristol University Press, 2022.
- Nováky, Niklas I.M. « Deploying EU Military Crisis Management Operations: A Collective Action Perspective ». *European Security*, vol.24 n°4 (2015), p.491-508.
- O'Donnell, Clara Marina. « Britain's Coalition Government and EU Defence Cooperation: Undermining British Interests ». *International Affairs*, vol.87 n°2 (2011), p.419-435.
- Pace, Roderick. « Malta ». In *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*, edited by Heiko Biehl et al., Wiesbaden: Springer VS, 2013.

Riederer, Rachel, Guillaume Villeneuve. « La guerre se joue désormais dans l'espace ». *Books*, vol. 119 n°3 (2022) p.17-25.

Rodt, Annemarie Peen. « Member States Policy Towards EU Military Operations ». In *Foreign Policies of EU Member States: Continuity and Europeanisation*, edited by Amelia Hadfield et al. Abingdon: Routledge, 2017, p.139-152.

Siedschlag, Alexander, Franz Eder. « Akteure und Zusammenspiel im EU-Krisenmanagement ». In *EU als Krisenmanager: Herausforderungen - Akteure - Instrumente*, edited by Walter Feichtinger and Carmen Gebhard. Wien: Landesverteidigungsakademie (LVAk) / Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK), 2006.

Simón, Luis. « France and Germany: The European Union's 'Central' Member States ». In *Foreign Policies of EU Member States: Continuity and Europeanisation*, edited by Amelia Hadfield et al. Abingdon: Routledge, 2017.

Wallander, C.A. « Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War ». *International Organization*, vol.54 n°4 (2000), p.705-735.

Walt, Stephen M. *The Origins of Alliances*. Ithaca, N.Y.; London: Cornell University Press, 1990.

## **II - RAPPORTS, ETUDES ET NOTES ISSUS D'INSTITUTS DE RECHERCHE ET DE THINK TANKS**

### **a) Sécurité européenne et architecture de défense**

Andersson, Jan Joel. *European Defence Collaboration – Back to the Future*. EUISS Brief n°19, June 2015.

Andersson, Jan Joel. *European Defence Partnerships: Stronger Together*. Paris: EUISS, 2023.

Bond, Ian, and Luigi Scazzieri. *The EU, NATO and European Security in a Time of War*. Centre for European Reform, 2022.

Brattberg, Erik. *The United States Now Wants European Strategic Autonomy*. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2024.

Briane, Mezouar. *Latest EU Commission Proposal to Reinforce EU Defence Industry: A New Regulation Establishing the European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act (EDIRPA) for 2022–2024*. European Army Interoperability Centre, FINABEL Infoflash, 2022.

Campos, Nauro, Saul Estrin, and Randolph Bruno. *Foreign Investment, European Integration, and the Single Market*. Centre for Economic Policy Research, 17 July 2021.

Fiott, Daniel, Luis Simón, and Octavian Manea. *Two Fronts, One Goal: Euro-Atlantic Security in the Indo-Pacific Age*. The Marathon Initiative, 2023.

Grevi, G., Helly, D., Keohane, D., eds. *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999–2009)*. Paris : EU Institute for Security Studies, 2009.

Helwig, Niklas, and Tuomas Iso-Markku. *The EU's Different Modes of Defense Governance: More European Defense, But How?* CESifo Forum 25(4), 2024.

Mattelaer, Alexander. *Europe's New Defence Ambition*. Egmont Paper 101, 2018.

Monaghan, Sean. *Solving Europe's Defense Dilemma: Overcoming the Challenges to European Defense Cooperation*. Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2023.

Rutten, Maartje. *From St-Malo to Nice—European Defence: Core Documents*. Chaillot Paper 47, 2001.

Salonius-Pasternak, Charly. *From Protecting Some to Securing Many: NATO's Journey from a Military Alliance to a Security Manager*. FIIA Report. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2007.

Simonet, Loïc. *NATO's 2022 Strategic Concept. Analysis and Implications for Austria*. Working Paper 115, 2023.

Sus, Monika, Pol Fonts Picas, Heikki Kakko, Hanna Ojanen, and Maarten Vandendriessche. *Case Studies of EU and Member State Engagement with Strategic International Organisations*. ENGAGE Working Paper Series n°28, 2023.

Tirkey, Anit Mukherjee. *Minilateralism: Weighing the Prospects for Cooperation and Governance*. Observer Research Foundation, 2021.

Tardy, Thierry. *NATO's New Strategic Concept*. NATO Defense College, NDC Research Paper n° 25, 2022.

Wohrer, Pierre. *2024: Année Charnière pour le Domaine Spatial?* Briefings de l'Ifri, 21 novembre. Paris: Institut français des relations internationales, 2023.

### b) Interactions interinstitutionnelles entre l'UE et l'OTAN

Droin, Manuel. *NATO and the European Union: The Burden of Sharing*. Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2023.

Duff, Andrew. *NATO and the European Union: Bridging the Gap*. European Policy Centre, 2024.

Heise, Volker, Peter Schmidt. «NATO und EU: Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft?» In *Transatlantische Beziehungen: Sicherheit – Wirtschaft – Öffentlichkeit*, edited by Thomas Jäger, Alexander Höse, and Kai Oppermann. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.

Helwig, Niklas, et al. *Does the New EU–NATO Joint Declaration Matter?*. Center for Strategic and International Studies (CSIS), 13 January 2023.

Himmrich, Julia, Denitsa Raynova. *EU–NATO Relations: Inching Forward?*. European Leadership Network, May 2017.

Howorth, Jolyon. *Strategic Autonomy and EU–NATO Cooperation: Squaring the Circle*. Brussels: Egmont Institute, 2022.

Hunter, Robert E. *The European Security and Defence Policy: NATO's Companion – or Competitor?* Santa Monica, Arlington : RAND, 2002

Koenig, Nicole. *EU–NATO Cooperation: Distinguishing Narrative from Substance*. Jacques Delors Institute, Berlin Policy Brief, 2018.

Loewen, Howard. *Towards a Dynamic Model of the Interplay Between International Institutions*. GIGA Working Paper 2, 2006.

Logan, Justin. *The NATO-EU Joint Declaration Is a Defeat for Americans*. Cato Institute, 10 January 2023.

Michel, Leo. 2007. *NATO-EU Cooperation in Operations*. NATO Research Paper, n°31, 2007.

Monaghan, Sean, Charlotte Wall, Oda Svendsen, Sebastian Martinez. *Does the New EU–NATO Joint Declaration Matter?* Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2023.

Simonet, Loïc. *The Third EU–NATO Joint Declaration (10 January 2023): Was It Worth the Delay?* Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik, 2023.

Spatafora, Giovanni. *Keeping EU–NATO Cooperation Alive Under Trump 2.0*. Paris: EUISS, 2024.

Tomas Valasek. *The Roadmap to Better EU-NATO Relations*. Centre for European Reform, 2007.

### c) Sur la Finlande et la Suède

Ålander, Minna. *Finland Wants to Use the “NATO Option”*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2022.

Dempsey, Judy. *Judy Asks: Is Finnish and Swedish NATO Membership Useful for European Security?* Carnegie Europe, 2022.

Fägersten, Björn, Anna Danielson, Christina Håkansson. *Sweden and European Defence Cooperation: Interests in Search of a Strategy*. UI Brief n° 10. Stockholm: Swedish Institute of International Affairs, 2018

Forsberg, Robin, Jonathan Moyer, Anni Kähkönen. *Finland’s Contributions to NATO: Strengthening the Alliance’s Nordic and Arctic Fronts*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center, 2022.

Hannén, Ilona. *Balancing National Security and Human Rights at Finland’s Eastern Border*. Wilson Center, 2023.

Helwig, Niklas, Tuomas Iso-Markku. « Finland and European Strategic Autonomy: ‘Yes, but’ ». In *Strategic Autonomy – Views from the North*, edited by Jakob Lewander. Stockholm: SIEPS, 2021.

International Centre for Defence and Security. *The Newest Allies : Finland and Sweden in NATO*, ed. T. Lawrence, T. Jermalavicius, and J. Hyllander, 2024.

Iso-Markku, Tuomas, Matti Pesu. « From Neutrality to Activism: Finland and EU Defence ». In *Ambiguous Alliance : Neutrality, Opt-Outs, and European Defence*, edited by Clara Sophia Cramer and Ulrike Franke. European Council on Foreign Relations, 2021.

Iso-Markku, Tuomas. *The EU as a Source of Security : Finland Puts Its Trust in the Mutual Assistance Clause, but Has No Illusions about the Common Security and Defence Policy*. FIIA Comment 4/2015. Helsinki : Finnish Institute of International Affairs, 2015.

Koivula, Tommi, Heljä Ossa. *What Would Finland Bring to the Table for NATO ?* War on the Rocks, 9 May 2022.

Lawrence, Tony, Tomas Jermalavičius, Johannes Hyllander. *The Newest Allies : Finland and Sweden in NATO*. Tallinn : International Centre for Defence and Security, 2024.

Lokker, Nicholas, Heli Hautala. *Russia Won’t Sit Idly by After Finland and Sweden Join NATO*. War on the Rocks, 30 March 2023.

Moyer, Jonathan C. *Finland’s Remarkable First Year in NATO*. Wilson Center, 2024.

Ojanen, Hanna. *NordNATO: Why the Case for Finland to Join NATO Is Stronger Than Ever*. European Council on Foreign Relations, 10 May 2022.

Palosaari, Teemu. *Neither Neutral Nor Non-Aligned: The Europeanization of Finland’s Foreign and Security Policy*. Finnish Foreign Policy Paper 3. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2013.

Pesu, Matti, ad Tuomas Iso-Markku. *Finland as a NATO Ally: First Insights into Finnish Alliance Policy*. Finnish Foreign Policy Paper 9. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2022.

Pesu, Matti. « Finland ». In *The Nordics and the New European Security Architecture*, edited by Björn Fägersten. Stockholm: Swedish Institute of International Affairs, 2020.

Salonius-Pasternak, Charly. *Defence Innovation: New Models and Procurement Implications. The Finnish Case*. ARES Policy Paper 65. Paris: IRIS, 2021.

Salonius-Pasternak, Charly. *The Defence of Finland and Sweden*. Finnish Institute of International Affairs, 2018.

Setälä, Martti. *Small States and NATO: Influence and Accommodation*. Atlantic Council of Finland Occasional Papers n°6, 2005.

Strandberg, Ella. *A Welcome Surprise from the IKEA Guys* ». ICDS, 8 March 2022.

Tapani Vaahoranta, Tuomas Forsberg. *Post-Neutral or Pre-Allied? Finnish and Swedish Policies on the EU and NATO as Security Organisations*. UPI Working Papers 29. Finnish Institute of International Affairs, 2000.

Wieslander, Anna, and Eric Adamson. *A Glimpse of Sweden in NATO: Gotland Could Be a Game-Changer for Baltic Defense*. Atlantic Council, 26 April 2023.

#### d) Sur la guerre en Ukraine et ses implications stratégiques

Bilquin, Benoît. *European Peace Facility: Ukraine and Beyond*. European Parliamentary Research Service, 2022.

Borell, Josep. « L'Europe dans l'interrègne : notre réveil géopolitique après l'Ukraine ». *Le Grand Continent*, 24 mars 2022.

Budjeryn, Mariana. « Distressing a System in Distress: Global Nuclear Order and Russia's War Against Ukraine ». *Bulletin of the Atomic Scientists* 78(6), 2022.

Fedorov, Yuri. « Les effectifs de l'armée russe après deux ans et demi de guerre en Ukraine ». *Russie-Eurasie Reports*, n° 48. Paris : IFRI, 2024.

Hainaut, Bastien. *NATO's New Ambitions for Space*. IFRI MEMOS, Space Program 2, 2024.

Ostanina, Sascha E. *Winning the Peace in Ukraine: Stimulating Private Investment for Ukraine's Reconstruction*. Policy Brief, Jacques Delors Centre, 14 July 2023.

#### e) Sur la sécurité dans le Nord de l'Europe

Atlantic Council. *The 4th International Baltic Sea Security Conference: Great Power Competition in Northern Europe and Effects on Security Cooperation*, 2021.

Barrie, Douglas, Nick Childs, Yohann Michel, Ester Sabatino, and Ben Schreer. *Northern Europe, The Arctic and The Baltic: The ISR Gap*. International Institute for Strategic Studies, December 2022.

Constable, A.J., S. Harper, J. Dawson, K. Holsman, T. Mustonen, D. Piepenburg, and B. Rost.. « Cross-Chapter Paper 6: Polar Regions ». In *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 2022.

Constable, A.J., S. Harper, J. Dawson, K. Holsman, T. Mustonen, D. Piepenburg, and B. Rost. « Cross-Chapter Paper 6: Polar Regions ». In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, (2022), p. 2319-2368.

Dalsjö, Robert, Christofer Berglund, and Michael Jonsson. *Bursting the Bubble? Russian A2/AD in the Baltic Sea Region: Capabilities, Countermeasures, and Implications*. Swedish Defence Research Agency, 3 March 2019.

Fägersten, Björn, ed. *The Nordics and the New European Security Architecture*. Swedish Institute of International Affairs, 2020.

Fjäder, Christian, Joonas Schalin. *Building Resilience to Hybrid Threats: Best Practices in the Nordics*. Hybrid CoE Working Paper 31. Helsinki: European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2024.

Heinrich Lange, Bill Combes, Tomas Jermalavicius, and Tony Lawrence. *To the Seas Again: Maritime Defence and Deterrence in the Baltic Region*. Tallinn: International Centre for Defence and Security, 2019.

Jokela, Juha, Tuomas Iso-Markku. *Nordic Defence Cooperation: Background, Current Trends and Future Prospects*. Nordica Programme Note 21, 2013.

Moregård, Erik. *Nordic Response 2024: NATO Returns to the North in a Large Scale*. Northern European and Transatlantic Security, 2024.

Østhagen, Andreas, and Andreas Raspotnik, eds. *Looking North: The European Union and Arctic Security from a Nordic and German Perspective*. Stockholm: Konrad Adenauer Stiftung/Fridtjof Nansen Institute, 2021.

Østhagen, Andreas. *The Arctic After Russia's Invasion of Ukraine: The Increased Risk of Conflict and Hybrid Threats*. Hybrid CoE Paper 18. Helsinki: European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2023.

Pawlak, Julian. *No, Don't Call the Baltic a 'NATO Lake'*. RUSI Commentary, 5 September 2022.

Shlapak, David A., Michael W. Johnson. *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics*. RAND Corporation, 2016.

Wieslander, Anna, Erik Schiffer. *Securing Northern Europe Within NATO*. Atlantic Council, 2023.

## Conférences

Atlantic Council. 2021. The 4th International Baltic Sea Security Conference: Great Power Competition in Northern Europe and Effects on Security Cooperation.

Baiba Braže, 13 mars 2025, Ministre des Affaires étrangères de la Lettonie, Université Johns Hopkins, Bologne.

Valtonen, Elina. 2024. Discours prononcé au Forum FIIA 2024, 20 mars. Helsinki.

## III - DOCUMENTATION OFFICIELLE

### a) Commission Union Européenne

European Commission. *Military Mobility: EU Proposes Actions to Allow Armed Forces to Move Faster and Better across Borders*. 10 November 2022.

European Commission. *EU Transport Infrastructure: Speeding-Up Investments in Dual Civil/ Defence Use and Energy Efficiency*. Directorate-General for Mobility and Transport, 8 April 2022.

European Commission. *Transport Infrastructure: Projects Receive EUR 425 Million in EU Funding to Boost Green Mobility and to Adapt the Network for Dual Civil/ Defence Use*. 8 April 2022.

European Union External Action Service. *A Strategic Compass for Security and Defence*. March 2022.

European Commission. Joint Communication: *A Stronger EU Engagement for a Peaceful, Sustainable and Prosperous Arctic*. Brussels, 2021.

European Commission. *CEF Transport Calls for Proposals 2021—Military Mobility Envelope*, 2021.

**b) Conseil de l'UE**

Council of the European Union. *Council Conclusions on the EU Space Strategy for Security and Defence*. Brussels, 13 November 2023.

European Union & NATO. *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*, 10 January 2023. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_210549.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm)

*Décision 2022/1968/PESC du Conseil relative à une mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EUMAM Ukraine)*. 32022D1968, 17 October 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D1968>

Council of the EU. *Council Decision on an Assistance Measure under the European Peace Facility to Support the Ukrainian Armed Forces*, 24 May 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum:4588942>

Council of the European Union. *A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that Protects*, 21 March 2022.

*Council Conclusions on the Implementation of the Joint Declaration* by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organisation. Document No. 15283/16, CFSP/PESC 1004, 2016.

Council of the European Union. *Council Conclusions on Implementing the EU Global Strategy in the Area of Security and Defence*, 14 November 2016.

Council of the European Union. *Council Decision of 31 March 2011 on the Security Rules for Protecting EU Classified Information* (2011/292/EU), 2011.

*Décision du Conseil du 22 janvier 2001 instituant le Comité politique et de sécurité*. Journal officiel L 027 du 30/01/2001.

European Council. *Conclusions of the Presidency. Cologne European Council*, 3–4 June 1999.

**c) Parlement européen**

European Parliament. *Hearing of Commissioner-Designate Andrius Kubilius*, 2024.

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20241029IPR25043/hearing-of-commissioner-designate-andrius-kubilius>

Mölling, Christian, Sophie-Charlotte Brune. *The Impact of the Financial Crisis on European Defence*. Brussels: European Parliament, 2011.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/433830/EXPO-SEDE ET\(2011\)433830 EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/433830/EXPO-SEDE ET(2011)433830 EN.pdf)

**d) AED**

*Coordinated Annual Review on Defence (CARD) Report*. Brussels: European Defence Agency, 2022. <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/2022-card-report.pdf>

**e) Eurobarometer**

2022. “EU Citizens’ Support for Ukraine Is Solid, Eurobarometer Survey Finds.” European Parliament, 14 December 2022.

**f) OTAN**

*Arctic Remains Essential to NATO’s Deterrence and Defence Posture*. 22 October 2023. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_219529.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_219529.htm)

*Reaching the Finnish Line Together – US Marines Train with Finland’s Nyland Brigade.* 14 May 2023.  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_214258.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_214258.htm)

*Joint Press Conference by Chair of the Military Committee, Admiral Rob Bauer and the Norwegian Chief of Defence.* Oslo, 16 September 2023.

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_218279.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_218279.htm)

Joint Press Conference. NATO Secretary General Jens Stoltenberg, President Charles Michel and President Ursula von der Leyen, 10 January 2023.

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_210551.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_210551.htm)

*Fifth Progress Report on the Implementation of the Common Set of Proposals Endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017,* 2020.

<https://www.consilium.europa.eu/media/44451/200616-progress-report-nr5-eu-nato-eng.pdf>

*Strategic Concept*, adopted at the NATO Summit in Madrid, 29 June 2022.  
[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf)

*Progress Report on the Implementation of the Common Set of Proposals Endorsed by NATO and EU Councils*, 2017.

[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2017\\_06/20170619\\_170614-Joint-progress-report-EU-NATO-EN.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170619_170614-Joint-progress-report-EU-NATO-EN.pdf)

*The Washington Declaration.* Washington Summit. Press Release NAC-S(99)63, 1999.  
<https://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-063e.htm>

### **g) Gouvernement suédois**

*Strategic Direction for Defence Innovation.* Stockholm: Government of Sweden, Ministry of Defence, 2024.

<https://www.government.se/contentassets/f095f1d430164d2c9af6d66a40a30130/strategic-direction-for-defence-innovation.pdf>

Gouvernement suédois. *Déclaration de politique gouvernementale suite à l'adhésion de la Suède à l'OTAN.* Stockholm, 2024.

<https://government.se/contentassets/7558a4eaa2d141faaffb92855decf80e/statement-of-government-policy-2024.pdf>

Gouvernement suédois. *Discours de Jessica Roswall*, ministre chargée des affaires européennes, à l'École supérieure de défense de Stockholm, 15 janvier 2024.

<https://www.regeringen.se/tal/2024/01/anforande-vid-forsvarshogskolan/>

Government Offices of Sweden and Ministry of Foreign Affairs. *Deterioration of the Security Environment – Implications for Sweden.* Ds 2022:8, 13 May 2022.

<https://www.government.se/contentassets/05ffb51ba6404a459d7ee45c98e87a83/deterioration-of-the-security-environment---implications-for-sweden-ds-20228/>

Government Offices of Sweden. *The Government's Statement of Foreign Policy.* 12 February 2020.

[https://www.government.se/contentassets/da99c52da97e4c328feca4840630d87f/utrikesdeklarationen2020\\_eng.pdf](https://www.government.se/contentassets/da99c52da97e4c328feca4840630d87f/utrikesdeklarationen2020_eng.pdf)

Ministry of Foreign Affairs of Sweden. *Sweden's Strategy for the Arctic Region.* Stockholm, 2020.  
<https://www.government.se/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020.pdf>

## **h) Gouvernement finlandais**

Ministère de la Défense de la Finlande. *Coopération de Défense de l'UE*. Helsinki: Gouvernement de la Finlande, 1<sup>er</sup> mars 2024.

<https://valtioneuvosto.fi/en/-/10616/ministerial-committee-on-european-union-affairs-discusses-eu-defence-cooperation-and-economic-security>

Stubb, Alexander, and Volodymyr Zelenskyy. Agreement on Security Cooperation and Long-Term Support Between the Republic of Finland and Ukraine. Helsinki: Office of the President of Finland, 2024.

<https://www.presidentti.fi/en/agreement-on-security-cooperation-and-long-term-support-between-the-republic-of-finland-and-ukraine/>

Finnish Defence Forces. *The Finnish Defence Forces and NATO*, 2023.

<https://puolustusvoimat.fi/en/-/nato-and-the-finnish-defense-forces>

Government Communications Department. *Ministerial Committee on European Union Affairs Discusses EU Defence Cooperation and Economic Security*. Finnish Government, 2024.

<https://valtioneuvosto.fi/en/-/ministerial-committee-on-european-union-affairs-discusses-eu-defence-cooperation-and-economic-security>

Government of Finland. *Finnish Security and Defence Policy 2012*. Prime Minister's Office, 2012.  
[https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/07/FIN\\_Finnish\\_Security\\_Defence\\_Policy\\_2012\\_Government\\_Report.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/07/FIN_Finnish_Security_Defence_Policy_2012_Government_Report.pdf)

Government of Finland. *Report on Changes in the Security Environment*. Helsinki: Finnish Government, 2022.

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164002/VN\\_2022\\_20.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164002/VN_2022_20.pdf)

Government of Finland. *Government's Defence Report*. Helsinki: Finnish Government, 2021.

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163407/VN\\_2021\\_80.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163407/VN_2021_80.pdf)

Ministry of Foreign Affairs of Finland. *The Effects of Finland's Possible NATO Membership: An Assessment*, 2016.

[https://um.fi/documents/35732/48132/the\\_effects\\_of\\_finlands\\_possible\\_nato\\_membership/c206b3c2-acaa-5809-c545-7aa67c9bcb2a?t=1525861455616](https://um.fi/documents/35732/48132/the_effects_of_finlands_possible_nato_membership/c206b3c2-acaa-5809-c545-7aa67c9bcb2a?t=1525861455616)

## **i) Autres**

*Joint Statement of the Prime Ministers of the Baltic States on the Decisions of Finland and Sweden to Join NATO*. 18 mai 2022. <https://www.mk.gov.lv/en/media/13328/download?attachment>

Government of Malta. *The Armed Forces of Malta: Strategy Paper 2016-2026*. Ministry for Home Affairs and National Security, 2017. <https://sustainabledevelopment.gov.mt/wp-content/uploads/2021/10/The-Armed-Forces-of-Malta-Strategy-Paper-2016-2026.pdf>

## **IV - SOURCES MEDIATIQUES (classées par ordre chronologique)**

André, Judith, and Camille Machecourt. « Un navire chinois suspecté du sabotage de deux câbles en mer Baltique ». *Le Point* 20 novembre 2024 [consulté le 9 mai 2025].

Banco, Erin. « Trump Considering Cutting Back Intel Sharing with Europe, Officials Warn ». *Politico*, 10 juillet 2024.

« Finland Will Host a NATO Land Command and Troops ». *Reuters* 14 juin 2024.

Staalesen, Atle. « Nordic Defence Ministers Highlight Readiness for Joint Action ». *The Barents Observer*, 30 avril 2024.

Hodunova, Kateryna. « ‘Putin Is Weak. We Must Use That’—Zelensky’s Munich Speech in 5 Key Quotes ». *Kyiv Independent*, 15 February 2024.

« Trump Says He Once Told a NATO Ally to Pay Its Share or He'd ‘Encourage’ Russia to Do What It Wanted ». *Associated Press*, 11 février 2024.

Kelly, Laura. « Congress Approves Bill Barring Any President from Unilaterally Withdrawing from NATO ». *The Hill*, 14 décembre 2023.

« No Longer Low Tension in the High North, Says NATO Secretary General ». *High North News*, 1 November 2023.

Edvardsen, A. « Ministre de la Défense : La mise en place d'une stratégie de dissuasion dans les régions nordiques est une responsabilité particulière des pays nordiques ». *High North News*, 20 septembre 2023.

Bayer, Lili. « Turkey Agrees to Back Sweden's NATO Membership Bid ». *Politico*, 10 July 2023.

Rosén, Hans. « DN/Ipsos: Support for Swedish NATO Membership Is Increasing ». *Dagens Nyheter*, 1 June 2023.

Holmström, Mikael. « NATO Wants Swedish Army Troops of 5,000 Soldiers ». *Dagens Nyheter*, 19 May 2023.

Brzozowski, Alexandra, and Aurélie Pugnet. « EU Member States Reach Deal on Joint Ammunition Procurement for Ukraine ». *Euractiv*, 3 May 2023.

Staalesen, Atle. « NATO Will Make Us Stronger, Says Nordic Defense Chiefs ». *The Barents Observer*, 3 mars 2023.

Erlanger, Steven. « Prompted by Russian Aggression, the E.U. and NATO Vow New Cooperation ». *The New York Times*, 10 January 2023.

Foy, Henry. « Joint NATO–EU Enshrines ‘Importance of the Transatlantic Bond’ ». *Financial Times*, 10 January 2023.

Foy, Henry, Demetri Sevastopulo. « US Steps Up Pressure on European Allies to Harden China Stance ». *Financial Times*, 29 November 2022.

Grønholt-Pedersen, Jacob, Gwladys Fouché. « Russia Has More Arctic Military Bases than NATO – Why It Matters ». *Reuters*, 16 November 2022.

« Putin Issues Fresh Warning to Finland and Sweden on Installing NATO Infrastructure ». *The Guardian*, 29 June 2022.

Foy, Henry. « NATO to Increase Forces on High Alert to 300,000 ». *Financial Times*, 27 June 2022.

Fredriksen, Benjamin, et al. « The Cable Mysteries ». *NRK*, 26 June 2022.

« In Sweden, Misgivings Over Rushed Debate to Join NATO ». *France 24*, 13 May 2022.

Ny Teknik. « Growing Majority of Swedes Back Joining NATO, Opinion Poll Shows ». *Reuters*, 20 April 2022

Henley, Jon, and Julian Borger. 2022. « Russia Warns of Nuclear Weapons in Baltic If Sweden and Finland Join NATO ». *The Guardian*, 14 April 2022.

Brzozowski, Alexandra. « Finland, Sweden to Receive Enhanced Access to NATO Intel over Ukraine ». *Euractiv*, 26 February 2022.

Kibar, Osman, Alexander Prestmo, Emma Rokseth Kenny. « Sounding the Alarm About Mapping Norway's Critical Infrastructure ». *Dagens Næringsliv*, 22 October 2021.

Reuters. « Majority in Swedish Parliament Backs 'NATO Option' After Sweden Democrats Shift ». 9 December 2020.

Axe, David. « The Dutch Army Eliminated All Its Tanks—Then Realized It Had Made a Huge Mistake ». *Forbes*, 30 November 2020.

Plucinska, Joanna, Idrees Ali. « U.S.-Polish Fort Trump Project Crumbles ». *Reuters*, 19 June 2020.

Macron, Emmanuel. Interview, *The Economist*, 7 November 2019.

« Trump Says NATO Is Obsolete but Still 'Very Important to Me' ». *Reuters* 15 January 2017.

« EU Agrees to Boost Defence and Security ». *BBC News*, 14 November 2016.

Albright, Madeleine K. « The Right Balance Will Secure NATO's Future ». *Financial Times*, 7 December 1998.

Lewis, Paul. « 3 European Countries Plan Jet Fighter Project ». *The New York Times*, 3 August, 1985.

## V - ENTRETIENS

Berk Vindervogel, doctorant à l'Université de Gand en études internationales et européennes, 24 mars 2025, en visioconférence.

Minna Ålander, chercheuse à *Chatham House*, 26 mars 2025, en visioconférence.

Gérard Araud, ancien diplomate français, 26 mars 2025, en visioconférence.

Tony Lawrence, chercheur à l'ICDS (International Centre for Defence and Security), 11 avril 2025, en visioconférence.

Yann Cavaluzzi, consultant à NCT (Non Conventional Threat), 13 avril 2025, en visioconférence.

Chercheur 1, 15 avril 2025, en visioconférence.

Andreas Rasputnik, chercheur à *l'Arctic Institute*, 23 avril 2025.

Diplomate 1, 6 mai 2025, en visioconférence.

## Annexe 1

### **Interventions publiques du secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg (nov. 2014 - juin 2016).**

<b>Numéro</b>	<b>Date</b>	<b>Source</b>
1	4 November 2014	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_114456.htm">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_114456.htm</a>
2	18 November 2014	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_114859.htm">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_114859.htm</a>
3	3 December 2014	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_115662.htm">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_115662.htm</a>
4	18 February 2015	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_117496.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_117496.htm?selectedLocale=en</a>
5	30 March 2015	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_118576.htm">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_118576.htm</a>
6	14 May 2015	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_119421.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_119421.htm?selectedLocale=en</a>
7	18 May 2015	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_119822.htm">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_119822.htm</a>
8	16 June 2015	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_120675.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_120675.htm?selectedLocale=en</a>
9	26 June 2015	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_120973.htm">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_120973.htm</a>
10	16 November 2015	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_124507.htm">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_124507.htm</a>
11	17 November 2015	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_124518.htm">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_124518.htm</a>
12	1 December 2015	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_125361.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_125361.htm?selectedLocale=en</a>
13	5 February 2016	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_127626.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_127626.htm?selectedLocale=en</a>
14	23 February 2016	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_128311.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_128311.htm?selectedLocale=en</a>
15	10 March 2016	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_129162.htm">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_129162.htm</a>
16	19 April 2016	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_130049.htm">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_130049.htm</a>
17	20 May 2016	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_131283.htm">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_131283.htm</a>
18	28 June 2016	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_132843.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_132843.htm?selectedLocale=en</a>

## Annexe 2

### Interventions publiques du secrétaire général J. Stoltenberg (nov. 2016 – déc. 2020).

Numéro	Date	Source
1	15 November 2016	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_137635.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_137635.htm?selectedLocale=en</a>
2	21 November 2016	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_137787.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_137787.htm?selectedLocale=en</a>
3	6 December 2016	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_138730.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_138730.htm?selectedLocale=en</a>
4	6 December 2016	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_138729.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_138729.htm?selectedLocale=en</a>
5	13 December 2016	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_139368.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_139368.htm?selectedLocale=en</a>
6	15 December 2016	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_139424.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_139424.htm?selectedLocale=en</a>
7	18 February 2017	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_141632.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_141632.htm?selectedLocale=en</a>
8	27 April 2017	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_143329.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_143329.htm?selectedLocale=en</a>
9	3 May 2017	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_143400.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_143400.htm?selectedLocale=en</a>
10	18 May 2017	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_143863.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_143863.htm?selectedLocale=en</a>
11	7 September 2017	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_146642.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_146642.htm?selectedLocale=en</a>
12	2 October 2017	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_147499.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_147499.htm?selectedLocale=en</a>
13	9 October 2017	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_147635.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_147635.htm?selectedLocale=en</a>
14	13 November 2017	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_148840.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_148840.htm?selectedLocale=en</a>
15	14 December 2017	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_150001.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_150001.htm?selectedLocale=en</a>
16	16 February 2018	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_152237.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_152237.htm?selectedLocale=en</a>

17	16 February 2018	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_152209.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_152209.htm?selectedLocale=en</a>
18	21 June 2018	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_156142.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_156142.htm?selectedLocale=en</a>
19	28 June 2018	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_156410.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_156410.htm?selectedLocale=en</a>
20	10 July 2018	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_156749.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_156749.htm?selectedLocale=en</a>
21	12 November 2018	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160241.htm">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160241.htm</a>
22	20 November 2018	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160495.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160495.htm?selectedLocale=en</a>
23	30 January 2019	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_162918.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_162918.htm?selectedLocale=en</a>
24	15 February 2019	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_163791.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_163791.htm?selectedLocale=en</a>
25	4 April 2019	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_165212.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_165212.htm?selectedLocale=en</a>
26	7 November 2019	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_170606.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_170606.htm?selectedLocale=en</a>
27	9 December 2019	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_171929.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_171929.htm?selectedLocale=en</a>
28	10 January 2020	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_172436.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_172436.htm?selectedLocale=en</a>
29	15 February 2020	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_173709.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_173709.htm?selectedLocale=en</a>
30	4 March 2020	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_174073.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_174073.htm?selectedLocale=en</a>
31	23 June 2020	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176715.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176715.htm?selectedLocale=en</a>
32	26 August 2020	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_177561.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_177561.htm?selectedLocale=en</a>
33	7 October 2020	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_178605.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_178605.htm?selectedLocale=en</a>
34	13 November 2020	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_179489.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_179489.htm?selectedLocale=en</a>
35	23 November 2020	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_179665.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_179665.htm?selectedLocale=en</a>

36	4 December 2020	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_179983.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_179983.htm?selectedLocale=en</a>
37	15 December 2020	<a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_180094.htm?selectedLocale=en">https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_180094.htm?selectedLocale=en</a>

### Annexe 3

**Aperçu de la participation et des contributions de la Finlande et de la Suède aux opérations militaires menées sous la direction de l'UE et de l'OTAN.**

<b>État-membre</b>	<b>Opération PSDC</b>	<b>Opération OTAN</b>
Finlande	CONCORDIA, ALTHEA, EUFOR DRC, EUFOR Tchad RCA, EUFOR RCA, ATALANTA, EUNAVFOR ASPIDES, EUMAM Ukraine, EUMAM Mozambique, EUNAVFOR MED IRINI	Joint Endeavour, SFOR, KFOR, ISAF, Resolute Support, NMI, NRF, EADRCC, SPS, WPS, DCB
Suède	CONCORDIA, ARTEMIS, EUFOR DRC, EUFOR Tchad RCA, ATALANTA, EUMAM Ukraine, EUNAVFOR ASPIDES, EUMAM Mozambique, EUNAVFOR MED IRINI	Joint Endeavour, SFOR, KFOR, ISAF, Unified Protector, Resolute Support, Enhanced Air Policing mission, NMI, NRF, EADRCC, SPS, WPS

*Source: SEAE, OTAN.*

#### Annexe 4

##### Liste des entretiens

Nom	Occupation et domaine d'expertise	Date	Location
Berk Vindervogel	Doctorant ; OTAN et région Arctique	24/4/2025	Via zoom
Chercheur 1	Sécurité européenne	15/4/2025	Via zoom
Minna Alander	Chercheuse au sein du programme « Defense and Security » de la Chatham House ; Sécurité et Nord de l'Europe	26/3/2025	Via zoom
Diplomate 1	RP finlandaise auprès de l'OTAN	6/5/2025	Via zoom
Gérard Araud	Ancien diplomate français, ambassadeur de France à Washington	26/3/2025	Via zoom
Yann Cavalluzzi	Consultant à NCT ; Arctique et UE	13/4/2025	Via zoom
Tony Lawrence	Responsable du programme Politique et stratégie de défense à l'ICDS ; OTAN, UE, coopération en matière de défense.	11/4/2025	Via zoom
Andreas Raspotnik	Chercheur à l'institut Arctique, le Wilson Center, FNI, High North Center ; Arctique, UE	23/4/2025	Via zoom

## Table des matières

Résumé – Abstract.....	3
Remerciements .....	4
Principaux acronymes .....	6
<b>Introduction.....</b>	<b>7</b>
a. Présentation du thème du mémoire, définition des termes les plus importants.....	9
Organisation internationale :.....	9
Coopération de Sécurité : .....	11
Interactions interorganisationnelles : .....	12
Nord de l'Europe : .....	15
b. État de la littérature académique et institutionnelle sur l'objet d'étude. ....	18
c. Problématique, hypothèse et méthodologie.....	20
d. Présentation du terrain : principales caractéristiques, limites, justification du choix et critiques (limites) des sources utilisées.....	30
e. Présentation du plan.....	31
<b>Partie I - Les interactions entre l'UE et l'OTAN de la Guerre Froide à l'adhésion de la Suède et de la Finlande (premiers obstacles et opportunités).....</b>	<b>33</b>
1. Une PSDC façonnée par l'OTAN : inspiration, dépendance et affirmation....Error! Bookmark not defined.	33
a. Premiers cadres légaux et institutionnels.....	35
b. Les interactions entre l'UE et l'OTAN au concret (difficultés au niveau opérationnel). .....	40
c. États membres en commun (le poids des États membres).....	45
2. Le virage 2014-2022, de l'invasion de la Crimée, à la « mort cérébrale de l'OTAN ».....	50
a. Du choc géopolitique de 2014 à la déclaration jointe de 2016. ....	51
b. De 2016-2022, la quête d'autonomie stratégique de l'UE : perceptions mitigées et divisions.....	56
c. La réponse de l'Alliance à la quête d'autonomie stratégique de l'UE, montée des tensions.....	58
3. La guerre en Ukraine : catalyseur ou mirage de convergence UE-OTAN ?.....	61
a. Revitalisation de l'OTAN qui retrouve sa raison d'être. ....	62
b. La guerre en Ukraine, un facteur exogène qui pousse tous les pays européens dans le même sens, mais en ordre dispersé. ....	64
c. Les relations entre l'UE et l'OTAN dans un nouvel environnement stratégique....	70
<b>Partie II - Intégration de la Suède et de la Finlande à l'OTAN, contexte, apports et perspectives critiques.....</b>	<b>76</b>
1. Généalogie des positions finlandaises et suédoises dans l'architecture sécuritaire européenne.....	80
a. La longue et sinuose accession à l'OTAN de la Finlande et de la Suède.....	80
b. Ce que la Finlande et la Suède veulent de l'OTAN.....	87
2. Des atouts militaires à géométrie variable : les apports finlandais et suédois à l'OTAN dans le Nord de l'Europe. ....	89
a. Sur le plan stratégique : un signal politique. ....	90
b. Apports de la Finlande et de la Suède sur le plan opérationnel. ....	92
c. Des apports concrets et tactiques. ....	95

3. L'intégration de la Finlande et de la Suède à l'OTAN, un changement ambigu aussi bien en termes de motivation que d'apports à l'Alliance.....	104
<b>Partie III - Bilan précautionneux de l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN, quel impact sur les interactions interorganisationnelles entre l'UE et l'OTAN ? .....</b>	110
1. Suède et Finlande, de neutres à défenseurs de la coopération UE-OTAN .....	111
a. Neutralité et réserve stratégique : l'indifférence initiale des États nordiques face aux relations	UE-OTAN
.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
b. Vers une posture proactive : la Suède et la Finlande comme moteurs d'une coopération interorganisationnelle renforcée.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
2. Le minilatéralisme nordique : un levier complémentaire aux logiques institutionnelles .	125
<b>Conclusion : l'intégration de la Finlande et de la Suède à l'OTAN, effet de cliquet des relations UE-OTAN ?.....</b>	136
Bibliographie.....	143
Annexe 1 : Interventions publiques du Secrétaire Général Stoltenberg (novembre 2014 à juin 2016). .....	161
Annexe 2: Interventions publiques du Secrétaire Général Stoltenberg (novembre 2016 à décembre 2020).....	162
Annexe 3 : Aperçu de la participation et des contributions de la Finlande et de la Suède aux opérations militaires menées sous la direction de l'UE et de l'OTAN. ....	165
Annexe 4 : Liste des entretiens. ....	166