

LA RELANCE DU CONCEPT DE « LIVRE BLANC » EUROPÉEN DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE

PAR

ANDRÉ DUMOULIN (*)

La montée en puissance des éléments politico-militaires et institutionnels de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) a permis d'engranger certains acquis concrets en matière de visibilité de l'Union dans le champ de la sécurité et de la défense. Mais, cette mise en évidence n'a pas encore abouti à l'apparition de l'étendard bleu étoilé lors de missions de Petersberg, celles-ci étant encore aujourd'hui réalisées par l'Alliance atlantique (1). En principe, ces faiblesses devraient être corrigées d'ici fin 2003, dans l'esprit des décisions fixées à Cologne et Helsinki et ainsi que cela a été entériné au Sommet de Nice, lequel prévoit l'opérationnalité, sur appel, d'une force de réaction rapide (2) au profit de la Politique européenne de sécurité et de défense, dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Au-delà de la modestie des objectifs de l'Union en la matière – la notion d'« armée européenne » restant taboue ou figée dans le non-dit –, se pose la question de l'assise doctrinale, conceptuelle et sémantique de cette PESD. En d'autres termes, les outils et les organes décisionnels sont aujourd'hui définis et mis progressivement en place sans qu'il y ait de « dictionnaire », de « mode d'emploi », de concept opératoire, de synthèse analytique officielle, réunissant les différents socles (3) de la sécurité et de la défense de l'Union européenne (objectifs de capacité, missions de Petersberg, définition des risques et menaces, apports nationaux, déclarations politiques solennelles de l'Union dans le champ sécuritaire et au sujet des grandes valeurs européennes).

(*) Responsable de l'Observatoire sur la PESD, Département de science politique, Université de Liège (Belgique). Maître de conférences à l'Université de Liège et à l'Université libre de Bruxelles.

(1) Comme cela a par exemple été le cas de la mission de démantèlement de la guérilla albanaise en Macédoine (« Moisson essentielle »), conduite en août-septembre 2001 au titre de « mission de consolidation de la paix », et ce, même si cette mission a été la première dans laquelle les Européens se soient engagés militairement seuls, dans le cadre de l'OTAN, sous commandement du D-Saceur, le Britannique Ruper Smith.

(2) Ce nouveau dispositif fut défini comme le *headline goal* (ou « objectif de capacité ») relatif à la mise sur pied d'un corps de réaction rapide terrestre, fort de 100 000 hommes (réserves et tâches spécifiques comprises) pouvant être déployé en soixante jours, apte à se maintenir sur le terrain au moins une année, appuyé par des éléments aériens et maritimes, et doté des infrastructures nécessaires en matière de renseignement, de commandement et de logistique.

(3) André DUMOULIN, « Les bases d'un concept stratégique européen », *Revue de Défense nationale*, Paris, juin 2001, pp. 108 et s.

Derrière cela se cache en partie le « Livre blanc » (4) européen de la sécurité et de la défense : un objet souvent souhaité, mais jamais concrétisé et dont la désignation avec des guillemets, signes d'une certaine prudence lexicologique, vise à traduire le fait que le terme lui-même implique en réalité des définitions nationales spécifiques, parfois rigides, difficilement transposables en l'état, au niveau européen.

JALONS ET PROPOSITIONS

La question du Livre blanc européen de la sécurité et de la défense n'est pas nouvelle (5). Elle fut lancée en France, en 1994, par Pierre Lellouche, au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes, dans un rapport sur l'Europe et sa sécurité (6). Puis, l'idée fut reprise en septembre de la même année par le Premier ministre français Edouard Balladur : celui-ci envisageait ce Livre blanc sur la sécurité européenne, comme une présentation des lignes directrices des actions de l'Union européenne dans ce domaine, actions devant être menées en coopération avec l'UEO et l'OTAN.

Différents apports hétéroclites, à usages multiples, ont été faits à cette idée de Livre blanc, comme par exemple la Déclaration de l'UEO à La Haye, au sujet d'une « *plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité* » (octobre 1987), ou encore celle portant sur la perception commune des risques et menaces, qui, intégrée aux conclusions de la réunion de Noordwijk (novembre 1994), proposait de lancer une réflexion intégrant la suggestion française de rédiger un Livre blanc sur la sécurité européenne. Nous n'omettons pas de mentionner la « *réflexion commune sur les conditions nouvelles de la sécurité européenne* » : adopté à Lisbonne en mai 1995, ce texte, qui comprend une définition des intérêts communs de sécurité des vingt-sept pays membres (à des degrés variables) de l'UEO, a été revu et approfondi, pour être entériné à Madrid en novembre 1995, sous le titre de « *la sécurité européenne : une conception commune des vingt-sept pays de l'UEO* ».

(4) Cette expression désigne aujourd'hui « *des rapports officiels, de périodicité variable, dressant un bilan de la situation géostratégique, faisant état des ressources disponibles et en développement, et indiquant les missions des forces armées nationales. Parfois ce document s'accompagne d'indications sur les axes de développement pour l'avenir. Un livre blanc ne constitue pas un ouvrage doctrinal au sens opérationnel du terme. En revanche, comme il expose dans leurs grandes lignes les buts stratégiques du gouvernement et la conception du rôle des forces armées, on en fait parfois le manifeste déclaratoire de la doctrine stratégique nationale* » (définition de François GERE, *Dictionnaire de la pensée stratégique*, Larousse, Paris, 2000, p. 159).

(5) Cf. André DUMOULIN, *L'identité européenne de sécurité et de défense. Des coopérations militaires croisées au Livre blanc européen*, Presses interuniversitaires européennes/Peter Lang, Bruxelles, 1999, pp. 165-219.

(6) Pierre LELLOUCHE, *L'Europe et sa sécurité*, Assemblée nationale, Paris, 31 mai 1994.

S'ils sont restés au milieu du gué, ces différents outils n'en furent pas moins soutenus par les propositions (7) du Groupe à haut niveau sur la PESC de la Commission européenne, en novembre 1995, mais ce, sans succès. On retiendra également les suggestions personnelles du député allemand SPD Hartmut Soell (8), du député espagnol José Luis Lopez Henares (9) (parti populaire) de l'Assemblée de l'UEO, ou encore celles, sans lendemain, du ministre social chrétien belge Jean-Pol Poncelet (10), du parlementaire grec Constantinos Vrettos (11) (Pasok), de l'eurodéputé CVP Leo Tindemans (12) et du député libéral Armand De Decker (13), membre de l'Assemblée de l'UEO.

Devant le refus de certains Etats membres d'approfondir la question pour des motifs politiques et stratégiques, face au reflux français de l'après-Mitterrand sur cet identitaire particulier, et compte tenu des préparatifs en vue de l'adoption d'un nouveau Concept stratégique au sein même de l'OTAN en 1999, l'idée de Livre blanc européen de la sécurité et de la défense fut finalement assez rapidement en grande partie enterrée. L'échec des tentatives de l'UEO de mener une politique du plus petit commun dénominateur et le caractère insuffisamment collectif de la proposition des pays fondateurs (14) de la CEE (ceux-ci avaient lancé l'idée, en mars 1997, d'un Livre blanc et d'un concept commun de politique de défense, conçus dans le cadre de la PESC), ne permirent pas d'aboutir à un consensus intergouvernemental à même de relancer la machine conceptuelle.

Mais, depuis la crise du Kosovo et les attentats majeurs du 11 septembre 2001, prend progressivement conscience de ce que la définition des moyens dans le champ de Petersberg et des organes de fonctionnement politico-militaires de l'Union, exige, à terme, un outil de référence politique commun solennel : « *Pouvons-nous avancer en matière militaire dans le cadre de l'Union européenne, si nous omettons de faire reposer cette montée en puis-*

(7) Le deuxième rapport du Groupe d'experts sur la PESC parle d'un « *livre blanc européen sur la défense (...)* qui préciserait non seulement les options politiques et les missions reconnues prioritaires mais aussi les types d'armement nécessaires et les équipements correspondants pour des scénarios précis ». Et d'ajouter qu'un tel document « *jouerait certainement un rôle utile dans le sens d'une meilleure allocation des crédits de défense (par élimination des doubles emplois)* » et « *faciliterait aussi l'initiation de programmes d'intérêt commun, bénéficiant du soutien communautaire* ».

(8) Cf. Hartmut SOELL, « *Projet de recommandation 566* » adopté dans le rapport n° 1439 sur une politique européenne de défense.

(9) Cf. Actes officiels, Compte rendu des débats, Assemblée de l'UEO, novembre-décembre 1994, pp. 22 et 30.

(10) A propos de la relance de l'idée de Livre blanc européen, cf. Conseil ministériel de l'UEO, Rome, novembre 1998.

(11) A propos de l'idée de réaliser une version révisée de la « *Plate-forme de La Haye* », cf. Constantinos VRETTOS, Recommandation n° 620 sur « *L'UEO après Amsterdam : l'identité européenne de sécurité et de défense* », Assemblée de l'UEO, Paris, 2 décembre 1997.

(12) Leo TINDEMANS, *Rapport sur l'établissement progressif d'une politique de défense commune de l'Union européenne*, Commission des Affaires étrangères, de la sécurité et de la politique de défense, Parlement européen, Bruxelles, 30 avril 1998, p. 10.

(13) Armand DE DECKER, *L'organisation des relations opérationnelles entre l'OTAN, l'UEO et l'UE*, document 1624, Assemblée de l'UEO, Paris, 9 novembre 1998.

(14) Avec l'Espagne, mais sans les Pays-Bas, présidant à ce moment-là le Conseil de l'Union européenne.

sance relative et modeste sur un cadre normatif et descriptif public où chacun peut se situer, se référer et s'identifier », telle est la question qui revient le plus souvent depuis quelque temps.

Déjà, Lamberto Dini, alors qu'il était ministre des Affaires étrangères, s'était prononcé, en mars 2000, lors de l'« Aspen Dialogue » organisé à Venise, en faveur de la rédaction d'un Livre blanc de la défense européenne, l'idée étant que cela soit réalisé dans la foulée de la définition des critères de convergence militaire entre Etats membres. Rappelons également l'exercice mené par l'institut Clingendael, les 5 et 6 octobre 2000, sur un « concept stratégique européen », ainsi que le séminaire (15) organisé par ce même institut, dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union, au sujet d'une culture européenne de sécurité et de défense. Catherine Lalumière, dans son rapport (16) du 21 novembre 2000 au Parlement européen intégrait également l'idée de Livre blanc commun, tandis que Gerhard Schröder imagina, en tant que membre du SPD, un concept global de sécurité prenant en compte les éléments politiques, militaires, économiques, sociaux et écologiques (17).

De son côté, l'Institut d'études de sécurité de l'UEO consacrait, le 2 avril 2001, une réflexion sur la notion de Livre blanc européen. Profitant de la venue de Rudolf Scharping à l'Assemblée nationale le 4 avril 2001, le député socialiste français Paul Quilès proposa quant à lui de reprendre la réflexion sur le concept commun franco-allemand, en y associant le cas échéant le Royaume-Uni et l'Italie, de manière à aboutir aux premiers éléments d'un Livre blanc européen donnant à l'Europe une doctrine commune qui pour l'instant lui fait défaut.

Comme on peut le constater, est en présence d'un champ sémiologique très large, avec la notion de « *culture européenne de sécurité* » de Javier Solana, celle de « concept européen de sécurité » (18) et la volonté de certains Etats de relancer l'idée de Livre blanc collectif. C'est dans un esprit à la fois prudent et pragmatique que s'inscrivent les initiatives de la présidence belge du Conseil de l'Union au second semestre 2001, et particulièrement le volontarisme du ministre belge de la Défense, André Flahaut.

(15) Yves BOYER, « L'Union européenne et sa défense : des lendemains qui chantent ou une nouvelle 'tour de Babel' ? », *Annuaire Français de Relations Internationales* 2001, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 557-558.

(16) Catherine LALUMIÈRE, « Rapport sur l'établissement d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense après Cologne et Helsinki », Commission des Affaires étrangères, des droits de l'Homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, Parlement européen, Bruxelles (§ 80 de la proposition de résolution et § 44 de l'exposé des motifs pour le document de proposition du 21 novembre 2000 et § 80 pour le texte adopté du 30 novembre 2000).

(17) *Bulletin quotidien Europe*, Agence Europe, Bruxelles, n° 7961, 10 mai 2001, p. 3.

(18) Assemblée de l'UEO, « Réviser le concept de sécurité européenne – Répondre aux nouveaux risques », colloque de l'UEO organisé à Berlin les 2 et 3 mai 2001, pp. 25, 98 et s.

L'INITIATIVE BELGE

Faisant suite aux suggestions (19) avancées lors d'un colloque en novembre 1997, le cabinet de Jean-Pol Poncelet, le ministre belge de la Défense de l'époque (20), proposa directement au Centre d'Etudes de Défense (CED) de l'Institut royal supérieur de défense, ce qui constitua une première dans l'histoire du pays, de mener une étude sur le concept de Livre blanc. Par prudence, l'objet de la recherche (21) fut limité à une « *Introduction à l'étude comparative des Livres blancs, documents officiels et notes de politique générale relatifs à la politique de sécurité et de défense des Quinze États membres de l'Union européenne* ». Insistant sur les difficultés méthodologiques de ce simple exercice de comparaison de documents uniquement officiels, l'étude menée permit d'entrevoir certains éléments de convergence sans cohérence globale, pouvant aboutir, à terme, à une réflexion sur la nécessité de réaliser un « Livre blanc » européen de la sécurité et de la défense.

La thématique du Livre blanc a été inscrite dans le programme de la présidence belge dans son volet « sécurité et défense » (22), en vue de lancer une dynamique susceptible de conduire, à terme, à la rédaction d'un véritable « Livre blanc européen sur la défense ». Selon les mots du ministre belge de la Défense, cet outil transparent pourrait être « intéressant envers l'opinion publique, les assemblées parlementaires et les parlements extérieurs à l'UE, pour leur expliquer nos objectifs » (23). Il aurait également pour intérêt de constituer une source d'inspiration utile pour les États membres envisageant de poursuivre l'adaptation de leurs forces armées et d'aider les industriels à déterminer les lignes de forces en matière d'équipements dans le cadre collectif.

Il pourrait aussi contribuer à un accroissement de la coopération, de la cohérence et de l'efficacité au plan européen, *via* la définition collective de priorités et de visions partagées, la formation des Européens à une culture commune, tout autant que la stimulation du dialogue de coopération avec les États partenaires et surtout avec les alliés nord-américains et le Congrès de Washington. Il permettrait en outre de réduire les inquiétudes éventuelles de certains États situés aux marges de l'Europe (Russie, pays des

(19) La paternité du concept de « Livre blanc européen » se partage en Belgique, entre les Affaires étrangères et la Défense, ce qui peut expliquer qu'à certains moments se soient manifestées certaines tensions mineures entre les deux cabinets.

(20) Le suivi fut réalisé en partie par le général Vankeirsbilck, qui fut chef de cabinet militaire dans les cabinets Poncelet et Flahaut, par le colonel aviateur Jo Coelmont, et par Jean-Arthur Régibeau, conseiller du ministre Flahaut.

(21) Elle fut réalisée par André Dumoulin (Université de Liège), Raphaël Mathieu (CED) et Vincent Metten (CED) entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2001.

(22) André FLAHAUT, « La présidence belge de l'UE : les priorités en matière de sécurité et de défense », *Revue de Défense nationale*, Paris, juillet 2001, p. 24.

(23) *Id.*, p. 26.

Balkans, du Maghreb, du Proche-Orient...) quant aux objectifs de cette PESD.

La méthode utilisée par la Belgique fut empreinte de prudence et de pragmatisme. Ainsi, le thème du « Livre blanc de la défense », inscrit parmi six (24) autres points retenus par la présidence dans le domaine de la PESD, fut présenté en bilatéral (25) à chacun des quatorze autres partenaires avant que ne commence la présidence belge : ceci a permis à Bruxelles de recueillir, au plus tard le 15 septembre 2001, les premières positions nationales, et ainsi de préparer le processus visant à convaincre les États membres réticents d'accepter une avancée sur cette question, lors de la réunion informelle des ministres de la Défense organisée les 11 et 12 octobre 2001.

Afin d'affiner l'argumentaire, le cabinet de la Défense nationale a organisé, entre-temps, un séminaire informel (26) où ont été réunis quelques experts (27), mais aussi et surtout, des représentants officiels nationaux des Quinze : un spécialiste de la politique de défense, un spécialiste de la politique de sécurité et un spécialiste responsable de la rédaction de documents officiels. Ceux-ci ont pu ainsi réagir de manière informelle à l'introduction méthodologique et analytique de l'étude entreprise dans le cadre du CED, tout en élargissant les débats sur l'opportunité, la méthode, l'organe rédactionnel, le contenu, la forme et le titre d'un éventuel document portant sur le concept de « Livre blanc européen de la sécurité et de la défense ». Ce séminaire visant à poser les bases d'un exercice interrogatif sur la méthodologie à suivre ultérieurement, du fait de son caractère informel, n'a donné lieu à aucun acte des travaux menés au sens académique du terme, cela, d'autant plus que les positions nationales qui y ont été exprimées, se sont révélées très hétérogènes.

PROBLÈMES SÉMANTIQUES ET TEMPORELS

Poser le principe d'un document à Quinze englobant, synthétisant ou conceptualisant la Politique européenne de sécurité et de défense implique

(24) Les autres thèmes retenus par la présidence belge au sujet de la PESD sont : l'aptitude opérationnelle de l'Union et, dans ce cadre, les relations entre l'UE et l'OTAN ; les capacités militaires ; l'opinion publique ; l'information des assemblées parlementaires ; les questions de santé. Cf. André DUMOULIN, « La Belgique et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) », *Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politiques*, Bruxelles, n° 1700, 2000, pp. 48-51.

(25) Il est à noter que le COPS et le Comité militaire de l'Union n'ont pas été conviés collectivement à travailler sur ce sujet et n'ont pas été directement impliqués dans cette démarche : ceci a pu provoquer quelques malaises à l'automne 2001, nonobstant le fait que le ministère belge de la Défense possédait l'avis des différentes capitales.

(26) « Vers un Livre blanc européen de la Défense », séminaire informel du cabinet de la Défense nationale, Etat-major général, Evere, les 3 et 4 octobre 2001.

(27) Général Gustav Häggglund (Comité militaire UE), Nicole Gnesotto (Institut d'Etudes de sécurité de l'UE), Thomas Ries (National Defence College, Helsinki), Général Klaus Naumann (e.r.), William Hopkinson (RUSSI), André Dumoulin (ULg), Stefano Silvestri (Istituto Affari Internazionale, Rome), François Heisbourg (Fondation pour la recherche stratégique/FRS, Paris), Rob De Wijk (Royal Netherlands Military Academy).

que soient précisément déterminés la terminologie utilisée pour le titre de l'ouvrage, le moment où publier ce dernier, le contenu qui y est abordé et, plus fondamentalement, pose la question de l'opportunité d'un tel texte.

Pour les Britanniques, les Allemands et certains Etats dits « neutres », le terme de « Livre blanc », d'origine anglaise, pose problème dans le champ européen, dans la mesure où il implique une politique de défense prescriptive, dirigiste et donc contraignante : adopter la notion de « Livre blanc européen » serait dès lors trop audacieux et imposerait certaines contraintes d'objectifs, que Londres et d'autres ne sont pas prêts d'accepter. En outre, cette appellation traduirait la volonté de produire un document associé à une politique européenne intégrée, ce que la PESD n'est pas. Cette question de terminologie, posée par certaines capitales, si elle semble artificielle par rapport à celle du contenu, traduit de manière sous-jacente, l'existence de réticences de fond ; derrière cela se cache également le souhait de voir cet exercice sortir du cadre de l'Union, pour être réalisé davantage en synergie avec l'OTAN.

Aussi, un engagement consensuel à poursuivre la réflexion à ce sujet pourrait-il passer par l'adoption d'une sémantique nouvelle aux appellations diverses : « Manuel de la PESD », « Cadre politique et militaire de la PESD », « Concepts et outils européens de la sécurité et de la défense », « Glossaire pour la PESD », « Carte de visite », « Rapport », « Etat » ou « Réflexions sur la PESD », « Guide », « Livre vert européen sur la sécurité et la défense », « Livre bleu européen sur la sécurité et la défense », etc. Ces différents titres auraient pour avantage de réduire les réticences que la Belgique a perçues. Il semble de toute façon assez évident que le choix du titre va orienter les débats et circonscrire la teneur du document futur.

Quant à l'opportunité de réaliser un tel ouvrage, elle revêt un caractère contradictoire. D'une part, la mise en forme pragmatique des éléments politico-militaires de la PESD impose d'entourer celle-ci d'un concept porteur, permettant de circonscrire politiquement, doctrinalement et militairement les décisions prises ces deux dernières années par l'Union : en d'autres termes, il s'agit de donner un substrat idéologique et informatif à cette politique de sécurité commune, de définir les finalités de cette PESD, de créer finalement une culture stratégique commune, imposant une pédagogie et une visibilité nécessaires à son soutien auprès des opinions publiques. Dès l'instant où l'Union européenne intègre indirectement des hypothèses stratégiques implicites, où il existe des visions stratégiques sous-jacentes et où les éléments de convergence dominant bon nombre de domaines de la défense (comme l'a prouvé l'étude du CED), l'exercice à entamer dispose déjà de bon nombre de balises.

L'urgence qu'il y aurait à réaliser cet outil s'expliquerait alors par les enseignements de la crise du Kosovo, et surtout par un partage des tâches sous-jacent entre Européens et Américains à propos des missions de gestion

de crise dans les Balkans, conséquence probable des attentats aux Etats-Unis le 11 septembre 2001. « L'abandon », par les Etats-Unis, des missions de maintien et de consolidation de la paix dans cette région, au profit des Européens, devrait alors accélérer la montée en puissance relative de la PESD. Enfin, les conséquences du terrorisme consolident la thèse de l'école multinationale de la sécurité et de la défense, selon laquelle la défense nationale ne peut être une réponse adéquate à un défi d'ampleur mondial. Dans une telle perspective, le « Livre blanc » européen se présente alors comme un passage obligé, pour répondre collectivement à toute menace transnationale.

A contrario, il ne faut pas s'imposer d'échéance trop courte dans la rédaction de ce « Livre blanc ». De fait, la dynamique dans l'objectif concret de capacité d'ordre militaire étant certainement appelée à être atteinte plus rapidement que l'adoption d'un document politique davantage conceptuel, il se pourrait alors que les débats sans fin sur la conceptualisation mettent à mal les avancées concrètes du *headline goal*. En outre, les événements du 11 septembre et leurs prolongements ont bouleversé l'équilibre entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure, entre la protection des citoyens à l'intérieur de l'Union et la projection extérieure dans le cadre des missions de Petersberg. Cette mutation, survenant en période post-Guerre froide, impose une redéfinition des menaces, l'accentuation de la politisation de la PESD, l'affirmation plus rapide de moyens militaires spécifiques et le lancement d'une réflexion sur la notion de solidarité collective dans l'épreuve, sorte d'article 5 revu et corrigé par les Quinze. A cela peuvent s'ajouter une nécessaire actualisation des missions de Petersberg (y compris l'affinement de leurs définitions), mais aussi des réflexions à mener sur les conséquences internes d'une éventuelle intégration de l'anti-terrorisme dans ce cadre. En d'autres termes, il apparaît peu probable que l'initiative textuelle puisse faire l'impasse de débats préalables entre capitales européennes sur l'après-11 septembre et ses conséquences sur la PESD.

A cette prise de recul nécessaire s'ajoute le fait que, la PESD étant un processus de développement permanent, on en vient à redouter de prendre des engagements précipités au moment où la situation impose une réflexion en profondeur sur les différents aspects de la sécurité. En outre, les attentats survenus aux Etats-Unis ont engendré un rapprochement entre les deux rives de l'Atlantique, mais peut-être au détriment d'éventuelles propositions particulières et d'avancées volontaristes, sinon audacieuses, en matière de politique européenne commune. En d'autres termes, le premier phénomène pourrait tout autant altérer, réduire et freiner le second. La question de la solidarité transatlantique et donc d'une visibilité de l'article 5 de l'OTAN réduirait alors en partie la marge de manœuvre de l'Union et atténuerait les critiques européennes à l'encontre des Etats-Unis, tout comme le conflit du Kosovo avait affaibli la visibilité européenne lorsqu'il

s'était agi d'entériner le nouveau « concept stratégique » de l'Alliance en avril 1999.

LA QUESTION DU CONTENU

A ces questions d'opportunité temporelle s'ajoutent celles, plus fondamentales, relatives au contenu. Plusieurs possibilités peuvent s'offrir aux autorités européennes : récrire la Déclaration de l'UEO de 1995, en l'ouvrant aux autres partenaires, avec l'inconvénient de ne pas asseoir suffisamment l'autonomie de l'Union, ou en réduisant d'autant l'opportunité d'y inscrire d'autres chapitres ; ou encore, construire un « Livre blanc » additionnant, en les synthétisant, les données inscrites dans les documents officiels nationaux, avec le risque d'aboutir au plus petit commun dénominateur et ainsi d'occulter la dimension collective de l'Union, tout en complexifiant l'approche par la comparaison de documents au statut juridique et politique disparate.

Sinon, la « solution » pourrait peut-être venir de la production d'un document reprenant les décisions d'Helsinki et de Nice, la traduction d'un glossaire commun, la description des structures politico-militaires de l'Union, l'apport concret de l'objectif de forces et de capacité, l'état des coopérations militaires multinationales, l'intégration des grandes déclarations collectives sur les valeurs de l'Europe, la définition des missions de Petersberg, les objectifs de prévention et de coercition, la description des objectifs des différentes organisations de sécurité et leurs liens avec l'Union.

Mais faut-il que le « document » réalisé soit strictement propositionnel ? Doit-il être régulièrement amendé et actualisé ? Ne peut-il être qu'une sorte de *military balance* de l'Union ? Peut-il se passer de chapitres sur la perception collective des risques et menaces ? Faut-il y adjoindre parallèlement la description des forces nationales ? L'Union a-t-elle intérêt à y spécifier les *scenarii* et les zones d'intervention ? Doit-elle s'engager dans une formulation large et maximaliste ou s'en tenir plutôt aux missions de Petersberg ? Le document doit-il être élargi à l'idée de « concept stratégique ou global européen » imposant, outre l'apport des autres ministères, des synergies avec l'Alliance ? Jusqu'où peut aller la transparence dans les intentions des Etats européens pris isolément face à cette démarche ?

LE PROBLÈME DE LA MÉTHODE

A côté de ces interrogations, se pose la question de la méthode. On pourrait envisager de choisir un document national comme modèle (comme par exemple le « *Strategic Defence Review* » britannique, le « Livre blanc » français, allemand ou néerlandais), et ce en émettant certaines réserves quant

à leur caractère contraignant. Bien sût, le choix du modèle serait des plus délicats. On pourrait également adopter une approche de type pédagogique, reposant sur la rédaction d'un document informatif et descriptif, visible et compréhensible, à destination du citoyen européen et au-delà, avec pour objectif premier de favoriser le soutien de la PESD *via* les Parlements nationaux, tout en laissant à l'Union et aux capitales le temps d'assimiler l'après-11 septembre; dans cette hypothèse, qui impliquerait éventuellement une déclaration d'intention politique, sans éléments dirigistes, l'outil descriptif ainsi réalisé serait appelé à évoluer de présidence en présidence.

Une autre méthode pourrait s'appuyer sur un travail à caractère académique, ce qui aurait pour principal avantage d'assurer une certaine autonomie d'analyse et de jugement et d'éviter ainsi une vision trop édulcorée de la réalité de la PESD ou une bureaucratisation paralysante; en revanche, cela ne reposerait sur aucune reconnaissance politique, sur aucune responsabilité politique, alors que les citoyens européens souhaitent que les autorités s'engagent toujours davantage. Il serait plus délicat encore d'introduire une évaluation critique des moyens face aux objectifs et aux événements, intégrant une liste d'améliorations possibles.

La synthèse de ces différents modèles pourrait être en définitive de choisir la production de plusieurs documents à géométrie et échéance variables, apparaissant progressivement dans le champ public de la PESD : à la suite de la rédaction relativement rapide d'un document académique produit par l'Institut d'études de sécurité de l'Union (IES) en collaboration avec des Instituts nationaux, serait entamé, à moyen terme, un exercice consensuel entre les Quinze, bénéficiant des éléments mis en évidence par le CED (Belgique), et approfondi et actualisé par l'IES. Ce mandat, qui pourrait rester informel (hors action commune), serait suffisamment prudent pour éviter d'éventuels refus de la part des capitales les plus hostiles à l'idée de « Livre blanc ».

L'objectif de la Belgique, qui était de s'assurer qu'un consensus minimal était suffisant pour proposer aux Etats membres d'engager une étude plus approfondie et collective par le biais de l'Institut d'Etudes de sécurité de l'Union européenne, a été atteint. L'avenir de la démarche engagée sous la présidence belge n'en reste pas moins parsemé d'obstacles, tandis que les méthodes d'approche conceptuelle et de « fabrication » contiennent en filigrane des degrés différents d'approfondissement doctrinal, de solennité et de contrainte. Les réticences anglo-saxonnes et celles des pays de l'Union dits « neutres » imposeront que le projet de publication ultérieure défendue par la Belgique, soit un document non contraignant, non directif et donc informatif et descriptif.

Mais le mandat défini par les Quinze concerne essentiellement le passage du relais du CED vers l'Institut d'études de sécurité de l'Union, lequel doit approfondir collectivement cette question, en coopération avec des experts

nationaux des différents ministères de la Défense. De fait, lors de la réunion informelle des ministres de la Défense des Quinze au Cinquantenaire (Bruxelles) les 11 et 12 octobre 2001, il y a eu un consensus pour que l'Institut européen joue un rôle d'approfondissement de ce concept – sans citer l'expression « Livre blanc », en collaboration avec des spécialistes nationaux responsables de la rédaction de documents officiels. Bien qu'il ne soit pas question d'une action commune ou d'un mandat de l'Union, le ministre A. Flahaut a fait parvenir une lettre datée du 19 octobre à l'Institut d'Etudes de sécurité et précisément à sa directrice, Nicole Gnesotto, précisant que les conclusions du séminaire prévoyaient à l'unanimité la nécessité pour l'Europe de concevoir un document descriptif reprenant à la fois les objectifs communs de la PESD, le contenu des appareils de défense nationaux et les évolutions observées en leur sein.

Il y concluait en indiquant qu'il « souhaitait voir cette tâche confiée à l'Institut avec l'aide d'experts nationaux » ; « présumant » par ailleurs que ledit Institut pourrait également se pencher académiquement sur la notion de Concept stratégique. Cet outil pourrait servir d'indicateur pour le grand public, les assemblées parlementaires, les pays candidats à l'adhésion et les états-majors militaires des Etats membres et des Etats partenaires.

Lors de la réunion informelle des ministres de la Défense en octobre, il fut ainsi constaté que les représentants nationaux avaient suivi les conclusions (28) du séminaire informel des 3 et 4 octobre sur la question, lors de l'établissement du programme de travail. Plus précisément, si dans son discours à l'Assemblée de l'UEO, le ministre Flahaut parla de « Livre européen en matière de défense », la terminologie finalement employée dans le projet de Rapport de la présidence sur la PESD daté du 4 décembre 2001 (annexé aux Conclusions de la présidence de l'Union) fut celle de « Publication sur la défense européenne » ; inflexion sémantique confirmant les réticences de certaines capitales à la notion même de « Livre » exprimant certains sous-entendus et définitions particulières. Le processus était finalement lancé, repris par la présidence espagnole du premier semestre 2002.

DU LIVRE « BLEU » AU CONCEPT STRATÉGIQUE

Les démarches entamées sont bien les préalables à la définition d'un « concept stratégique » (29) européen propre. Aujourd'hui, le chapelet des crises, pour ne pas dire « guerres » ou encore « déstabilisations », s'égrène dans les esprits : si toutes les situations sont différentes et si chacune d'entre

(28) A savoir que l'Institut d'Etudes de sécurité de l'UE entame la réalisation de cet ouvrage en collaboration avec les experts nationaux, parallèlement à l'élaboration de documents accessibles et lisibles à destination de l'opinion publique. Quant à l'élaboration d'un éventuel Concept stratégique européen, elle devrait être lancée par un réseau académique formé d'instituts indépendants provenant des divers Etats membres.

(29) Cf. une tentative de définition : Thierry de Montbrial/Jean Klein (dir.), *Dictionnaire de stratégie*, Presses universitaires de France, Paris, 2000, pp. 150 et s.

elles a ses propres causalités, leurs implications pour les Européens restent majeures. Elles font naître des visions nationales parcellaires et contradictoires au sein de l'Union européenne et, dans le même temps, forcent à s'interroger sur l'avenir sécuritaire de l'Union européenne et de ses marges; mais, par-dessus tout, elles conduisent encore et toujours à ressentir comme un manque, une lacune, une absence, celle de doctrine commune (30) à l'Europe.

Certes, les Etats européens pris isolément se sont engagés dans le processus d'intervention. Avec plus ou moins de retard, avec plus ou moins de bonheur, et toujours avec bon nombre d'ambiguïtés. Mais, cette politique au cas par cas, à géométrie variable dans la prévention des conflits, la résolution politique, la fermeté militaire, traduit le poids des prérogatives nationales dans la gesticulation militaire, la coercition. Le pouvoir régalien apparaît encore bien prégnant.

On pourrait rétorquer à cela le formidable emballement de ces dernières années dans le champ de la Politique européenne commune de sécurité et de défense ou encore mettre en avant la décision, prise lors du sommet de l'Union européenne à Helsinki et entérinée à Nice en décembre dernier, de mettre en place, à l'horizon 2003, une force de réaction rapide, mobilisable sur appel, de plusieurs dizaine de milliers d'hommes au service des objectifs de l'UE. On pourrait également rappeler que cette force sur appel, dépendante du bon vouloir décisionnel de chaque capitale, fut un objectif accepté à l'unanimité des Quinze et opposer cela à Schengen et à l'Euro, des projets policier et militaire qui, eux, n'ont pas été acceptés par tous les Etats membres.

Mais ce nouveau volontarisme bute sur l'absence de stratégie commune dans la Politique européenne de sécurité et de défense. Le passage de l'identité à la politique de défense impose une refondation des esprits. Le concept même de doctrine stratégique pour l'Europe reste l'objectif à atteindre. Sinon, plusieurs phénomènes ambivalents finiront par altérer le processus de maturation européenne.

Primo, la création, à terme, d'une force capable de se projeter vite et loin, sera freinée par la prééminence de doctrines nationales différentes ou contradictoires, empêchant ou altérant le contenu des dispositions d'intervention et les règles d'engagement communes.

Secundo, les questions de l'avenir politique de l'Union européenne, auxquelles quelques réponses ont été avancées lors du sommet de Laeken de décembre dernier, sous la présidence belge, ne peuvent se passer, à termes, de la définition de concepts de sécurité intra-européens. Une future Constitution européenne sans dimension de sécurité n'aurait guère de sens : cette sécurité extérieure n'est-elle pas un droit fondamental, tout comme les

(30) *Id.*, pp. 193 et s.

Droits fondamentaux adoptés au sommet de Nice sous la forme d'une Charte? Ne pas l'envisager serait contraire à l'esprit et au réel.

Tertio, dès l'instant où l'Union européenne intègre en son sein les missions de maintien de la paix et de gestion des crises, les Etats membres ne pourront longtemps éluder la question d'une convergence des politiques de défense, au bout de laquelle la définition d'un Livre blanc européen de la sécurité et de défense pointera bel et bien le bout du nez. La convergence des équipements et des capacités militaires à définir entre Européens va imposer la convergence des concepts stratégiques. Sans *continuum* entre le pourquoi des missions collectives, et la définition commune des moyens militaires, la crédibilité opérationnelle ne sera pas assurée. Un effet d'entraînement serait alors inéluctable.

Quarto, une doctrine stratégique commune peut éviter une inégalité entre Etats européens dans les risques à faire supporter à leurs propres militaires. Elle permet une harmonisation dans les décisions d'intervenir ou de ne pas intervenir, le dépassement de cette idée selon laquelle les frontières internes exprimeraient des perceptions différentes de la sécurité. La sécurité est une. Elle doit unir les Etats membres de telle manière que la solidarité dans l'épreuve puisse s'exprimer. La solidarité commune, juridiquement prescrite face à une menace d'agression venant de l'extérieur, ne doit-elle pas être aussi solennellement proclamée lors de missions militaires européennes à l'extérieur de l'Union? Si la solidarité commune existe pour la protection de l'espace de l'Union européenne en cas d'agression extérieure, elle doit se conceptualiser aussi lors des missions extérieures, au-delà de la solidarité pratique, conjoncturelle, parfois à la carte, des militaires de nationalités différentes aux prises avec les risques du terrain.

Force de paix, instrument de stabilisation politique et économique, l'Union européenne ne pourra asseoir son influence et marquer de son empreinte et de ses valeurs, le champ de la sécurité et de la défense, que si elle définit une véritable doctrine stratégique. La crédibilité de discours et des moyens d'intervention, autant que l'autonomie de décision dans le domaine stratégique l'imposent. L'avenir politique de l'Union doit nécessairement reposer aussi sur une assise identitaire et sécuritaire impliquant un véritable concept stratégique commun, au-delà même de l'idée de « Livre blanc/Livre vert/Livre bleu » descriptif et évolutif.