

LA SÉMANTIQUE DE LA «STRATÉGIE» EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ

LIGNES DE FORCES ET LECTURES IDÉOLOGIQUES
D'UN PRÉCONCEPT

PAR

ANDRÉ DUMOULIN (*)

Le 12 décembre 2003, le Conseil européen adoptait un document solennel qu'il considérait comme sa première stratégie de sécurité (1). Longtemps souhaitée dans les cercles de réflexion stratégique (2), née indirectement des conséquences de la crise intra-européenne autour de la guerre en Iraq et entérinée en deux temps (3) par les Vingt-cinq (4), cette stratégie de sécurité de l'UE, élaborée par Javier Solana et une petite équipe autour de Robert Cooper (directeur général pour les affaires politico-militaires du Conseil de l'UE), allait réunir les Européens autour de quelques grandes orientations stratégiques et sécuritaires.

Une première version, rédigée par J. Solana (à partir d'un non-papier rédigé par une équipe de diplomates de son entourage et quelques contributions extérieures) sur une demande formulée par les ministres des Affaires étrangères lors d'une session informelle tenue à Kastellorizo le 3 mai 2003, fut adoptée par les Vingt-cinq lors du Conseil de Thessalonique le 20 juin 2003. Elle fut revue et améliorée grâce à de nouveaux apports des capitales, de travaux provenant de différents instituts de recherche mais aussi de synthèses faites à partir de trois séminaires coordonnés à l'automne

(*) Attaché de recherche à l'École royale militaire (Bruxelles, Belgique), maître de conférences à l'Université de Liège (Belgique) et à l'Université libre de Bruxelles (Belgique) et membre du Réseau multidisciplinaire d'études stratégiques (www.rmes.be).

(1) Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité, Paris, 12 décembre 2003. Relevons que l'UEO, lors du Conseil de Madrid du 14 novembre 1995 (La Sécurité européenne : une conception commune des 27 pays de l'UEO) et l'OTAN, lors du sommet des 23-24 avril 1999 (Le Concept stratégique de l'Alliance) avaient déjà adopté leurs «stratégies» sécuritaires.

(2) Cf. Collectif, *Towards a European Strategic Concept*, Nederlands instituut voor internationale betrekkingen, Clingendael, septembre 2000; Karl-Heinz HORNHUES, *Réviser le concept de sécurité européenne. Répondre aux nouveaux risques*, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale/Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, Paris, 6 juin 2001, document C/1741; Paul QUILÈS, «Elaborer une doctrine commune», *Le Figaro*, 30 mai 2000; Séminaire «Vers un concept stratégique européen», Institut d'études de sécurité de l'UEO, Paris, 2 avril 2001; André DUMOULIN, «Pistes pour un projet stratégique européen», *Studia diplomatica*, n° 1-2, IRRI, Bruxelles, 1998; André DUMOULIN, «Les bases d'un Concept stratégique européen», *Défense nationale*, juin 2001.

(3) Les comptes rendus de ces séminaires peuvent être consultés sur le site internet de l'IESUE (<http://www.iss-eu.org>).

(4) Le Conseil de l'UE avait décidé d'associer à cet exercice les futurs dix nouveaux membres devant être accueillis dans l'Union le 1^{er} mai 2004.

2003 par l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE), auxquels les représentants de Parlements nationaux ne furent pas invités.

Ce consensus général, impliquant, certes, le plus petit commun dénominateur fut considéré comme «*un coup d'essai devenant un coup de maître*» (5), en dépit des oppositions intra-européennes face au degré de fidélisme à l'allié américain et des tensions transatlantiques autour des slogans de «Vieille» et de «Nouvelle Europe».

Le document Solana, endossé par tous les Etats membres, allait bouleverser le calendrier des travaux de l'IESUE. Ce dernier, qui était en train de rédiger un projet de «Livre blanc» européen de la sécurité et de la défense ne pouvait que «laisser passer» en premier la stratégie européenne de sécurité de l'UE : la sortie de la «Stratégie européenne de sécurité» protégeait en quelque sorte l'autre document, le rendait utile, visible et nécessaire, l'exercice tant attendu (6) de «Livre blanc», par son contenu et sa fonction, étant bien évidemment placé en seconde position dans la hiérarchie conceptuelle des documents de sécurité. En d'autres termes, on ne pouvait plus contester l'utilité d'un «Livre blanc» dès l'instant où l'UE endossait une sorte de «concept stratégique» censé être le toit de l'édifice sécuritaire.

CULTURE DE PRÉVENTION ET STRATÉGIES DE RÉACTIONS

Dans «*Une Europe sûre dans un monde meilleur*», sont abordés de manière holistique l'environnement de sécurité (dont les défis mondiaux et les principales menaces), sous forme d'une grille de lecture, les objectifs stratégiques de l'Union et enfin les implications politiques pour l'Europe. Dans l'introduction, l'UE reconnaît à la fois le rôle capital joué par les Etats-Unis dans le processus d'intégration et de sécurité européennes et le fait qu'avec plus de 450 millions d'habitants et un quart du PNB mondial, l'Union constitue «*inévitavelmente un acteur mondial*», soulignant que «*la convergence croissante des intérêts européens et le renforcement de la solidarité au sein de l'UE font de l'Europe un acteur plus crédible et plus efficace*» : l'Europe doit «*être prête à assurer sa part dans la responsabilité de la sécurité internationale et de la construction d'un monde meilleur*».

(5) Expression de François Heisbourg, lors de la présentation du modèle de Livre blanc européen de la défense, Hôtel Dorint, Bruxelles, 15 septembre 2004.

(6) André DUMOULIN, «La relance du concept de 'Livre blanc européen' de la sécurité et de la défense», *Annuaire français de relations internationales*, vol. III, 2002, pp. 467 et s.; «Analyse comparative des Livres blancs nationaux : vers une convergence européenne des politiques de défense vis-à-vis des Etats-Unis et de l'OTAN?», in Yves JEANCLOS (dir.), *La Sécurité de l'Europe et les relations transatlantiques au seuil du XXI^e siècle*, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 259-267; *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.

Le document de 12 décembre 2003 défend l'idée que les aspects internes et externes de la sécurité sont indissolublement liés. On y insiste sur l'idée que la sécurité est une condition nécessaire du développement (7) mais aussi sur la dépendance énergétique de l'Europe vis-à-vis des importations de pétrole et de gaz provenant du Golfe, de Russie et d'Afrique du Nord (8). On y présente également les nouvelles menaces, «*plus variées, moins visibles et moins prévisibles*» comme le terrorisme qui « *vise à porter atteinte à l'ouverture et la tolérance de nos sociétés et constitue une menace stratégique croissante pour l'ensemble de l'Europe. La vague terroriste la plus récente revêt un caractère mondial et elle est liée à un extrémisme religieux violent*» dont les «*causes [...] sont complexes*». De même, pour les Européens, la prolifération des armes de destruction massive constitue potentiellement la menace la plus importante pour sa sécurité (9), d'autant plus si cette menace est associée au terrorisme. En outre, les conflits régionaux «*tels que ceux du Cachemire, de la région des Grands Lacs et de la péninsule coréenne ont un impact direct et indirect sur les intérêts européens, tout comme les conflits qui sévissent plus près [...], surtout au Moyen-Orient*»; «*les conflits violents ou 'gelés', qui persistent également [aux frontières de l'UE], menacent la stabilité régionale*».

Ensuite, la Stratégie européenne de sécurité relève la déliquescence des Etats, à travers la mauvaise gestion des affaires publiques, la corruption, l'abus de pouvoir, la faiblesse des institutions et le non-respect de l'obligation de rendre des comptes, et accuse les conflits civils de ronger les Etats de l'intérieur; elle associe cet effondrement de l'Etat «*à des menaces évidentes, telles que la criminalité organisée ou le terrorisme. La déliquescence des Etats constitue un phénomène alarmant, qui sape la gouvernance mondiale et ajoute à l'instabilité régionale*». L'Europe se considère comme une cible de premier ordre pour la criminalité organisée, avec une menace intérieure comportant une dimension extérieure importante : «*le trafic transfrontalier de drogue, la traite des femmes, l'immigration clandestine et le trafic d'armes représentent une grande partie des activités des groupes criminels*».

A partir de ces constats, le Conseil entérine une série d'objectifs stratégiques : faire face aux menaces et construire la sécurité dans le voisinage (10) de l'UE, tout en insistant sur le fait que l'ordre international doit

(7) «Non seulement les conflits détruisent les infrastructures, y compris les infrastructures sociales, mais ils encouragent également la criminalité, dissuadent les investissements et rendent impossible toute activité économique normale. Un certain nombre de pays et de régions sont pris dans un cycle de conflits, d'insécurité et de pauvreté. La concurrence pour les ressources naturelles, notamment l'eau, qui sera aggravée par le réchauffement climatique dans les prochaines décennies, sera probablement source de troubles supplémentaires et de mouvements migratoires dans différentes régions du monde.»

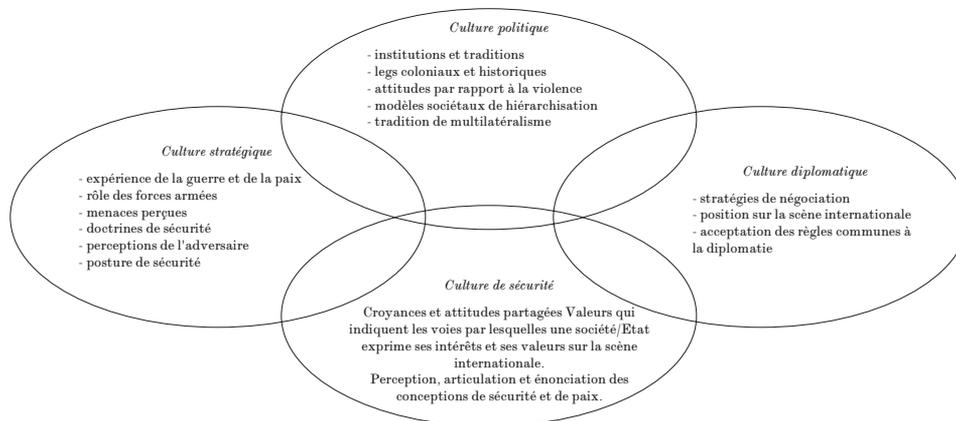
(8) Ces importations représentent aujourd'hui environ 50 % de la consommation d'énergie, un chiffre qui devrait passer à 70 % en 2030.

(9) Tomas VALASEK, «EU rethinks security stance», *Jane's Defence Weekly*, Londres, 30 juillet 2003, p. 21.

(10) Alexandra GOUJON, *L'Union européenne élargie et son voisinage : vers une nouvelle politique étrangère*, Fondation Robert Schuman, Paris, août 2004, disponible sur le site Internet www.robert-schuman.org; Col-

être fondé sur un multilatéralisme efficace. Sont ainsi rappelées, à propos de la réponse aux menaces, les mesures pluridimensionnelles de l'Europe après les attentats du 11 septembre, sa politique de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (11), les interventions en vue de contribuer au règlement des conflits et au soutien à la bonne gouvernance. Et d'insister sur le fait qu'aujourd'hui, à la différence d'hier, «*face aux nouvelles menaces, c'est à l'étranger que se situera souvent la première ligne de défense*».

Articulation des cultures politique, diplomatique, stratégique et de sécurité



Source : D'après Keith KRAUSE (dir.), *Culture and Security – Multilateralism, Arms Control and Security Building*, Franck Cass, Londres, 1999.

La Stratégie européenne de l'Union précise à cet égard que l'Europe doit être prête à agir avant qu'une crise se produise, en opposant une combinaison de moyens d'action, qu'ils soient politiques, économiques, policiers, judiciaires, militaires. Ces interventions ciblées et plurisectorielles devront aller de pair avec une politique de bon voisinage et de stabilisation des Etats situés à ses frontières : «*il est dans l'intérêt de l'Europe que les pays situés à ses frontières soient bien gouvernés*», d'autant que, si l'intégration des Etats adhérents va accroître la sécurité européenne, «*elle aura également pour effet de rapprocher l'UE des zones de troubles*». Toutefois, pour les membres de l'UE, il convient de bénéficier à ces voisins orientaux (12) «*des avantages de la coopération économique et politique tout en nous attaquant aux*

lectif, «Partenaires et voisins : une PESC pour une Europe élargie», *Cahiers de Chaillot*, n° 64, sept. 2003; Commission européenne, *L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, COM (2003) 104 final, Bruxelles, 11 mars 2003.

(11) A cet égard, relevons l'adoption par le Conseil de la nouvelle Stratégie européenne de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive adoptée également le 12 décembre 2003.

(12) Et de citer la zone moyen-orientale, le Caucase du Sud, la zone méditerranéenne.

problèmes politiques que connaissent ces pays», en donnant pour illustration la politique européenne dans les Balkans.

Ce cadre interventionniste s'appuie sur un ordre international que l'UE veut faire reposer sur la Charte des Nations Unies, mais aussi sur les relations transatlantiques, l'OTAN, l'OSCE et toutes les organisations multilatérales et régionales (13) pouvant apporter leur «*contribution à un monde plus ordonné*». L'objectif est bien de propager la bonne gouvernance, soutenir les réformes sociales et politiques, protéger les droits de l'homme, soutenir l'aide au développement (qui est considérée, dans la nouvelle Stratégie de sécurité de l'Union, comme un levier associant conditionnalité de l'aide et respect nécessaire par certains Etats des normes internationales (14)).

Quant au troisième chapitre sur les implications politiques pour l'Europe, il insiste sur la nécessité d'être plus actif dans la poursuite des objectifs stratégiques de l'Union, à savoir l'ensemble des instruments de gestion de crise et de prévention des conflits, y compris les «*actions au plan politique, diplomatique, militaire et civil, commercial et dans le domaine du développement*». La Stratégie européenne de sécurité estime que des politiques actives doivent être conduites pour faire face au dynamisme des menaces nouvelles, dynamisme qui implique une «*culture stratégique propre à favoriser des interventions en amont, rapides et, si nécessaire, robustes*» (15). Dans cette perspective, il est prévu de soutenir l'action de l'ONU en réponse aux menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales, mais aussi de développer des capacités afin de «*transformer les armées en forces plus flexibles et mobiles et [...] leur permettre de faire face aux nouvelles menaces*». Pour l'Union européenne, «*davantage de ressources pour la défense et une meilleure utilisation des moyens sont nécessaires*», ainsi que le recours systématique à des moyens mis en commun, afin d'éviter les duplications et de réduire les coûts. Sont également valorisés les moyens de gestion civile des crises, l'agence européenne de l'armement, le partage du renseignement, les capacités diplomatiques, le renforcement de la capacité opérationnelle de l'UE *via* le partenariat stratégique avec l'OTAN dans le domaine de la gestion des crises.

Surtout, le document du 12 décembre insiste sur la cohérence à avoir dans le domaine de la PESC et de la PESD avec les instruments nationaux et les actions extérieures des différents Etats membres, sur l'unité de com-

(13) Et de citer l'OMC, l'ASEAN, le MERCOSUR, l'Union africaine, la Cour pénale internationale.

(14) «Un certain nombre de pays se sont mis en dehors de la société internationale. Certains ont choisi l'isolement; d'autres persistent à violer les normes internationales. Il est souhaitable que ces pays rejoignent la communauté internationale, et l'UE devrait être prête à fournir une assistance à cette fin. Ceux qui se refusent à le faire devraient comprendre qu'il y a un prix à payer, notamment dans leurs relations avec l'Union européenne».

(15) «En tant qu'Union constituée de 25 membres, qui consacre plus de 160 milliards d'euros à la défense, nous devrions être en mesure de mener plusieurs opérations simultanément. Nous pourrions apporter une valeur ajoutée particulière en concevant des opérations faisant appel à des capacités tant militaires que civiles».

mandement, mais aussi sur la nécessité de regrouper des instruments et moyens autour de la sécurité, condition première du développement; il serait également nécessaire de coordonner l'action extérieure et les politiques menées dans le domaine de la Justice et des affaires intérieures. Cette cohérence implique donc de coopérer avec les partenaires de l'Union. Cette dernière, qui estime que les menaces sont partagées, propose d'intensifier la coopération multilatérale entre Etats membres, avec l'ensemble des partenaires les plus proches, avec les organisations internationales, avec les Etats-Unis dans le cadre d'un partenariat que l'UE souhaite efficace et équilibré (16) («*en agissant ensemble, l'Union européenne et les Etats-Unis peuvent constituer une formidable force au service du bien dans le monde*»), avec la Russie, élément majeur de la sécurité et de la prospérité de l'UE, et, de manière plus large, avec «*chaque partie du monde*», au nom de l'histoire, de la géographie et de liens culturels (17).

En guise de conclusion, le document, qui contient la marque de Javier Solana, précise que «*l'Union européenne dynamique et dotée de capacités suffisantes aura du poids sur la scène mondiale. Elle contribuera ainsi à un système multilatéral efficace ouvrant la voie à un monde plus équitable, plus sûr et plus uni*».

LA DIALECTIQUE DES VERSIONS (18)

Nous pouvons constater quelques différences entre la première et la seconde version du document.

Dans le chapitre sur les menaces, la version de décembre remplace l'inter-titre «*Sécurité : de nouvelles menaces dans un nouvel environnement*» par «*L'environnement de sécurité : défis mondiaux et principales menaces*», inflexion indiquant à la fois le caractère global et mondial des menaces qui ne sont pas toutes nouvelles. Les trois menaces qu'isolait Javier Solana dans le document de Thessalonique, (le terrorisme international, la prolifération des armes de destruction massive considérée comme «*la menace la plus importante à la paix et à la sécurité des pays*» et, enfin, intégrés dans la même rubrique, les Etats en déliquescence et la criminalité organisée (ces

(16) Pour une analyse comparée de la Stratégie européenne de sécurité (2003) et du *US National Security Strategy* (2002), cf. Carl BILDT, «We have crossed the Rubicon – but where are we heading next?», Joint Seminar, Centre for European Reform/Svenska Institutet för Europapolitiska Studier, Londres, 17 novembre 2003; Ruprecht POLENZ, *Les Implications du Concept de sécurité de l'UE pour l'OTAN et l'UE*, Assemblée parlementaire de l'OTAN, Bruxelles, 23 avril 2004. Cf. également *US National Security Strategy : a New Era*, US Department of State, Washington, 20 septembre 2002 (www.usinfo.state.gov); Renzo GUBERT, *La Stratégie de sécurité nationale des Etats-Unis et ses conséquences pour l'Europe de la défense*, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Paris, 4 juin 2003, document A/1824.

(17) Relevons que la nouvelle Stratégie de sécurité de l'UE insiste sur l'importance d'établir des partenariats stratégiques avec le Japon, la Chine, le Canada et l'Inde, ainsi qu'avec tous ceux qui partagent ses objectifs et ses valeurs et sont prêts à les soutenir.

(18) André DUMOULIN, «Du 'Concept stratégique' au 'Livre blanc' européen», *Stratégique*, 2004.

deux derniers intégrés dans la même rubrique), sont remplacées, dans le document final, par cinq «*principales menaces*» : le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux, la déliquescence des Etats et la criminalité organisée. Ainsi, le terrorisme et la prolifération ne remplacent pas les anciennes, mais s'y ajoutent, le défi pour l'Union «*étant de combiner les agendas post-1989 (conflits nationaux et ethniques) et post-2001 (terrorisme et prolifération)*» (19). Les conflits régionaux déjà évoqués comme source d'instabilité dans la première version deviennent une menace à part entière dans le texte définitif de décembre 2003. Quant à la «*déliquescence des Etats*» (20) et à la «*criminalité organisée*», elles sont distinguées, mettant ainsi en évidence le fait que le crime organisé existe dans les Etats démocratiques de l'UE, sans qu'il y soit la conséquence directe d'un affaiblissement de l'Etat. Dans la partie sur le terrorisme, il est fait abstraction, dans la dernière version, de la distinction entre ancien et nouveau terrorisme; est seulement souligné que le terrorisme le plus récent revêt un caractère mondial et est lié à un extrémisme religieux violent : «*l'Europe constitue à la fois une cible et une base d'opération pour ces terroristes*». Enfin, la différence la plus visible tient au sous-chapitre sur les armes de destruction massive : alors que la première version indiquait que cette prolifération constituait «*la menace la plus importante à la paix et à la sécurité des pays*», le document final énonce que «*la prolifération des armes de destruction massive constitue potentiellement la menace la plus importante pour [la] sécurité*» de l'Union européenne. L'adoption de l'adverbe «*potentiellement*» avait pour objectif de relativiser le terme choisi dans l'épure de juin 2003, compte tenu de la difficulté à appréhender l'exacte vérité de la menace iraquienne en termes d'ADM en l'absence de découverte d'un arsenal dans ce pays après la chute du régime bassiste. De plus, la seconde version a gommé, par prudence, l'expression «*la dissuasion n'aboutirait à rien*» à propos du terrorisme ADM non étatique, éludant en quelque sorte la fragilité du concept classique de dissuasion nucléaire face à un adversaire sans sanctuaire.

Dans le chapitre sur les objectifs stratégiques, on constate une inversion de l'ordre des sous-titres : alors que dans la première version, l'extension de la zone de sécurité autour de l'Europe précède le renforcement de l'ordre international puis l'objectif de faire face aux menaces, dans la version de décembre, c'est la réponse aux menaces qui arrive en premier lieu suivie par la construction de la sécurité dans le voisinage (21), avant la question de l'ordre international et du multilatéralisme. Quant au débat sur l'introduc-

(19) IESUE, Stratégie de sécurité de l'Union européenne. Compte rendu du séminaire sur les menaces, 23 septembre 2003, p. 1.

(20) Il est à noter que le changement d'intitulé entre «*Etats en déliquescence*» et «*déliquescence*» indique la volonté de s'attaquer au phénomène et non à l'Etat et sa population en tant que tels.

(21) Formulation quelque peu plus précise que la notion d'extension «*de la zone de sécurité autour de l'Europe*».

tion dans la version anglaise du terme «*pre-emptive engagement*» très connoté (22) et dépourvu de traduction dans plusieurs langues européennes, il a abouti à la décision d'employer l'expression «*preventive engagement*», qui fait plutôt allusion à la prévention des conflits et des menaces, quand bien même demeure un certain flou garantissant la flexibilité diplomatique des Etats.

Dans le dernier chapitre sur les implications politiques pour l'Europe, la phrase sur le développement d'une «*culture stratégique propre à favoriser des interventions précoces, rapides et, si nécessaire, vigoureuses*» est repris telle quelle, mais les mots «*précoces*» et «*vigoureuses*» sont respectivement remplacés par «*en amont*» et «*robustes*». Il s'agit ici en quelque sorte de codifier la notion de prévention des conflits et d'intervention avant que les crises ne dégénèrent, sans pour autant utiliser une terminologie militaire qui reste, d'évidence, sous-entendue dans les mots choisis. Toutes les interprétations sont donc possibles.

L'autre changement particulier concerne la question du développement des capacités : le texte de décembre insiste moins sur l'augmentation des dépenses de défense, mais davantage sur les synergies, économies d'échelle, partage des outils, coopérations et mutualisations (23). En outre, un paragraphe entier est consacré dans le document de décembre aux arrangements permanents entre l'Union et l'OTAN (Berlin +).

Quant au caractère irremplaçable de la relation transatlantique, il est repris mais y est ajoutée la nécessité d'un partenariat «*efficace et équilibré*» avec les Etats-Unis. Enfin, les précisions données en décembre (24) sur le choix des partenaires traduisent un élargissement des zones d'intérêts de l'Union.

Globalement donc, le document de décembre a maintenu la structure générale de la première version. Son esprit reste la prévention des conflits et l'intervention plurisectorielle, la priorité à l'ONU et au multilatéralisme, le tout baignant néanmoins dans un certain flou garantissant en quelque sorte une certaine marge de manœuvre en cas de décisions opératoires faites

(22) Il pourrait en effet être associé à la définition américaine des frappes militaires préalables, les «*pre-emptive strikes*» ou frappes militaires préventives impliquant le recours quasi automatique à la force. Relevons que l'origine du terme «*préemptive*» est à rechercher dans la doctrine nucléaire associant des frappes en premier lorsque l'on est certain qu'une offensive ennemie est imminente ou a déjà commencé : c'est donc une stratégie de limitation des dommages permettant de préserver les systèmes d'armes en les utilisant afin d'éviter leur destruction (lancement sur alerte, lancement en cas d'attaque). Quant à la notion de frappe «*préventive*», elle implique une action en premier lorsque l'on est convaincu qu'un affrontement n'est certes pas imminent mais qu'il est inévitable à la longue et que l'attente augmente le risque.

(23) Il est probable que les difficultés budgétaires de la plupart des Etats membres en terme d'acquisition de nouveaux équipements de défense expliquent cette mise en évidence d'objectifs plutôt qualitatifs et organisationnels, que quantitatifs et budgétaires.

(24) Dans le document de juin 2003, l'UE cite les Etats-Unis, la Russie, le Japon, la Chine, le Canada et l'Inde et tous les autres pays (sans les préciser) partageant les objectifs et les valeurs de l'Union. Dans le document de décembre, sont évoqués les Etats-Unis, la Russie, le Moyen-Orient, l'Afrique, l'Amérique latine et l'Asie en tant que zones où des partenariats préexistent, tandis qu'est fait référence à l'établissement de partenariats stratégiques avec le Japon, la Chine, le Canada et l'Inde.

dans le cadre de l'Union. Le texte demeure évasif à la fois quant à la hiérarchisation des menaces, à l'usage de la force militaire et à la place exacte de l'ONU. Texte consensuel né sur les cendres des tensions intra-européennes et transatlantiques autour de la guerre en Iraq, il est le reflet des incertitudes du moment, du nécessaire rapprochement avec les États-Unis et de cette obligation de laisser toujours ouvertes les différentes options, un peu comme le Concept stratégique de l'OTAN d'avril 1999.

L'adoption de cette Stratégie de sécurité balaie le concept aujourd'hui dépassé d'Europe puissance civile. Cette dernière apparaît plutôt comme une puissance disposant d'une pluralité d'attributs et d'outils, non réductibles à la seule capacité d'intervention militaire, sans pour autant que celle-ci soit effacée ou encore ignorée, l'angélisme s'arrêtant dès l'instant où les règles des régimes et traités internationaux ne sont pas respectés. Si les sanctions doivent être, en principe, plus économiques, commerciales et diplomatiques que militaires, cette dernière option n'est pas gommée. Bien que l'engagement préventif, très tôt dans la crise, «*n'a rien à voir avec la notion de frappe préventive*» (25), l'Union ne renonce pas à l'emploi de la force en dernier recours. Personne n'est dupe parmi les chefs d'État et de gouvernement que la violation grave des règles de droit international, des accords multilatéraux ou des droits de l'homme pourrait obliger les Européens à engager des moyens de sanction et de coercition militaires. Quant à savoir si l'UE peut envisager une frappe préventive dans les cas les plus extrêmes (terrorisme, ADM en préparation finale), la question reste posée (26).

Cette politique à la fois prudente, nuancée et réaliste correspond parfaitement aux valeurs et à l'esprit recherchés par l'Union européenne depuis quelques années en matière de sécurité et de défense à travers la PESD (27), la PESC et ses outils de prévention et d'intervention civilo-militaires (28).

LECTURES IDÉOLOGIQUES

Alors que la Stratégie européenne de sécurité fut adoptée par les 25 capitales en décembre 2003, plusieurs lectures différentes furent faites du docu-

(25) Nicole GNESOTTO, citée in Luc de BAROCHEZ, «L'Europe adopte une 'Stratégie de sécurité'», *Le Figaro*, 12 déc. 2003.

(26) André DUMOULIN, *Rôle des armes nucléaires et avenir de la dissuasion nucléaire*, contribution à la conférence sur l'avenir de la défense européenne organisée dans le cadre du 50^e anniversaire de la signature des Accords de Paris, Sénat de Belgique, Bruxelles, 20 octobre 2004.

(27) André DUMOULIN/Raphaël MATHIEU/Gordon SARLET, *La Politique européenne de sécurité et de défense. De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruxelles, 2003.

(28) Pour des analyses plus fouillées du document et de ses implications, cf. Collectif, «A Security Strategy for Europe: The Solana Strategy in the Wake of Madrid», *Oxford journal*, mai 2004 (www.oxfordgovernance.org); Julian LINDLEY-FRENCH/Franco ALGIERI (dir.), *A European Defence Strategy*, Bertelsmann Foundation, Gütersloh, 2004.

ment parfois à partir d'une vision fortement typée et idéologique des questions de sécurité.

Ainsi, les tenants de l'école idéaliste et les milieux pacifistes veulent démontrer que le document Solana reflète «*la prépondérance de l'influence américaine (29) dans la définition de l'agenda sécuritaire de l'UE, l'eurocentrisme dans la conception des menaces et de la sécurité internationale, l'absence d'interdiction explicite pour l'UE de mener des actions militaires préventives et enfin l'absence de ligne claire, univoque, de la stratégie européenne parmi la panoplie d'actions et d'outils dont il est fait mention*». Cette dénonciation par les militants du GRIP (30) repose en vérité sur une vision manichéenne selon laquelle la Stratégie européenne reflète «*la réconciliation avec les Etats-Unis, en s'alignant sur des conceptions trop réductrices sur l'état du monde et sur l'usage excessif de la force militaire comme solution à tous les maux*» (31), «*colle*» trop à la *National Security Strategy*! Cette approche, qui cadre avec l'idée selon laquelle «l'Europe puissance civile» doit être l'objectif premier, est à mettre en parallèle avec la perception de la menace des néerlandophones belges Sven Biscop et Rik Coolsaet (32), membres de l'IRRI (Bruxelles), lesquels estiment que, dans la Stratégie européenne de sécurité, «*la priorité accordée au terrorisme et à la prolifération paraît encore toujours exagérée; la probabilité que ces menaces se réalisent reste infime*» (33). Cet optimisme, en complet égarement avec la géopolitique moyen-orientale et en décalage avec la réalité mortifère des méga-attentats islamistes de Madrid de mars 2004, reste aussi le *leitmotiv* d'une vision idyllique et parfois naïve de l'environnement international.

De son côté, Eric Remacle, de l'Université libre de Bruxelles, considère que le document de Solana, guère novateur, occulte les sources réelles de l'insécurité, les questions du système international, l'ordonnancement du monde. Selon lui, la Stratégie européenne de sécurité a subi l'influence du Britannique Robert Cooper, avec sa vision d'impérialisme libéral, reprenant les thèses de la «mondialisation heureuse» et rejoignant l'idée reprise dans le document européen de décembre 2003 selon laquelle l'Union européenne

(29) Cette perception d'un agenda européen calqué sur l'agenda américain dans la construction de la seconde version de la Stratégie européenne de sécurité sera reprise par l'écologiste Inès TRÉPANT, «L'évolution récente des relations transatlantiques», *Courrier hebdomadaire*, Centre de recherche et d'information socio-politiques, nos 1845-1846. De même, l'écologiste Jean-Claude WILLAME, qui parle de «*dérive dans le document de Solana avec la reprise de la dangereuse représentation du monde s'inspirant de celle des nouveaux faucons des actuelles administrations américaine et britannique*»: «La défense comme moteur d'une nouvelle identité?», *Revue nouvelle*, n° 5, mai 2004, p. 40.

(30) Caroline PAILHE, «Une Europe sûre dans un monde meilleur. Un concept stratégique utile mais dangereux», *Note d'analyse du GRIP*, Bruxelles, 6 janv. 2004.

(31) Bernard ADAM/Caroline PAILHE, «Le concept stratégique de l'Union européenne doit privilégier le multilatéralisme et la coopération internationale», *Note d'analyse du GRIP*, Bruxelles, 4 nov. 2003.

(32) Membre du conseil d'administration du GRIP.

(33) Sven BISCOP, «La stratégie européenne de sécurité: un agenda ambitieux», *Défense nationale*, mai 2004, p. 56; «*The World is the Stage. A Global Security Strategy for the European Union*», *Policy Papers*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, n° 8, déc. 2003, p. 7; «The European Security Strategy. Implementing a Distinctive Approach to Security?», *Sécurité et Stratégie*, n° 82, mars 2004.

et les Etats-Unis peuvent constituer une «*formidable force au service du bien dans le monde*». E. Remacle estime que la définition des conditions d'emploi de la force est ambiguë, car elle associe la sémantique sécuritaire européenne à une «Europe-puissance» (34) qui peut jouer dans le coercitif pour aboutir finalement à une sorte de relégitimation de la guerre au service d'un «messianisme démocratique», nonobstant une retenue un peu plus grande que celle des Etats-Unis vu la faiblesse de ses moyens. En définitive, l'auteur estime «*qu'une telle représentation du monde charrie un autisme peu compatible avec la prétention à construire une 'sécurité commune' et un 'multilatéralisme effectif', ainsi que des simplifications outrancières sur 'le reste du monde' qui ne sont pas à la hauteur des défis de notre temps*» (35).

Comme nous pouvons le subodorer à la lumière de ces visions idéologiques, l'inquiétude première tourne autour de l'avènement de l'Europe-puissance. Le mot d'ordre est également «le droit au service de la force» et non l'inverse, sans que soit jamais défendu, dans un non-dit général, l'usage de la force quel que soit le scénario. Avec ce schéma, les interventions au Kosovo et en Afghanistan sont dès lors jugées incompatibles avec le droit international. Il est probable que cette posture rigide l'est d'autant mieux que l'anti-américanisme est la méta-référence explicitant la hantise d'un jeu de miroir entre Européens et Américains. Il y a ici occultation ou refus d'une réalité incontournable de la vie internationale, à savoir «la puissance au service du droit» lorsque cela devient éthiquement nécessaire ou juridiquement légal au sens onusien des termes.

A ces inquiétudes propres à la nébuleuse militante et à l'objection de conscience dans son rapport aux armes, font face d'autres perceptions complètement opposées. Ici, la lecture indique que la stratégie européenne de sécurité a perdu les accents martiaux de la première version de juin 2003. L'engagement envers l'ONU a été renforcé alors que la notion de «préemptive» a été gommée. L'objectif est bien de s'attaquer aux racines de l'instabilité et de créer un climat stable dans l'environnement proche. A l'automne 2003, l'UE s'est donc bel et bien attachée à recentrer le texte sur les valeurs et principes qui lui sont chers (36). Cette autre lecture aboutit même à affirmer que le concept de sécurité européen est tellement élargi qu'il se vide de tout contenu militaire. Pour les Européens, le document n'est pas «*un appel aux armes ni un appel à la défense de la patrie*» (37). La stratégie est plus diversifiée et plus globale – car plus dangereuse mais

(34) Eric Remacle estime que la notion d'«étranger proche» renvoie à une représentation du monde en sphères d'influence et en zones-tampons, confirmant ainsi que l'UE «*devient une grande puissance puisqu'elle en reprend les travers*».

(35) Eric REMACLE, «Europe : sortir de l'impuissance sécuritaire», *Revue nouvelle*, n° 5, Bruxelles, mai 2004.

(36) Du point de vue statistique, dans la version finale de la Stratégie européenne de sécurité, le mot «sécurité» est employé dix-huit fois, le mot «intervention» revient trois fois et le terme «coercitif», jamais.

(37) Jean-Yves HAINE, «Brève histoire de la PESD», in Nicole GNESOTTO (dir.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE...*, op. cit., p. 54.

plus complexe – que celle définie à Washington. Il s'agit ici de défendre un multilatéralisme effectif fondé sur le respect des règles, en faisant jouer le Conseil de sécurité de l'ONU comme acteur légitimant. La stratégie de sécurité européenne est bien le reflet d'une prise de conscience de soi, de la défense d'une souveraineté, puisque l'Union se définit également par ses frontières, ses biens et son juridisme.

Il pourrait s'agir également de voir dans le document de Solana une synthèse entre la vision de Hobbes et celle de Kant, mais en réalité l'Union européenne voit la sécurité de manière évasive afin de préserver toutes les options. Toutefois, il est bel et bien question d'assumer plus de responsabilités dans le monde et d'organiser des engagements plurisectoriels dans le champ préventif. Aussi, il s'agira de faire nôtre la vision tout en nuance de l'IESUE qui voit dans la stratégie européenne de sécurité un nouveau modèle volontariste – l'ONU reste l'enceinte chargée de légitimer le recours à la force européenne qui pourrait agir si les règles ne sont pas respectées dans une sorte de « *soft power-plus* » (Jean-Yves Haine). « L'Europe puissance civile » a disparu du vocabulaire (sauf dans les ONG) et de la géopolitique européenne. Celle « d'Europe militariste » à l'usage verbal des milieux pacifistes n'a pas de consistance réelle alors que celle « d'Europe puissance » à la sémantique ambiguë semble être la voie que suivra l'Union européenne dans les prochaines décennies. C'est dans le contenu de cette Europe puissance dans ses rapports au droit international, à la stratégie opératoire et aux discours légitimants que se feront les débats d'idées.

Cependant, la vision normative de l'Union européenne (valeurs, Constitution, droits fondamentaux) ne doit pas être opposée aux impératifs politico-militaires, lesquels sont là d'abord pour soutenir et protéger, tout en pouvant aider à la diffusion *soft* et subtile de la première, sans qu'il soit question d'un impérialisme démocratique imposé prioritairement par la force. L'absence de moralisme messianique européen reste le garde-fou principal pour garantir la maîtrise éthique de l'usage de la force et la définition des engagements préventifs (38).

LE CHOIX DES MOTS

Reste que si nous pouvons définir une stratégie de sécurité comme un outil essentiel exposant les objectifs globaux à atteindre à long terme ainsi que les types d'instruments à mettre en œuvre à cette fin (39), assurément le document adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement le 12 décembre 2003 en est un modèle. Cependant, peut-il être clairement défini comme un

(38) A propos des rapports entre éthique, usage de la force et légalité/légitimité, cf. les ouvrages de Michael WALZER.

(39) Institut royal des relations internationales, *Un concept de sécurité européenne pour le XXI^e siècle*, Bruxelles, octobre 2003, p. 4.

concept stratégique, comme le Concept stratégique européen? Nous pouvons en douter et même affirmer qu'il n'est pas, à proprement parler, une «stratégie» au sens premier du terme (40), entre l'art et la science, telle que définie par les théoriciens (41). La stratégie militaire requiert une définition plus précise, qui «concerne l'usage de la force pour arracher une décision politique, elle est l'art d'organiser la violence dans la conduite de la guerre – et de la non-guerre» (42); elle est, pour Lucien Poirier, «action des forces vives de chacun pour se conserver dans l'être devant chacun et devant tous; pour défendre son espace d'identité, découpé dans l'espace englobant, contre toutes les formes d'agression concevables» (43) et, pour Yves Klein, «l'ensemble d'attitudes et de croyances tenues au sein d'un établissement militaire concernant l'objectif politique de la guerre et la stratégie la plus efficace et la méthode opérationnelle pour la réaliser» (44). Nous le voyons, le terme prête à de multiples définitions, déjà dans le champ étroit de cet art de la «dialectique des volontés» employant la force pour résoudre leur conflit (André Beaufre), à moins que ce ne soit «la dialectique des intelligences» telle que l'appréhende Hervé Coutau-Bégarie.

Si la Stratégie de sécurité de l'Union européenne ne doit être prise ni comme un référent de l'histoire des guerres ni comme «culture stratégique» au sens où Snyder l'emploie, c'est qu'elle opère dans un champ polysémique, qui inclue d'autres dimensions que les seules opérations militaires, même si l'usage de la force y est suggéré et qu'elle naît «avec la conscience introvertie d'une identité à affirmer et à défendre» (Lucien Poirier). Le refus européen d'une conception restrictive de la stratégie propre à l'«*homo strategicus*» se fait au profit d'une définition plus large et extensible. Celle-ci, qui désigne la stratégie comme la conception et l'utilisation de moyens pour réaliser une fin, repose sur un choix d'objectifs de sécurité qui se réfère à des valeurs, à des formes particulières d'adaptation à l'environnement et de résolution des problèmes associées aux risques et menaces, y compris l'emploi extrême de la violence. Il pourrait s'agir dès lors d'un document fournissant des balises dans le champ sécuritaire pouvant renvoyer en partie à la définition de «stratégie» qu'en donne Thierry de Montbrial, à savoir cette «science (si l'on choisit de mettre l'accent sur le savoir et sur la méthode) ou l'art (si l'on privilégie l'expérience) de l'action humaine finalisée, volontaire et difficile» (45), quand bien même les notions de volonté agissante et

(40) Stratégie, du grec *strategôs*, chef d'armée, de *stratos* «armée» et *agein* «conduire».

(41) Cf. Hervé COUTAU-BÉGARIE, *Traité de stratégie*, ISC/Economica, Paris, 1999; Lucien POIRIER, «Epistémologie de la stratégie», *Anthropologie et société*, vol. VII, n° 1, 1983; Herbert ROSINSKI, *La Structure de la stratégie*, ISC/Economica, Paris, 2000; Louis LE HEGARAT, «La stratégie et ses sources», *Défense nationale*, février 1984, pp. 25 et s.

(42) Gérard CHALIAND, *Anthologie mondiale de la stratégie*, Robert Laffont, Paris, 2001, p. LIV.

(43) Lucien POIRIER, *Les Voix de la stratégie*, Fayard, Paris, 1985.

(44) Yves KLEIN, «A Theory of Strategic Culture», *Comparative Strategy*, vol. X, n° 2, janv.-mars 1991.

(45) Thierry de MONTBRIAL/Jean KLEIN (dir.), *Dictionnaire de stratégie*, PUF, Paris, 2000.

d'objectifs identifiés avec précision ne sont pas clarifiés par les Européens (46).

La stratégie européenne de sécurité est plutôt et est avant tout un cadre normatif, une vision globale, aucunement une doctrine d'emploi des forces, ni un cadre inclusif d'intervention militaire. Elle ne fixe, selon Javier Solana, «*ni des lignes rouges ni des moyens d'action*», mais plutôt «*des principes directeurs*» (47) correspondant à une puissance politico-économique, pas à une alliance militaire classique. Elle est «*une sorte de philosophie générale de l'action dans le monde*» (48). Elle affiche de manière sommaire une évaluation des menaces perçues comme telles par les vingt-cinq Etats européens, avancée majeure mais d'un consensualisme minimal vu le choix des mots, dont le «*brouillard*» répond aux divergences d'appréciation intra-européennes sur la menace iraquienne dès l'automne 2002. Elle évite de préciser et surtout de hiérarchiser les intérêts communs face aux intérêts nationaux. Elle n'indique pas si une action de l'UE «*doit désormais dépendre de la constatation d'une violation d'un nouvel ordre international basé sur le multilatéralisme et sur le respect de la Charte des Nations Unies, en quelque endroit qu'une telle violation se produise, ou si elle est régie par des intérêts spécifiques dans une région précise du monde*» (49). De même, rien n'est dit à propos du consensus à atteindre entre Européens dans un scénario de type Kosovo où les atteintes aux droits de l'homme poussèrent les Européens à s'engager dans une intervention militaire sans mandat explicite de l'ONU.

Pendant, les différentes versions de cette stratégie ont été les socles à partir desquels l'Union a défini des principes de base, puis sa stratégie contre la prolifération des armes de destruction massive adoptée également par le Conseil le 12 décembre 2003. Elles ont également participé indirectement à la sédimentation des politiques concertées en matière de lutte antiterroriste post-11 mars 2004. La Stratégie de sécurité est bel et bien la base permettant de calibrer, approfondir, préciser et orienter des politiques sectorielles de sécurité en connexité.

Le terme «*sécurité*» ne fait pas ici question dans la mesure où l'usage qu'en fait l'Union européenne dans son document est conforme à la nouvelle vision d'une sécurité pluridimensionnelle (50), «*au point de réduire la visibilité des aspects les plus traditionnels du domaine de la sécurité, c'est-à-*

(46) Seule la question du «*difficile*», concernant l'incertitude et les antagonismes, est partagée.

(47) Philippe GÉLIE, «*Première esquisse d'une 'stratégie européenne de sécurité'*», *Le Figaro*, 20 juin 2003.

(48) Javier SOLANA, «*Préface*», in Nicole GNESOTTO (dir.), *La Politique de sécurité et de défense de l'UE. Les cinq premières années (1999-2004)*, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 2004, p. 6.

(49) Karl-Heinz HORNHUES, *op. cit.*, p. 6.

(50) Pour davantage de détails sur les différents modèles de sécurité, cf. Charles-Philippe DAVID/Jean-Jacques ROCHE, *Théories de la sécurité*, Montchrestien, Paris, 2002; Ayse CEYHAN, «*Analyser la sécurité: Campbell, Dillon et les autres*», *Cultures et conflits*, aut. 1998; Charles-Philippe DAVID, *La Guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Presses de Sciences Po, Paris, 2000.

dire les questionnements relatifs à la guerre et à la stratégie dans leurs dimensions les plus militarisées» (51).

La stratégie européenne devra nécessairement être clarifiée au moyen d'un « Livre blanc » européen de la sécurité et de la défense, dont un modèle (52), non endossé par les Etats, vient d'être finalisé par l'IESUE à la mi-2004 et qui a pour intérêt d'envisager des scénarios concrets d'intervention. Ce document sera le jalon indispensable à la définition d'une doctrine opératoire commune (missions, structures, moyens, technologie) (53) répondant aux grands principes sécuritaires inscrits dans le Traité constitutionnel européen et dans le document de Solana, lequel doit être qualifié, selon le réseau « EuroDefense », de préconcept stratégique (54), dans la mesure où il ne précise pas de manière détaillée les missions et les tâches militaires.

La « Stratégie » européenne va se développer en fonction de l'évolution d'un environnement international aujourd'hui particulièrement troublé et incertain. Dans cette perspective, elle demeure un document provisoire, situé entre le conjoncturel et le structurel, entre le circonstanciel et la vision que l'on voudrait figée et conservatrice des relations internationales..

Disposant désormais de sa propre stratégie de sécurité, l'UE « doit maintenant être capable de s'engager préventivement pour faire face aux problèmes du monde » (55). Cependant, ce globalisme multilatéral se heurtera encore longtemps à la difficulté de rendre cohérents et réellement communs les socles nationaux des politiques étrangères et les planifications de la défense et de maîtriser le facteur temps dans le champ du préventif, du réactif et du coercitif des crises de demain. Il s'agira aussi de tenter de faire partager entre Européens une vision clarifiée à propos du relationnel transatlantique et surtout en matière de culture stratégique (56), l'objectif final étant de réfléchir à un mariage entre les stratégies européenne et américaine, à moins que le fossé conceptuel à propos des valeurs, de l'environnement de sécurité et de l'usage de la force ne soit devenu maintenant complètement infranchissable.

(51) Christophe WASINSKI, « Production des savoirs et représentations stratégiques », *Cultures et conflits*, aut., 2004.

(52) Report of an independent Task Force, *European defence. A proposal for a White Paper*, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, mai 2004.

(53) Julian Lindley FRENCH, « Transformation horizontale et verticale : les incidences de la stratégie européenne de sécurité sur la doctrine militaire de l'UE », *Les Dossiers de l'Abécédaire parlementaire*, n° 18, 2^e trim. 2004, pp. 11 et s.

(54) *Nouvelles atlantiques*, n° 3615, 12 oct. 2004.

(55) Javier SOLANA, « Stratégie de sécurité de l'Union européenne », *Défense nationale*, mai 2004, p. 5.

(56) Joseph HENROTIN, « Convergence et interdépendance et culture stratégique », *Diplomatie*, n° 2-4, 2004, pp. 64-68.