

SÉCURITÉ ET DÉFENSE

La politique européenne de sécurité et de défense qui se construit aujourd'hui repose sur des socles qui se juxtaposent et se consolident les uns les autres par interpénétration. Ces poupées gigognes rendent cette politique sectorielle à la fois fragile mais flexible dans les champs militaires, institutionnels, conceptuels et géographiques. Ces différentes approches permettent d'expliquer la prégnance des États et l'avènement des coopérations renforcées et des noyaux durs dans le cadre intergouvernemental.

PAR ANDRÉ DUMOULIN

L'originalité de la politique européenne de sécurité et de défense naissante provient de son pragmatisme et de son approche réaliste et militaire, à la différence de la politique étrangère et de sécurité commune, mise en place au début des années nonante. Mais cette approche a été solidifiée par des outils de décision politique et militaires, entraînant une réflexion sur les valeurs sous-jacentes.

La complémentarité entre l'outil et le concept est d'autant plus nécessaire qu'il faut assurer la légitimité des actions de l'Union dans les champs préventif, dissuasif et coercitif. Mais l'interpénétration des dimensions civile, policière et économique, des facteurs constitutionnels et éthiques, des moyens militaires et de projection mettent en évidence un déséquilibre entre la constitution pragmatique et modeste des outils d'intervention et l'identification encore attendue des autres acteurs politiques à impliquer dans la politique européenne de sécurité et de défense hors du champ intergouvernemental.

Symbole démocratique, modèle politique et économique, héritière des valeurs du Conseil de l'Europe, l'Union européenne a ajouté à sa méthode communautaire, la méthode pragmatique de l'intergouvernementalisme

pour sa politique européenne de sécurité et de défense. Cette méthode permet, dans une phase de construction, de réduire les risques d'échecs et de rassurer les États les plus sourcilieux en matière de contrôle national des politiques étrangères.

LES TROIS APPROCHES

Trois approches sont possibles. L'approche *réaliste* fait des alliances un élément central dans l'équilibre des puissances puisqu'elles permettent de rallier plusieurs États en vue d'établir ou de préserver un rapport de force qui leur offre la sécurité. Elle cadre ici avec la permanence de l'Otan et la volonté de ses membres à rallier opportunément le camp (américain) du plus fort.

D'autre part, l'approche *libérale* défend l'idée qu'après la guerre froide, les alliances se transforment en instrument de socialisation politique et de partage de sécurité, de valeurs et de ressources. Ici l'alliance facilite la coopération entre États face aux nouveaux risques diffus, à la gestion des crises et à la prévention des conflits, pour atteindre finalement la « paix durable », et éventuellement la « paix démocratique » par adhésion à des règles de droit et de résolution pacifique des conflits.

Enfin, l'approche *constructiviste* qui ne joue plus sur les rapports de puissance (approche réaliste) ni sur l'influence des institutions (thèse libérale), mais sur cette volonté qu'ont les États et les acteurs non étatiques à transformer les communautés de sécurité par un identitaire commun, des prédispositions culturelles dans le champ régional où la dimension militaire s'estomperait.

Si l'Union européenne peut se reconnaître dans ces trois approches, elle n'y adhère que par bribes, n'étant pas une alliance militaire en tant que telle, mais une communauté où le sécuritaire et le solidaire vont prendre une place grandissante. Ce n'est plus par la puissance mais par la recherche de sécurité que l'Union va pouvoir légitimer l'usage de la force dans un monde anarchique.

En construction, la politique européenne de sécurité et de défense cherche à assoir une légitimité tout en gardant opaques toutes les dimensions stratégiques pourtant sous-jacentes au positionnement de certains de ses États membres. La démarche entreprise s'apparente à la fois à un panachage complexe et nuancé des ces trois approches ; tout en gardant à l'esprit que même si la puissance ne se définit plus uniquement en termes militaires, elle demeure un des fondements majeurs de la politique internationale.

Les relations internationales restent en effet toujours marquées par la « compétition » entre États ou groupe d'États pour la recherche de l'influence et de la puissance aux définitions multiples, alors que les opérations de maintien de la paix, l'ingérence humanitaire et les effets post-11 septembre nous montrent combien le recours à des actions de guerre est parfois inévitable. Le concept de sécurité est élargi et assimilé au sein même du vocabulaire de la politique européenne de sécurité et de défense, mais le

principe de souveraineté est toujours pesant avec le rapport étroit qui s'établit entre lui, la maîtrise et l'usage de la force.

LA DIMENSION MILITAIRE

La multinationalisation des forces durant les années nonante via les forces multinationales mises à la disposition de l'Union de l'Europe occidentale fut un des éléments préparatoires à la méthodologie de la politique européenne de sécurité et de défense. Pragmatiques, réalistes dans ses objectifs, modestes dans ses moyens, les interactions militaires ont permis d'assoier les premiers éléments coopératifs.

C'est bel et bien l'approche militaire qui fut la première démarche choisie pour faire naître cette politique européenne de sécurité et de défense en évolution constante. L'effet Kosovo et les risques d'atermoiements (si le choix méthodologique avait porté prioritairement sur une démarche institutionnelle et par décret), ont permis d'engranger rapidement des résultats — certes modestes — dans un domaine complexe et régalien.

Cette démarche soutenue par l'édification de structures politico-militaires, dont le caractère de coopération intergouvernemental, empêcha l'apparition des freins et difficultés propres aux organes communautaires (Commission, Parlement, Conseil) peu préparés à assimiler les dimensions « défense ». Cela fut illustré par la lettre de Jacques Chirac envoyée en juillet 1999 à la présidence finlandaise dans laquelle il soulignait « la nécessité de donner la priorité à la substance et aux avancées concrètes, par rapport aux débats institutionnels ou théoriques qui risqueraient de ralentir la dynamique imprimée depuis Cologne ». Le pragmatisme dans la définition des besoins et des lacunes en forces et capacités afin de répondre aux missions de Petersberg (missions de pacification dans des pays à équilibre instable) exprimera à suffisance ce choix politique premier, tout comme le caractère informel de la grande majorité des réunions des ministres de la Défense de l'Union européenne afin d'aller aussi loin que possible dans la préparation concrète des conseils européens.

Certes, l'approche en termes de capacités a évité de traiter en premier lieu des dossiers politiques les plus délicats, comme les sauts qualitatifs en matière de politique étrangère, les critères politiques d'intervention codifiés dans un texte fondateur, une clarification poussée de la définition des missions de Petersberg, un Livre blanc européen directif de la sécurité et de la défense, un nouveau concept stratégique pour l'Europe.

Aussi, l'approche pragmatique peut-elle être considérée comme une démarche de contournement des difficultés conceptuelles, idéologiques et stratégiques, tout en assimilant prudemment et de manière nationalement volontaire, un certain nombre d'objectifs de forces et de capacités. Les divergences entre États et les différences de moyens ont imposé l'adoption d'une démarche visant aux petits pas coopératifs et concrets en vue d'aboutir progressivement à une intégration plus aboutie et plus approfondie. Cette méthode qui permet de garantir la permanence des ambiguïtés d'ob-

jectifs des États membres, des zones de flou sur les limites et les ambitions de la politique européenne de sécurité et de défense, est probablement la seule voie actuelle suffisamment pragmatique pour asseoir le socle minimal indispensable au lancement de cette politique européenne (commune) en matière de sécurité et de défense, à l'ombre de l'Otan.

Ce fonctionnalisme qui imprègne fortement les entités associées et interdépendantes donne toute l'originalité de la démarche européenne intergouvernementale préparée par les événements des années nonante et le volontarisme prudent franco-britannique.

Entre une supranationalité prématurée et irréaliste et des engagements contraignants en termes de critères de capacités, les États européens ont préféré la voie médiane la moins parsemée d'embûches. Il y a bien engagement politique de coopération volontaire pour de possibles futures missions de Petersberg inscrites dans le Traité depuis Amsterdam avec d'autant plus de réalisme que lesdits États partagent les mêmes valeurs de société.

Ces avancées premières ont été également davantage partagées, car elles partent d'un consensus hors du champ de la défense collective : les conduites agressives, qu'il fallait écarter par de couteuses politiques de défense, sont suspendues.

Face à un environnement en partie « inintelligible » aux acteurs devant la complexité à lire les événements autour du 11 septembre, au moment où l'économie impose ses règles mondialistes, l'Union européenne ne peut plus associer si directement la guerre comme moyen usuel de la politique car celle-ci, pour l'Union, n'est pas définie prioritairement par la sécurité mais par la « soutenabilité ». Avec un nouveau vocabulaire à édifier s'instaurent l'attente stratégique et la prudence politico-militaire face à un monde incertain. La définition pratique de l'objectif de forces de l'Union participe dès lors de cette attente prudente, alors que la planification des systèmes d'armes à échéance de vingt ou trente ans baigne dans cette difficulté sémantique et géopolitique et que la question de la « stratégie européenne » consiste à résoudre la question « de ne pas trop détruire, car il faut reconstruire ». Le modèle « Balkans » est l'exemple qui suit la définition première de l'objectif de forces et de capacités de la politique européenne de sécurité et de défense ; le capacitaire précédant le modèle. L'Europe s'assure pour répondre à des objectifs conjoncturels inattendus en définissant un minimal militaire qui pourra être évolutif — sinon, à terme, contraignant.

Stratégie de temps de paix, l'approche capacitaire ne peut qu'être vue comme un processus à la fois dynamique et modeste, mais dont la « vélocité » renvoie de plus en plus difficilement à une politique étrangère et de sécurité commune frileuse, faisant en sorte que « la jambe Défense avance plus vite que la jambe Politique étrangère ». Toute la difficulté procède donc de ce grand écart et d'une mise à l'écart de la Commission et du Parlement face à la politique européenne de sécurité et de défense, d'un faible développement des nécessaires accompagnements théoriques et conceptuels dans la première phase de cette politique européenne de sécurité et de défense. À l'autre extrémité, la démarche capacitaire ne peut gommer le

flou de la correspondance entre les moyens indispensables et les ambitions affichées.

Si la défense n'est plus, comme par le passé, le bouc émissaire des échecs européens, il devint évident que progressivement l'approche militaire se devait d'être replacée dans une lecture plus large d'ordre institutionnel et politique, avec les risques que cela peut engendrer quant au fonctionnement général de la politique européenne de sécurité et de défense, nonobstant le fait que celle-ci ne pourra s'exprimer concrètement que par le jeu complexe à la fois multinational, diplomatique et intergouvernemental. Qui plus est, la nécessité de cette politique européenne de sécurité et de défense a fini par réduire quelque peu le poids des Européens atlantistes, intégristes, nationalistes. Cette fenêtre d'opportunité apparue, la clarification par le haut de la démarche pragmatique de la politique européenne de sécurité et de défense, réalisée par le bas, est aujourd'hui et sera plus encore demain indispensable à la consolidation de cette politique sectorielle qui repose sur deux préalables éminemment importants : d'une part, la préservation de l'autonomie de décision de l'Union européenne, en particulier dans la définition, l'évaluation, le contrôle et le suivi des objectifs de capacités et d'autre part la reconnaissance du caractère politique et volontaire des engagements pris, ce qui implique que les États membres sont responsables des ajustements éventuels des engagements, au vu de l'évaluation réalisée.

LA DIMENSION INSTITUTIONNELLE

Parallèlement au développement technique du processus politique européenne de sécurité et de défense, une bureaucratie bruxelloise s'est mise en place quasi simultanément. Le processus d'autonomisation recherchée dans le cadre des missions de Petersberg accroît singulièrement le poids d'une nouvelle culture intra-européenne de sécurité au niveau institutionnel. Ce phénomène aboutit à une identification par les acteurs de l'objet politique de la politique européenne de sécurité et de défense entraînant une logique d'intérêt et de protection du concept face aux « menaces » externes et internes. Le caractère irrésistible sinon irréversible du processus politique européenne de sécurité et de défense devient perceptible ; l'un (l'outillage civil et militaire) alimentant l'autre (les organes) et vice-versa.

Au-delà, cette démarche volontariste repose sur une assise historico-politique issue des tentatives d'affirmation d'une identité politique pour l'Europe, depuis l'Acte unique européen (1986) jusqu'au Traité de Nice et son annexe sur la politique européenne de sécurité et de défense. Cette historicité a alimenté l'expérience difficile de convergence des politiques, d'intégration coopérative et militaire des États, permettant de créer les conditions d'une culture politique de la politique européenne de sécurité et de défense différente de celle de l'Alliance atlantique. Celle-ci a fini par être alimentée par bribes par les États, les organes communautaires et intergouvernementaux eux-mêmes, à travers les recommandations du Parlement européen, les initiatives transversales de la Commission et les modestes apports à la Convention.

Précédemment, la nécessité de clarifier les relations entre l'Union européenne et l'Union de l'Europe occidentale après Cologne et le lancement de la Conférence intergouvernementale de 2000 ont obligé les acteurs politiques à préciser juridiquement la place des deux organisations face aux enjeux de la sécurité et de la défense. Cette période a permis de réintroduire de l'institutionnel sans pour autant qu'il ne soit l'objet de négociations telles qu'elles puissent freiner, sinon bloquer, le processus politique européenne de sécurité et de défense déjà engagé dès le début 1999.

C'est d'ailleurs au moment où le blocage politique de l'Initiative européenne de sécurité et de défense est au plus fort au milieu des années nonante entre Américains et Européens que les Européens créent les bases juridiques de la future politique européenne de sécurité et de défense (intégration des missions de Petersberg), faisant en sorte que ces bases sont apparues symboliquement avant le socle politique, si tant est que nous puissions séparer les deux intervenants.

Reste que le poids des États dans les différents cadres économiques, politiques et sociologiques s'est affirmé davantage et « par nature » dans le champ de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique européenne de sécurité et de défense.

Son caractère politique prédomine à la fois par la présence des Affaires étrangères sur les départements de la Défense, mais aussi parce que la politique européenne de sécurité et de défense est une partie de la politique étrangère et de sécurité commune, et non une dimension parallèle déconnectée des politiques étrangères. Il est d'autant plus consolidé que les capitales gardent le contrôle politique du processus décisionnel dès qu'il s'agit de fixer les modalités d'intervention dans la gestion des crises au moyen d'outils diplomatiques, économiques, civils, policiers et militaires.

La politique européenne de sécurité et de défense est avant tout une fusion sectorielle d'intérêts, à caractère pragmatique, au gré des circonstances et des opportunités, laissant toujours une place centrale à l'État souverain dans le cadre d'une construction européenne dynamique, dans une fonctionnalité intégrative faisant jouer l'influence des acteurs étatiques et non étatiques et les intérêts communs de sécurité. L'intégration partielle par l'outillage et les organes politico-militaires et civils est basée à la fois sur les facteurs externes (effet « miroir » américain, perception des risques nationalistes dans la grande Europe), les intérêts communs et le projet politique identitaire qui peut s'exporter dans le champ des missions de Petersberg.

À l'instar du processus capacitaire face au doctrinal, la démarche institutionnelle qui y est associée ne pourra faire l'impasse d'une intégration politique plus forte afin de pouvoir légitimer autant les actions que l'éventuelle nécessité d'accroître les moyens au service de l'objectif militaire et des capacités policières. Ce « plus d'Europe » imposé par l'élargissement l'est autant en termes opérationnels dès l'instant où les opinions publiques et les parlements nationaux restent fortement impliqués dans la définition des budgets de sécurité, l'apport aux objectifs de forces et de capacités restant pour l'instant national. Cette Europe de la défense — qu'elle soit minima-

liste ou, à terme, territoriale — implique une Europe politique, mais aussi une claire définition de la politique extérieure commune, car la première ne peut être qu'une composante et un prolongement de la seconde, qui lui fixe notamment ses objectifs.

Mais dans cette démarche par engrenage et transferts partiels sous contrôle apparaîtront inéluctablement la question de la sécurité collective et territoriale et ce besoin d'assumer collectivement la sécurité des individus qui fut historiquement la première légitimité pour la formation d'un État. Nous devinons que le processus d'affermissement du politique et de l'institutionnel au service de la politique européenne de sécurité et de défense doit lui-même intégrer d'autres outils, conceptuels et idéologiques, « bréviaires » et « dictionnaire des valeurs » qui devront être associées à la gestion des crises et à l'identitaire de sécurité européen. La question du « pour quoi faire » à propos de la politique européenne de sécurité et de défense impose de répondre à l'urgence, à savoir qu'après avoir militarisé l'Union, l'urgence est de repolitiser la défense en l'insérant dans la gamme des multiples moyens dont dispose l'Union pour la mise en œuvre de sa politique étrangère.

Et nous voyons bien qu'à travers cette volonté de rendre la primauté du politique apparaît la nécessité d'une conceptualisation de la politique européenne de sécurité et de défense, le tout replacé dans le grand débat sur l'avenir de l'Europe, entre Laeken, la Convention et la Conférence intergouvernementale à l'automne 2003 dont le volet « Affaires étrangères » est éminemment important pour fixer l'avenir et les ambitions futures de la politique européenne de sécurité et de défense.

LA DIMENSION CONCEPTUELLE

Cette conceptualisation de la politique européenne de sécurité et de défense qui naît de cette prise de conscience selon laquelle la définition des forces et des capacités ne peut être détachée d'interrogations sur le pourquoi, sur la définition des missions, sur un cadre doctrinal. Démarches qui elles-mêmes sont attachées à la fois à une mise en évidence de valeurs et d'une éthique propre à l'Europe à laquelle se rattachent une conception des relations internationales et de définition des interventions, une volonté de clarification politique par la Convention des finalités de l'Europe.

Cette approche procède par paliers et est aujourd'hui en cours d'approfondissement et de clarification. La parution retardée à février 2004 d'un Livre sur la politique européenne de sécurité et de défense annonce, à moyen terme, l'acceptation par les États membres d'un véritable Livre blanc européen sur la sécurité et la défense, la rédaction finale pour fin 2003 d'un concept stratégique européen, l'édification d'une Académie européenne de défense.

La complexité des missions de Petersberg et l'approche plurisectorielle de la politique étrangère et de sécurité commune/politique européenne de sécurité et de défense obligent ainsi progressivement à assoir un substrat idéologique à la définition opérationnelle diplomatique, civile et militaire, d'autant plus que les tâches des diplomates et des militaires ont tendance à

se rapprocher dans l'après-guerre froide, avec l'accent mis de plus en plus souvent sur les missions de paix. Le processus d'intégration européenne impose également de clarifier les objectifs « stratégiques » de l'Union en voie d'élargissement.

Il y a donc bien recherche d'une synthèse difficile entre l'approche pragmatique et le conceptuel politique et doctrinal, entre la définition des moyens et les moteurs éthiques, entre les questions des missions et la culture stratégique européenne en devenir.

Nous pouvons donc soutenir que la Charte des droits fondamentaux adoptée à Nice et le débat en cours sur la Charte constitutionnelle européenne peuvent être rapprochés des tentatives actuelles de conceptualiser autant que faire se peut les éléments factuels de la politique européenne de sécurité et de défense. Elles procèdent toutes deux de la même volonté d'édifier des règles, des principes, des normes, des lois, des garde-fous, des droits et des devoirs aptes à singulariser l'Union européenne face aux autres entités géopolitiques, aptes à aider le citoyen, dont le citoyen-soldat à se situer, à répondre aux missions de Petersberg (et peut-être un jour aux missions de défense collective dans le cadre de l'Union) de la manière la plus « noble », la « plus éthique ».

Mais le processus reste parsemé d'embûches, qu'il s'agisse de la question de la personnalité juridique de l'Union, de la simplification institutionnelle ou des effets de l'adhésion de nouveaux États membres. Aussi, la recherche de références, d'un socle « doctrinal » procèdera par à-coups, en parallèle dans le sectoriel des différents piliers; tout comme l'édification de la politique européenne de sécurité et de défense est engagée par couches sédimentaires successives, de l'outillage au conceptuel, du bas vers le haut, approche davantage porteuse de succès, même si modestes.

D'aucuns estiment que la réforme du second pilier vers une communautarisation de son fonctionnement est le passage obligé avant de parvenir à énoncer une politique de défense commune. D'autres privilégient les « dictionnaires conceptuels » permettant aux citoyens de s'engager dans les débats inhérents à toutes interventions multisectorielles associant la politique européenne de sécurité et de défense. Il n'est pas impossible également de partir des missions de Petersberg pour faire émerger un « sous-jacent » montrant que la sécurité de chacun est perçue comme la responsabilité de tous. Il pourrait également s'agir d'utiliser le débat sur la Constitution européenne pour renforcer le Traité de l'Union en associant une nouvelle définition de la sauvegarde de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union.

Dans ces différents processus, nous percevons l'intérêt de sortir du cadre national lorsque nous parlons de citoyen et de citoyenneté. Un nouveau patriotisme constitutionnel européen pourrait voir le jour entre les valeurs portées par le Conseil de l'Europe, les critères de Copenhague, la Charte des droits fondamentaux et la future Charte constitutionnelle européenne. La recherche de textes de référence va influencer sur la politique européenne de sécurité et de défense à la fois parce qu'ils contiendront un certain nombre

de valeurs et de droits pouvant être subtilement associés au mental et à la culture du citoyen-policier et du citoyen-soldat en opérations, mais aussi parce que ces différents principes pourraient être les outils de légitimité politique et morale, tout en étant les outils symboliques européens vis-à-vis des populations des zones éventuelles d'interventions civilo-militaires.

Pour Eric de La Maisonneuve, « dans les nouveaux types de conflits qui s'imposent au monde contemporain et qui bafouent sans retenue les droits humanitaires les plus élémentaires, cet engagement moral et cette représentativité des valeurs démocratiques sont des éléments primordiaux pour le soldat » qui sera soutenu moralement, psychologiquement et juridiquement. Or, si l'action humanitaire a, en tant que telle, une valeur légitimante vis-à-vis de l'intervention extérieure, elle ne peut se passer d'un concept global ni contourner les questions fondamentales que sont l'intervention à la carte et la balance entre légalité juridique et légitimité morale !

Certes, l'idée d'inclure une doctrine de sécurité, les valeurs de l'identité européenne de sécurité, et les devoirs éthiques comme jeu de miroir à la Charte des droits fondamentaux au sein même d'une future Constitution européenne est une démarche complexe sinon taboue dans le cadre communautaire. Il faut donc aller au-delà et sortir du juridisme diplomatique et des solidarités de fait pour imaginer un identitaire européen commun. Nous savons déjà que l'Union européenne est une communauté de peuples, d'États démocratiques, d'intérêts, de sécurité, une communauté d'hommes partageant les mêmes valeurs fondamentales et les mêmes principes politiques et économiques, enfin une communauté de projet et de destin aussi imparfait que cela puisse être.

Nous entrevoyons facilement combien les critères de droits de l'homme sont devenus l'élément moteur, l'argumentaire et le cadre normatif du fonctionnement de l'identité européenne et du cadre idéologique de bon nombre de réflexions sur les missions de Petersberg. Aspirations morales qui, pour Jean-Marc Ferry, « commencent de battre en brèche le droit international classique et son principe sacro-saint, la souveraineté des États ». Le Conseil européen de Feira n'a-t-il pas recensé parmi les quatre domaines prioritaires dans les capacités civiles, le renforcement de l'État de droit, qui fut par la suite développé à Göteborg puis à la conférence spéciale du 16 mai 2002 à Bruxelles ?

À la différence des États-Unis, qui voient le monde comme un État-nation classique avec ses rapports de force, les Européens, plus faibles militairement, ont-ils, comme le suggère Robert Kagan, appris — vu cette anémie — à partager leur souveraineté « allant plus avant dans un monde autorégulé de lois et de règles transnationales, de négociations et de coopérations » ?

Mais est-ce le constat de faiblesse stratégique qui crée les conditions d'avènement d'un argumentaire éthique échappatoire et prétexte, ou est-ce l'évolution morale et éthique post-Deuxième Guerre mondiale qui peut finalement influencer vers le bas le niveau des ambitions et des moyens, dans une Europe à facettes et aux accents nationaux ?

Quoi qu'il puisse être conclu, si l'identitaire national et le respect de la diversité des cultures et des traditions doivent être préservés comme le proclame le préambule à la Charte des droits fondamentaux, à terme, la recherche d'un identitaire collectif, aidé par la mémoire devenant un instrument politique, pourrait être un élément à côté de la souveraineté, pris alors comme autre objet constitutif de la sécurité. Au-delà du modèle de civilisation européen, du refus de la définition ethnique de la citoyenneté et du caractère pluriel des croyances, la Charte constitutionnelle peut ainsi apparaître avant l'hypothétique État européen.

L'ébauche d'un « patriotisme constitutionnel » qui se profile entre citoyens européens se consolide d'autant mieux qu'elle s'inscrit plus dans une dimension horizontale entre les peuples européens, que sous un rapport vertical, liant le citoyen à l'Union et qu'elle est un prolongement du patriotisme par d'autres moyens. Cette citoyenneté intergouvernementale sera cependant d'autant plus assurée que la politique étrangère et de sécurité commune sera harmonieuse et qu'une communauté de destin y sera associée. Il y a donc bien recherche d'un concept d'identité européenne qui transcende les identités nationales sans les nier, à l'image de l'union monétaire dans le champ économique.

En effet, l'euro est un outil de convergence même s'il a pu être perçu par certains États comme une atteinte à la symbolique nationale de la monnaie. Il est surtout l'occasion de poursuivre des projets en commun par un rapprochement des peuples, en jouant sur la pluralité humaine. Si la monnaie unique ne créera pas comme par magie des convergences d'ordre stratégique, elle est un élément subtil du rapprochement entre États sous forme d'identités plurielles, elle est un stimulant au sentiment d'appartenance de trois-cents millions d'Européens qui sont concernés. Et un élément de pacification supplémentaire par interdépendance des États membres en ayant réussi à « communautariser » un des deux domaines de souveraineté des États : la monnaie et l'armée.

Mais si les Européens ont su créer une unité monétaire destinée à des pays dont le cycle de croissance n'est pas forcément en phase, la question se pose de savoir pourquoi ne pas organiser, à petits pas, une politique de défense commune, même si, là aussi, les cycles d'acquisition et les cultures militaires ne seront pas harmonisés ? Comment faire aussi de la défense et de la sécurité un objet commun alors qu'à la différence de l'euro, cette dimension est lointaine, souvent confidentielle, complexe et inaccessible par les citoyens ?

Ne peut-on imaginer un processus similaire dans le champ couvert par la sécurité et la défense, en introduisant des convergences sectorielles vers une intégration des outils et des doctrines au service des missions définies dès le Traité d'Amsterdam, même en l'absence d'union politique, tout comme l'unité monétaire européenne dans un processus fédératif à l'envers ? Peut-on faire jouer un possible effet miroir entre la « coopération renforcée » engagée pour la monnaie et une possible démarche de même géométrie dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commun/politique européenne de sécurité et de défense ?

Ces questions renvoyant au débat sur les critères de convergence contraignants, la « communautarisation partielle » de certains secteurs de la politique étrangère et de sécurité commune/politique européenne de sécurité et de défense et sur la nécessité de forger des instruments conceptuels comme le Livre blanc, le concept stratégique et une culture identitaire commune face aux missions de Petersberg.

Ces mêmes identités plurielles qui fondent à la fois les spécificités nationales rendent plus complexe l'organisation des missions dans le sens du panachage des cultures militaires et sécuritaires nationales, mais qui permettent également aux diplomates, aux citoyens-soldats et policiers, aux O.N.G. de se raccrocher à un concept porteur unifiant et au développement d'une culture démocratique et éthique.

Par ailleurs, engagés dans un processus de paix par la fédération, les États démocratiques de l'Union européenne ne se font plus la guerre et s'engagent dans une communauté de sécurité constructiviste. Dans les processus décisionnels communautaires, ils commencent à donner accès à une société civile qui se fédère dans le cadre de réseaux européens thématiques, corporatistes et sectoriels, souvent sous la bannière d'O.N.G., sans que cette évolution n'atteigne l'espace politique européen de sécurité et de défense qui implique de lourdes décisions politico-militaires, puisqu'il y a prise de risque pour les citoyens nationaux engagés et que lesdites organisations non gouvernementales ne sont pas politiquement responsables.

En définitive, l'approche conceptuelle se raccroche donc bel et bien à l'identitaire européen, tout en assurant de nouvelles couches, au-delà de l'approche opératoire et de l'approche institutionnelle. Processus fortement idéologique, la conceptualisation de la politique européenne de sécurité et de défense à travers les phénomènes intégrateurs européens prendra beaucoup de temps. L'assurance nous est cependant donnée à travers les récents eurobaromètres d'une volonté des opinions publiques européennes de pouvoir disposer d'une solidarité commune face aux problèmes de sécurité et de défense, dont une meilleure visibilité de la politique étrangère et de sécurité commune.

Cette mise en évidence des valeurs et de la défense des frontières annonce l'approche géographique et ses différentes dimensions stratégiques, politiques et culturelles.

LA DIMENSION GÉOGRAPHIQUE

La géographie de la politique européenne de sécurité et de défense peut être appréhendée en termes militaires et en termes géopolitiques. Dans la première approche, on pourrait fixer en apparence artificiellement un cercle calculé à l'intérieur duquel l'Union peut et doit intervenir. Certaines déclarations nationales ont été jusqu'à préciser que l'aire de la politique européenne de sécurité et de défense devait comporter l'Europe et ses abords dans un rayon de quatre-mille kilomètres autour de Bruxelles. Dans la seconde approche, on fait intervenir le dossier de l'élargissement de l'Union

par adhésion de pays européens, annonçant les questionnements sur les limites géographiques (culturelles, politiques et historiques de l'Europe).

Dans la première vision jamais reprise officiellement par les instances de l'Union, la géographie est définie du point de vue des capacités de projection stratégique, sans référence politique, si ce n'est l'éventuel rapport entre la zone couverte et les possibles risques et menaces pouvant affecter l'Union et provenant de cet espace élargi. Cette définition a pour inconvénients de ne pas tenir compte de la vocation internationale de la politique étrangère et de sécurité commune, des risques et déstabilisations provenant de zones extérieures aux limites des quatre-mille kilomètres mais pouvant également embarrasser l'Europe, mais aussi de la rigidité autant que de la faiblesse diplomatique à publiquement exprimer les limites d'engagement. Seule, la clarification des capacités réelles de l'Union en termes de projection peut être mise à l'actif de cette hypothèse, avec, en filigrane, la volonté d'indiquer le caractère non impérial de la politique européenne de sécurité et de défense. Quant à la définition de zones d'interventions privilégiées, elle sous-entend des paramètres de distance mais elle n'a pas fait l'objet de définition claire et précise dans le cadre des missions de Petersberg, cela afin de préserver à l'extrême la flexibilité des choix politiques et stratégiques.

Reste que le caractère théorique et capacitaire de la définition kilométrique se heurte aux possibilités qu'auraient les Européens à intervenir au nom de l'O.N.U. et de l'Organisation de sécurité et de coopération en Europe en disposant de moyens stratégiques de projection (américains, russes, ukrainiens) leur permettant de sortir du champ étroit de la mesure des distances.

Dans la seconde vision, la géographie est prétexte par rapport aux interrogations historiques sur ce qu'est l'Europe. Hors les définitions culturelle, historique, sociologique, linguistique et religieuse et la notion d'espace du grand marché, la géographie de l'Union européenne en voie d'élargissement reste complexe et floue.

L'ouverture de l'Union européenne aux autres, permise par la pluralité ethnique de ses composantes, entraîne une difficulté à voir l'espace figé, à définir la zone frontière qui n'a pas disparu mais est traversée par les réseaux humains, économiques et culturels. À la difficulté de définir des limites, l'Union européenne se réfère à des « valeurs ». Nous savions déjà que la globalisation annonce une crise de la territorialité et un poids grandissant de la géoéconomie. Nous savons aujourd'hui que la réunification de l'Europe aura très certainement pour effet de stabiliser le continent, même si d'autres « frontières internes » sont définies par l'usage du langage de Schengen et de l'euro.

Pour Jean-Marie Guéhenno, cette géométrie variable, « est un élément de complication mais le brouillage qu'elle crée peut aussi, jusqu'à un certain point, aider les Européens à gérer les confins de l'Europe ».

Néanmoins, ce flou permet de garantir une possible intégration russe à très longue échéance (Europe-Continent de l'Atlantique à l'Oural) et une façon de

lire la Méditerranée alors qu'une définition frontalière limite la stabilisation mais permet rapidement de disposer d'une identité politique européenne.

Derrière la question non résolue des frontières, se cache celle de l'avenir et des finalités de l'Union. Mais le choix entre une Europe-espace diluée par le marché et une Europe-frontière ne se pose peut-être déjà plus en termes de jeu dialectique et hiérarchique entre approfondissement et élargissement, dès l'instant où nous percevons l'inéluctabilité des coopérations renforcées dans des champs sélectifs des activités des États membres.

Dès lors, l'Europe-puissance portée par quelques États membres pourrait même ne s'exprimer qu'en termes économiques dans le champ élargi de l'Europe-espace, alors que la dimension « défense » sera inévitablement circonscrite dans un espace plus étroit et coopératif, ouvert à l'intégration des pays qui en seraient demandeurs, sous peine de voir s'effilocher ou réduits à leur plus simple expression, les moyens, les ambitions et missions associées aux objectifs de l'Union.

Cette « Europe-puissance » de nature économique (et militaire par « effet gigogne ») dans une « Europe-espace », équivalant à une Europe à volontés politiques différenciées, pourrait être la voie permettant de délimiter et de clarifier le cadre géographique d'influence et d'intervention, si tant est qu'il soit estimé utile de le révéler et de le circonscrire. Mais cette formule peut être aussi bien remplacée par une « Europe identitaire versus Europe utilitaire ».

Toute la difficulté tient à la permanence conceptuelle de liens étroits entre le champ de la politique étrangère et le champ de la politique européenne de sécurité et de défense, le second au service du premier, le premier complexe et ambitieux face au second, modeste mais volontaire. Or, les espaces couverts par les deux politiques hiérarchiques sont différents dans leurs définitions autant que dans leurs non-dits.

En attendant une hypothétique déclaration sur les frontières géographiques ultimes de l'Union — ceux-ci devront inévitablement apparaître pour des motifs politiques et stratégiques —, certains débats en annoncent les contenus, qu'il s'agisse de la question de la place de la Turquie dans l'espace de l'Union ou des suggestions de Romano Prodi, président de la Commission européenne, en vue de créer un corps européen chargé de contrôler les frontières de l'Union dans le cadre d'une communauté élargie à vingt-cinq membres ou plus.

L'élargissement de l'Union aura pour effet de revoir en termes de politique étrangère et de sécurité commune la question du poids relatif attribué par l'Union européenne aux régions limitrophes, en accroissant nécessairement l'importance des relations avec la Russie, tout en maximisant les difficultés propres aux nouveaux voisins que seront les pays du Caucase, la Biélorussie, l'Ukraine ou l'Irak, l'Irak et la Syrie.

La définition d'un espace de sécurité frontalier en vue d'assurer la sécurité intérieure se rajoute ainsi à la question des limites géographiques d'intervention de l'Union européenne hors zone dans le cadre des missions de Petersberg. Dans les deux cas, le flou prédomine à la fois par effet dyna-

mique d'intégration et par refus de circonscrire trop précisément les zones d'intérêts de l'Union, malgré les tentatives faites par différentes personnalités politiques et le Parti populaire européen par sa résolution votée au Congrès de Berlin le 14 janvier 2001.

Nous pourrions dire que les limites géographiques permettant de localiser les espaces internes des espaces externes de l'Union seront fonction du degré d'homogénéité/hétérogénéité des cultures politiques, niveaux économiques, valeurs communes, passé historique, gouvernabilité, etc. En deçà, l'intégration européenne suivra son cours; au-delà, nous serons dans la logique des réseaux coopératifs et réticulaires d'échanges, assurant une sorte de glacis économique et sécuritaire stabilisateur. Cette posture sera elle-même fortement influencée par l'état du processus d'élargissement/stabilisation engagée par l'Alliance atlantique, où la dimension « esprit de protection » est davantage recherchée et assimilée par les nouveaux adhérents que la capacité de projection de force symbolisant en partie la politique européenne de sécurité et de défense.

Mais l'Union européenne ne pourra pas indéfiniment délaissier la géopolitique pour s'engager dans une extension permanente, — même en ayant à l'esprit l'universalisme européen des identités multiples et la mise en avant du projet « démocratique » au détriment de l'espace historique. Si nous ne pouvons plus analyser le monde en nous cantonnant à l'échelle du territoire étatique, si la représentation commerciale et des intérêts économiques baigne dans l'espace géographique mondial, le « géopouvoir » est néanmoins permanent dans la manière de se situer et de discourir en politique étrangère et dans la distinction à opérer entre le « eux » et « nous » à propos des frontières fondamentales. Et sauf à considérer l'extension « perpétuelle » comme une source de puissance, l'Union européenne devra politiquement et par réalisme politique dessiner son périmètre final, tout comme les États-Unis d'Amérique l'ont déjà fait, certes fortement aidés par la géographie des atterrages.

C'est ce périmètre final qui permettra un jour l'enrichissement du cadre de Petersberg revu et clarifié de la politique européenne de sécurité et de défense (où l'on passe de la simple « projection des intérêts » à « la projection de valeurs » qui parfois s'additionnent) par introduction d'une dimension de défense et de solidarité commune territoriale. La notion d'alliance serait ainsi affirmée avec une conceptualisation et un vocabulaire adaptés à l'après-guerre froide et au paysage géopolitique plus ou moins tourmenté du moment.

André Dumoulin

André Dumoulin est chercheur à l'École royale militaire (Bruxelles) et maître de conférences à l'Université de Liège et à l'U.L.B. Membre du Réseau multidisciplinaire d'études stratégiques (R.M.E.S.). Membre de la « task force » de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne rédigeant le « Livre blanc » européen sur la sécurité et la défense.