

## « Du réexamen de la stratégie européenne de sécurité »

Après avoir rappelé devant l'Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense – Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, le 3 juin 2008, que le développement de la PESD était inscrit parmi les grandes priorités de la Présidence française de l'Union européenne, Jean-Pierre Jouyet, Secrétaire d'Etat français chargé des affaires européennes s'est prononcé pour « *une relance de la PESD inscrite dans une vision politique renouvelée* » fondée notamment « *sur la perspective d'une rénovation forte de notre relation avec l'Otan* », réaffirmant ainsi les grandes orientations formulées par le Président de la République le 27 août 2007, lors de la Conférence des Ambassadeurs.

Pour relancer la PESD, la Présidence française s'articulera autour de « *cinq grands objectifs* » au premier rang desquels figure l'élaboration d'une « *stratégie de sécurité réactualisée pour les dix prochaines années* », rendue « *indispensable par la passage, depuis 2003, d'une Union de 15 à 27 membres* » et par « *l'évolution des menaces* ».

Ce réexamen de la stratégie européenne de sécurité - SES - est confirmé dans le cadre stratégique du programme établi par les présidences française, tchèque et suédoise de l'Union européenne qui se succéderont entre le 1<sup>er</sup> juillet 2008 et le 31 décembre 2009 : « *L'action de l'Union sur la scène internationale continuera d'être guidée par la stratégie européenne de sécurité, qui sera réexaminée en décembre 2008 en vue d'en améliorer la mise en œuvre et, le cas échéant, de la compléter* ».

Le présent article s'attache à apporter un éclairage original sur les motivations et les enjeux d'un tel réexamen. Son ambition n'est pas de suggérer un contenu au fond, quand bien même l'auteur ose quelques recommandations à cet égard.

### **Etat des lieux**

Eu égard au rôle prépondérant de la relation transatlantique dans les débats stratégique et sécuritaire internes à l'Europe, le repositionnement des Etats-Unis face aux évolutions du contexte stratégique place les Européens face à un dilemme essentiel pour l'avenir de l'Union politique, celui d'avoir à choisir entre deux options contradictoires :

- agir de manière à ce que l'Union puisse construire sa propre posture et ses propres schémas sur les registres politique, stratégique et sécuritaire, tout en respectant les obligations dues à ses engagements internationaux dans un monde multipolaire,
- ou bien renoncer à définir une identité européenne souveraine en pareilles matières, convaincus que les relations internationales du XXI<sup>ème</sup> siècle ont pour caractéristique une non-polarité porteuse d'une insécurité globale irréductible par la seule voie diplomatique en raison de la prédominance d'une insécurité globale, asymétrique, permanente et totalement irréductible par la seule voie diplomatique <sup>1</sup>.

Le document établissant les termes de référence d'une stratégie européenne de Sécurité adopté par le Conseil européen en décembre 2003 participe de l'ambition portée par la première option. Les orientations qui inspireront sa réactualisation prochaine, à l'occasion de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, permettra de vérifier si tel est bien toujours le cas.

Cependant, bien qu'il offre un éclairage politique novateur et des perspectives claires, en son état actuel, ce document soulève nombre de questions dont les réponses ne peuvent être

---

<sup>1</sup> Cette idée de la « non polarité » qui a été notamment développée par Richard Haass in « *The Age of Nonpolarity* » - <http://www.worldsecuritynetwork.com>, alimente les réflexions actuelles de nombreux *think tanks* ; présente de manière explicite ou implicite dans de nombreux rapports ayant trait notamment à l'avenir de l'Alliance atlantique, elle inspire notamment les orientations du rapport de la *Noaber Foundation* intitulé : « *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World / Renewing Transatlantic Partnership* » dont les auteurs soulignent simultanément la filiation étroite avec les travaux conduits par l'*International Institute for Strategic Studies*, en particulier ceux que cet Institut conduit dans le cadre de *The Military Balance and Strategic Survey*

élaborées sans faire le pari d'une volonté commune des Etats et des Peuples qui composent l'Union européenne de construire ensemble un projet politique pour l'Europe qui soit à la fois conforme aux objectifs et aux valeurs sur lesquels l'Union s'est établie, intelligible, partageable par l'ensemble des citoyens européens, et cohérent avec la vision que ceux-ci peuvent avoir d'un projet politique de l'Union pour le monde.

Alors que l'émergence d'un concept stratégique pour la politique monétaire de l'Union économique et monétaire (UEM) offrait des enseignements particulièrement précieux dont les Européens auraient pu / dû utilement s'inspirer lorsqu'ils en ont établi les termes de référence, force est de déplorer qu'un tel document ne saurait constituer à lui seule l'assise recherchée.

En effet, sans dénier la complexité considérable de son élaboration, d'abord, sans nier la portée politique tout aussi considérable de son adoption par le Conseil européen en décembre 2003 dans un contexte de crise européenne grave, ensuite, et sans sous-estimer la portée du cap stratégique qu'elle esquisse, la stratégie européenne de Sécurité n'apporte que peu d'éléments d'information sur ce qui pourrait constituer à terme le « concept stratégique de la politique de Sécurité de l'Union »<sup>2</sup>.

Outre le recours au conditionnel qui en atténue l'impact politique, ladite 'Stratégie' propose une caractérisation du nouveau paradigme sécuritaire trop exclusivement articulée autour des dimensions externe et internationale de la Sécurité, et qui laisse de côté une dimension interne pourtant si cruciale pour le pôle régional d'équilibre que l'Union a pour objectif de faire émerger, mais également pour le dessein civilisationnel qu'elle prétend vouloir incarner.

Par ailleurs, elle propose une vision qui ne parvient pas à se soustraire du court terme.

Elle semble ignorer les contributions les plus importantes de l'UEO sur la Sécurité et la Défense européennes : notamment, les deux déclarations de La Haye, en 1987<sup>3</sup>, et de Madrid, en 1995<sup>4</sup>, ainsi que le rapport de l'Assemblée de l'UEO, Assemblée interparlementaire européenne de Sécurité et de Défense recommandant au Conseil, en 2003, de participer activement à l'élaboration d'un Concept stratégique européen sur les aspects de Sécurité et de Défense<sup>5</sup>.

Les quelques principes d'action qui y sont énoncés<sup>6</sup> semblent procéder davantage d'une réponse aux injonctions de son partenaire stratégique central, les Etats-Unis, que d'une véritable démarche européenne, spontanée et autonome, à la croisée des regards perspectif, analytique et politique.

Aucun débat politique n'en a validé démocratiquement les orientations, alors même que les citoyens européens, dans leur grande majorité, privilégient des principes d'action articulés sur le dialogue politique, la médiation, un règlement des crises et des différends qui n'accordent aucun caractère prioritaire, privilégié et/ou systématique à la coercition par des voies militaires, la prévention des conflits ; des principes d'action prenant appui non seulement sur les principes démocratiques tels qu'ils sont énoncés dans le traité de Lisbonne ou sur les droits établis par la Charte européenne des droits fondamentaux, mais aussi sur l'Ethique et un développement économique, social et humain approprié, le droit fondamental des peuples à s'autodéterminer, le

---

<sup>2</sup> Cf. André Dumoulin in « *La sémantique de la 'stratégie' européenne de Sécurité* » ; le rapport n° A/1841 de l'assemblée interparlementaire de l'UEO, en date du 1er décembre 2003, intitulé "*Un concept stratégique européen - Aspects de défense*", présenté au nom de la Commission de défense par M. Gubert, rapporteur ; ainsi que Patrice Cardot in « *Etablir un concept stratégique propre à l'UE, condition nécessaire de son autonomie* », *Revue Défense nationale*, Paris, octobre 2005, pp. 98 et s.

<sup>3</sup> "Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité"

<sup>4</sup> "La Sécurité européenne : une conception commune des 27 pays de l'UEO"

<sup>5</sup> Cf. le rapport n° A/1841

<sup>6</sup> A savoir :

- recourir au système des Nations Unies et au partenariat transatlantique comme cadres multilatéraux au travers desquels l'Union européenne doit mener l'ensemble de ses interventions de nature stratégique,
- opérer une différenciation de nature entre les relations stratégiques que l'Union doit établir avec les Etats-Unis, d'une part, et celles qu'elle doit établir avec d'autres pôles régionaux, d'autre part,
- adopter une nouvelle posture de défense.

respect des frontières reconnues internationalement autant que des lois fondamentales qui consacrent dans le droit le pacte politique conclu entre les peuples et leur Etat.

En n'apportant aucun éclairage sur la conception que propose l'Union vis-à-vis de la prévention et de la gestion de crises qui seraient de nature à mettre en péril la Stabilité et/ou la Sécurité à l'intérieur de ses frontières, autant que vis-à-vis d'un éventuel recours, à ces mêmes fins, aux schémas et instruments attachés par l'Union et ses Etats-membres aux missions de Petersberg, le silence de ce document laisse à croire que l'Union a pris le parti de déléguer aux Etats membres et/ou à une Alliance atlantique de plus en plus ambitieuse en la matière la responsabilité de mener de telles missions au sein du territoire européen.

Elle ne donne aucune indication sur les grandes fonctions stratégiques que l'UE doit être capable d'exercer « de son propre chef » en cohérence avec les orientations politiques des déclarations de Cologne et d'Helsinki, s'agissant des aspects externes de la sécurité, ou de Tempere et de La Haye, s'agissant de ses aspects internes. Dès lors, en absence d'assise conceptuelle partagée en la matière, les fonctions stratégiques autour desquelles l'Union élabore aujourd'hui progressivement sa politique en matière de sécurité intérieure, à savoir : Prévention, Protection, Poursuite et Riposte, sont-elles à la fois réellement appropriées et suffisantes ? Ne faudrait-il pas leur substituer les cinq grandes fonctions stratégiques identifiées en France à l'occasion des travaux attachés à l'élaboration du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale ?

Enfin, et ce point est des plus crucial, elle occulte la question de la place que doit occuper l'attente des citoyens européens lorsqu'il s'agit de penser et de mettre en oeuvre une politique de Sécurité dans le cadre politique, institutionnel et fonctionnel de l'Union européenne. Or, dans un espace socio-géo-politique tel que celui constitué par cette dernière, cette place doit être prépondérante comme le souligne avec force le rapport de l'Institut d'Etudes de Sécurité intitulé « *Reforming the Union : questions, options and visions* »<sup>7</sup>.

On perçoit là les limites d'un exercice qui, *de facto*, ne permet pas à l'Union de disposer d'une orientation d'ensemble :

- ni pour son action sur les moyen et long termes sur les registres de la Sécurité économique, de la Sécurité extérieure et de la Défense,
- ni sur les principes et modes d'actions spécifiques et/ou complémentaires de ce qui relève et ne peut relever que de la Sécurité à l'intérieur de ses propres frontières, et de ce qui pourrait relever demain, le cas échéant, de la Défense opérationnelle du territoire européen, conformément aux dispositions du traité de Lisbonne qui ont trait à la solidarité et à l'assistance mutuelle en cas d'agression armée du territoire d'un Etat membre,
- ni pour son action sur les moyen et long terme sur le registre de l'économie de la Sécurité.

Par ailleurs, la révision programmée en 2009 du concept stratégique de l'OTAN, comme les solutions qui en découleront en terme de couplage - ou de découplage - des objectifs, missions et capacités respectifs de l'OTAN et de l'Union européenne sur le double registre de la Sécurité et de la Défense collectives, constituent des enjeux fondamentaux non seulement pour le devenir de la PESG et de la PESD (devenue entre-temps la PSDC lorsque le traité de Lisbonne sera mis en oeuvre), mais également, pour le contenu du volet intérieur du projet politique européen ainsi que pour la prospérité de l'économie européenne au sein de laquelle l'économie de la Sécurité occupe une place à part.

Or, les tentatives successives d'adaptation de l'Alliance atlantique à la nouvelle réalité stratégique ont induit - et induisent encore - une très grande confusion dans la manière de penser et d'agir des Etats membres de l'UE sur le registre stratégique lorsqu'il s'agit d'oeuvrer au travers de l'Alliance non plus sur le registre de la Défense collective (mission dévolue à l'OTAN par une très grande majorité d'entre eux, mais une majorité seulement) mais sur celui, à la fois plus

---

<sup>7</sup> Cf. le rapport IESUE-SEM(07)02 du 22 janvier 2007 réalisé par Giovanni Grévi

exigeant et plus global, de la Sécurité collective, alors qu'il revient aujourd'hui à l'ONU d'agir en la matière, conformément aux dispositions de l'article 1 de sa Charte, ou sur celui de la Sécurité commune, au travers de l'Union, conformément aux dispositions des articles 52 et 107 de ladite Charte, et, corrélativement, des dispositions appropriées du Traité sur l'Union européenne. Tout simplement parce que les registres stratégique et sécuritaire n'étant semblables ni dans leurs objectifs, ni dans leurs ressorts, ni dans leurs déterminants, ils ne sont pas réductibles l'un à l'autre.

En outre, le respect des trois critères qui, du point de vue des Etats-Unis, doivent conditionner la validité de la démarche européenne sur le registre de la Sécurité – y inclus la PESD - (*non duplication, non discrimination, non decoupling*), et plus encore ceux qui s'y sont substitués en 1999 après la révision du concept stratégique de l'Organisation (*improvement, inclusiveness, indivisibility*), participe à entamer les marges d'initiative des Européens.

Parce qu'une telle situation fait peser sur la dynamique intégrative de l'Union, encore fragile, le risque d'une altération, voire même d'une paralysie, en même temps qu'elle rend plus délicate et complexe la concrétisation de ses objectifs d'autonomie, et parce que l'Union s'est elle-même construite en pôle d'équilibre régional autour d'un objectif de paix, de prospérité, de solidarité et de stabilité, et non pas en Alliance au sein de laquelle des divergences d'intérêts et un système de décision à l'unanimité conduisent à des rapports de force préjudiciables à la performance de l'ensemble, les Européens ne peuvent faire l'économie d'une étude d'impact de telles innovations sur leur propre analyse stratégique. L'enjeu n'est pas mince puisqu'il consiste à établir les conditions d'une meilleure Stabilité et d'une meilleure Sécurité, aux fins d'en tirer parti simultanément au niveau intérieur, au niveau régional, et sur le plan international.

Le nouveau contexte paradigmatique faisant apparaître des causalités plus fondamentales que les seules contraintes géopolitiques, il est indispensable de construire un instrument d'analyse *ad hoc* qui ne se réduise pas à la géopolitique<sup>8</sup>. Il ne s'agit pas seulement d'approfondir les dynamiques actuelles en matière de Sécurité, de nature essentiellement instrumentale et fonctionnelle, mais, bien davantage, de les inscrire dans une dynamique politique plus globale qui permette d'embrasser l'ensemble des contenus politiques, stratégiques, sécuritaires et démocratiques des défis posés à l'Europe.

Le réexamen de la SES en offre l'occasion.

### **Quelques recommandations en vue du réexamen de la stratégie européenne de sécurité**

Bien que le traité de Lisbonne ne fasse aucunement référence à la SES, ce qui ne manque pas de surprendre, force est de constater une certaine convergence de la logique politique et juridique qui a présidé à son élaboration avec l'appel réitéré à maintes reprises par l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense en faveur d'une conception globale de la sécurité européenne<sup>9</sup>.

Dès lors, le réexamen – pour reprendre le terme retenu au sein du Conseil - de la stratégie européenne de sécurité doit être engagé dans la perspective générale esquissée non seulement par Javier Solana, Haut Représentant de l'Union pour la PESC, à plusieurs reprises, mais également par Mme Angela Merkel, Chancelière de la République fédérale d'Allemagne, lors de l'exercice par son Pays de la présidence de l'Union, par le président Nicolas Sarkozy, notamment dans le discours qu'il a prononcé devant les ambassadeurs le 27 août 2007, ainsi que

---

<sup>8</sup> « la crise d'après guerre froide surgit en raison de causalités plus fondamentales [que les seules contraintes géopolitiques] qu'il faut nommer, en amont de tout descriptif géopolitique :

▣ c'est une crise des identités collectives à diverses échelles,

▣ c'est une crise de l'évanouissement du caractère directionnel stable de l'insécurité bipolaire (Est-Ouest). [... cette crise] exige la construction d'un instrument d'analyse *ad hoc* qui n'est pas (ou plus) la géopolitique ».

Cf. Alain Joxe, Président du CIRPES, « La globalisation stratégique – Causes, représentations, conséquences économiques, politiques, militaires de la globalisation », ouvrage de stratégie théorique paru aux éditions CIRPES, in *Cahiers d'Etudes Stratégiques*, pp. 40-41, Paris, 2006

<sup>9</sup> Cf. notamment ses recommandations n° 633, 678, 685 et 694

par Mme Michèle Alliot-Marie, alors ministre français de la Défense, lors de la Conférence pour la politique de Sécurité qui s'est tenue à Vienne en février 2006.

Il se doit également d'être ouvert aux éléments d'analyse contenus dans les différents rapports de l'OCDE relatifs aux risques systémiques émergents, dans les rapports *Global Risks* établis à l'occasion des éditions 2007 et 2008 du Forum économique mondial de Davos, ainsi que dans les documents doctrinaux des Etats membres relatifs à la sécurité (s'agissant de l'Allemagne, notamment), à la sécurité nationale (s'agissant du Royaume Uni, notamment), ou à la sécurité nationale et à la défense (s'agissant de la France).

Il doit tenir compte de la volonté nouvelle, qui est consacrée dans le traité de Lisbonne, de mise en articulation et en cohérence de l'ensemble des politiques et actions de l'Union ayant un impact en matière stratégique et/ou sécuritaire ; une volonté qui se manifeste d'abord par le fait que l'Union respecte les principes et poursuit les objectifs généraux assignés à son action extérieure dans l'élaboration et la mise en œuvre de cette dernière dans tous les domaines qu'elle couvre, ainsi que de ses autres politiques dans leurs aspects extérieurs, et par le fait que, plus largement, l'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques ; une volonté qui se manifeste également par le fait que, dans le cadre des principes et objectifs de son action extérieure, l'Union conduit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune - *la PESC* – fondée sur un développement de la solidarité politique mutuelle des Etats membres, sur l'identification des questions présentant un intérêt général et sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des Etats membres.

Dès lors, affirmer que « *L'action de l'Union sur la scène internationale continuera d'être guidée par la stratégie européenne de sécurité* » n'est pas neutre du point de vue de l'articulation de la SES vis-à-vis d'autres politiques et actions de l'Union qui relèvent de son action extérieure telles que la politique commerciale commune, la politique de coopération économique, financière et technique avec les pays tiers, la politique de voisinage, la politique de coopération au développement, la politique d'aide humanitaire, la clause de solidarité, les accords internationaux ou les mesures restrictives à l'égard de tiers ; politiques et actions qui comportent toutes tantôt une dimension stratégique, tantôt une dimension sécuritaire, qui rend possible le développement dans leur cadre spécifique d'initiatives susceptibles d'avoir des implications - directes ou indirectes - pour la sécurité de l'Union et/ou pour la sécurité intérieure, la sécurité nationale ou la défense de ses Etats membres.

Aussi le réexamen de la SES doit-il être conduit avec la volonté la plus ferme :

- de ne pas focaliser l'agenda européen pour la Sécurité sur une « simple » réforme du concept stratégique de l'Alliance atlantique, en préparant un avenir où l'Union européenne et ses partenaires non européens au sein de cette organisation pourraient asseoir leur coopération en matière de Sécurité et de Défense collectives sur des bases conceptuelles, institutionnelles et juridiques nouvelles, et respectueuses du dessein politique de l'Union,
- de donner un nouvel horizon au processus d'intégration de façon à :
  - mieux caractériser et mieux affirmer ce qu'est, en termes de contenus, d'héritages, de valeurs, d'aspirations, de promesses, de volontés et d'exigences, l'identité européenne dans ses ressorts et déterminants politiques, stratégiques, sécuritaires et juridiques,
  - remobiliser les énergies, les expertises et les volontés qui entendent poursuivre le processus d'approfondissement politique de l'Union autour de priorités incontestables,
  - remettre le citoyen de l'Union en son cœur, à la fois comme sujet, acteur, passeur et investisseur, et comme objet et finalité première de l'action politique, *a fortiori* lorsque celle-ci a trait aux questions sécuritaires ; car le citoyen constitue le lien en même temps que l'acteur et l'objet naturels entre « Sécurité intérieure » et « Sécurité extérieure », deux notions qui, à travers lui et pour lui, ne se manifestent qu'au travers d'une 'Sécurité globale' ; un citoyen en quête d'identification à cette Union qui oeuvre d'ores et déjà en son nom et à son service au travers des politiques communes

menées dans les domaines politiques fondamentaux pour lesquels elle dispose d'une compétence<sup>10</sup> qu'elle exerce en responsabilité,

- apporter des réponses claires aux questions centrales restées jusqu'ici sans réponses lisibles par les opérateurs de la base technologique et industrielle européenne essentielle à la politique de Sécurité de l'Union, afin qu'ils disposent d'orientations suffisamment cohérentes et stables pour éclairer leurs choix les plus stratégiques,
- et offrir au Conseil européen les éléments d'analyse et d'information qui lui sont indispensables pour définir les objectifs et les intérêts stratégiques de l'Union conformément aux dispositions de l'article 22 TUE du traité de Lisbonne, en clarifiant ce qui distingue en même temps que ce qui lie objectifs et intérêts stratégiques de l'Union, objectifs et intérêts de sécurité de l'Union, d'une part, et, d'autre part, ce qui distingue ainsi que ce qui détermine les domaines de recouvrement éventuel de la politique de Sécurité de l'Union et de la sécurité nationale au sens du traité de Lisbonne.

Peut-on envisager pour autant que l'Union européenne soit aujourd'hui en mesure de définir le concept stratégique de sa politique de sécurité à la faveur du prochain réexamen de la SES ? Cela est très peu probable.

La question de la définition d'une véritable stratégie européenne des moyens (et des capacités) peut-elle figurer à l'ordre du jour de ce réexamen ? C'est là un point fondamental qui suscite des attentes fortes, comme en témoigne notamment la position du Parlement européen en la matière.

La question de la dissuasion nucléaire concertée doit-elle, pourra-t-elle, y être abordée ? Probablement pas, ne serait-ce que parce que trop d'hésitations se font jour sur le cap à prendre en pareille matière tant au sein de l'Otan qu'au sein des Etats européens membres des deux organisations, comme en témoigne les divergences qui opposent les options préconisées par le Président Jacques Chirac au terme de son dernier mandat, par le Président Nicolas Sarkozy au début du sien, ou encore celle exposée dans le rapport « *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World / Renewing Transatlantic Partnership* » évoqué *supra*.

Quoi qu'il en soit, le réexamen de la SES constitue un rendez-vous stratégique pour l'Union politique. Ne serait-ce que parce qu'il sera l'occasion pour les membres de l'Union européenne de dépasser leurs querelles conjoncturelles sur les grands dossiers économiques et monétaires pour se projeter vers un avenir qui ne sourira qu'à ceux qui auront su surmonter leurs propres difficultés pour ouvrir un nouveau chapitre du livre d'Histoire contemporaine où l'Union européenne prendra toute sa place comme partenaire global d'acteurs stratégiques qui pèseront de plus en plus sur le cours des événements du XXI<sup>ème</sup> siècle.

Prenons acte de la volonté des autorités françaises qui auront la lourde responsabilité de présider à la destinée d'un tel exercice de parvenir à atteindre le niveau élevé d'ambition qu'elles se sont fixé en la matière.

Patrice Cardot

- Version publiée dans la revue *Défense* n°134 (Juillet 2008) –

---

<sup>10</sup> Cf. notamment, à cet égard, le préambule de la Charte européenne des Droits fondamentaux