

BOURSE DE L'OTAN

Affaires universitaires

Rapport final

**Perception de la sécurité et de la défense des pays européens:
vers l'adoption d'un Livre blanc européen de la défense**

par André Dumoulin

Bruxelles, mai 1997

SOMMAIRE

Avant-propos	4
Première partie : L'identité européenne de sécurité et de défense	6
1. Exercices de définition	6
2. Domaines d'expression	7
3. Limites du processus	9
Seconde partie : Le concept de Livre blanc européen de la sécurité et de la défense	11
1. Aspects théoriques et tentative de définition	11
2. Exercice comparatif des modèles nationaux	14
3. Les anti-modèles multinationaux : Les Déclarations de La Haye et de Noordwijk	24
4. Le modèle inachevé de Lisbonne	27
5. La tentative non aboutie de Madrid	30
6. Antécédents et perspectives	34
Troisième partie : Paramètres stratégiques, opérationnels, institutionnels et doctrinaux préalables	36
1. Les exercices d'évaluation des risques et menaces	36
2. L'harmonisation des politiques de restructuration des forces armées nationales	40
3. Les divergences doctrinales et opérationnelles dans le cadre multinational	52
4. La clarification des structures institutionnelles	58
5. La question de la dissuasion nucléaire concertée	65
Quatrième partie : De l'élaboration d'un véritable Livre blanc européen de la sécurité et de la défense	81
1. Processus d'élaboration	81
2. Contenu et structure	84
3. Opportunités et limites de l'exercice	87
Synthèse et conclusions	89

Annexes organisationnelles:	91
1. Notes de références	91
2. Personnalités rencontrées	104
3. Questionnaires d'entretiens sur les aspects institutionnels, doctrinaux, opérationnels et nucléaires	106
 Annexes textuelles:	 113
1. Le Pacte de Bruxelles (17 mars 1948)	113
2. Traité de collaboration en matière économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective, signé à Bruxelles le 17 mars 1948, amendé par le Protocole modifiant et complétant le Traité de Bruxelles	117
3. Plate-forme sur les intérêts européens de sécurité (27 octobre 1987)	121
4. Déclaration des Etats membres de l'UEO qui sont également membres de l'Union européenne sur le rôle de l'UEO et sur ses relations avec l'Union européenne et avec l'Alliance atlantique (Maastricht, 10 décembre 1991)	125
5. La Déclaration de Petersberg (Bonn, 19 juin 1992)	128
6. Conclusions préliminaires pour la définition d'une politique européenne de défense commune (Noordwijk, 14 novembre 1994)	135
7. Réflexions communes sur les conditions nouvelles de la sécurité européenne (Lisbonne, 15 mai 1995)	145
8. La sécurité européenne: Une conception commune des 27 pays de l'UEO (Madrid, 14 novembre 1995)	164

Avant-propos

Cette étude a été réalisée dans le cadre d'une bourse de recherche individuelle de l'OTAN octroyée en mai 1995 et d'une durée de deux ans. Cette candidature fut soutenue et recommandée, conformément à la réglementation de la Division des Affaires scientifiques de l'OTAN, par trois personnalités sollicitées par ledit candidat:

- * Professeur Victor-Yves Ghebali, Institut universitaire des Hautes Etudes internationales, Genève (Lettre de recommandation du 9 novembre 1994);
- * Vicomte Edmond Poulet, Vice-Amiral (e.r.), Président national de l'Association atlantique belge, ancien chef d'état-major de la Force navale belge, ancien représentant militaire de la Belgique à l'OTAN (Lettre de recommandation du 9 novembre 1994);
- * Général-Major Guy Bastien, alors Directeur-Adjoint, Plans et Doctrine de l'Etat-Major Militaire International de l'OTAN (Lettre de recommandation du 10 novembre 1994);

Intitulée "**Perception de la sécurité et de la défense des pays européens: vers l'adoption d'un Livre blanc européen de la défense**", cette étude a été modifiée au cours de la période 1995-1997 dans la mesure où le processus de Madrid (Conception de la sécurité à vingt-sept) a abouti plus tôt que prévu, en novembre 1995) sans que l'on puisse néanmoins considérer cet exercice comme la réalisation d'un véritable Livre blanc. Entre le moment où le sujet a été proposé à la Division des Affaires scientifiques de l'OTAN (à savoir fin novembre 1994) et le moment où l'étude a été entamée en profondeur (automne 1995), les circonstances n'étaient plus les mêmes en matière de définition de la thématique. L'idée même de Livre blanc européen perdit une grande partie de ses relais politiques et diplomatiques. En d'autres mots, le concept était inachevé et figé durablement autour de la déclaration de l'UEO de novembre 1995. Le rapprochement de la France vis-à-vis de l'Alliance, le sommet de Berlin et les incertitudes à propos de la CIG 96 allaient renforcer cette perception impliquant une vision non aboutie.

Devant ces circonstances, la nouvelle approche pouvant contenir le sujet d'étude de cette bourse consista, à partir de l'examen succinct des paramètres conceptuels de l'identité européenne de sécurité et de défense, d'analyser les différentes tentatives portant à la fois sur les modèles nationaux et sur les déclarations collectives solennelles ayant un rapport plus ou étroit avec l'idée de Livre blanc de la sécurité et/ou de la défense.

Par l'étude des différents paramètres stratégiques, opérationnels, institutionnels et doctrinaux préalables à toute tentative en vue de la réalisation non encore aboutie d'un véritable Livre blanc européen de la sécurité et de la défense, il fut possible de déterminer les circonstances et opportunités particulières qui devront être réunies avant d'entamer un processus de réflexion collective devant éventuellement aboutir à cet ouvrage officiel.

Enfin, après avoir présenté les différents processus d'élaboration possible, les structures et contenus définissables, il fut question d'examiner les limites de cet exercice et les phénomènes perturbateurs dudit processus.

Pour des raisons de structuration et de temps, il n'a pu être tenu compte des réalités internes et des jeux d'acteurs sub- et supra-étatiques, suite à l'extrême complexité de leur identification à l'échelle de chacun des vingt-sept Etats, mais aussi par l'existence d'inégalités en termes de données ouvertes à ce sujet.

Une série d'annexes présentent les différents documents de référence historiques issus des réunions ministérielles de l'UEO qui jalonnent et délimitent les différentes tentatives d'élaboration de concepts communs européens en matière de sécurité et de défense entre 1948 et 1995.

D'autres annexes intègrent les notes de référence classées par grandes parties de la structure de l'étude, la liste alphabétique des personnalités rencontrées par l'auteur durant la période d'étude et quelques questionnaires types qui ont été établis en vue de préparer certaines de ces rencontres.

Première partie: L'identité européenne de sécurité et de défense

1. Exercices de définition

Peut-on justifier le processus de mise en place d'un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense? Quel peut en être l'utilité? Qui peuvent le rédiger? Quelles sont les conditions préalables à sa rédaction?

En partant du principe de la nécessité d'établir une identité européenne de défense et de sécurité visible et renforcée, le concept de Livre blanc en devient une des composantes, un des moteurs, mais également une de ses expressions. Il ne peut y avoir d'identité européenne de sécurité et de défense sans référence à un document solennel fondateur et inversement, le Livre blanc peut devenir un élément majeur favorisant ou créant les conditions d'un renforcement de l'identité européenne de défense.

Si les trois principaux aspects d'une tentative de définition d'une identité européenne de défense et de sécurité (IEDS) sont d'ordre politique (Qui défend-on?), institutionnel (Dans quel cadre?) et opérationnel (Avec quels outils?), les enjeux impliquent la question de l'autonomie transatlantique, de la souveraineté tirillée par l'opposition entre Etat-Nation et Europe en formation, et de la destinée du Vieux continent (ouverture de la défense à un espace élargi ou à des domaines extra-militaires)¹

L'identité européenne de défense est liée à ce que 360 millions d'Européens veulent maintenir, protéger et défendre, sachant que l'Europe ne peut pas, éternellement et pour des raisons "de dignité", s'en remettre à d'autres pour qu'ils prennent soin de sa sécurité. Elle pose la question de savoir quelle Europe de la sécurité et de la défense nous voulons dès le moment où celle-ci est devenue la première puissance commerciale du monde, la seconde puissance économique mondiale et la première en terme d'aide économique à l'échelle de la planète. Veut-on une Europe puissance ou une Europe espace, suivant la formule de Valéry Giscard d'Estaing?

L'IEDS met en avant la question des valeurs communes qu'elle doit définir, - qu'elles soient philosophiques, politiques, culturelles, historiques, économiques ou militaires -, mais qu'elle doit également distinguer des intérêts². L'IEDS se définit également comme un concept justifiant indirectement une politique d'endiguement à l'égard des menaces éventuelles provenant des "limes" (réfugiés, guerres civiles, prolifération, fondamentalismes), en se prémunissant ensemble contre toute coercition externe qui aliénerait l'indépendance de l'Union; mais aussi de cette quête essentielle, considéré comme devoir par Vaclav Havel, consistant pour l'Europe "*à retrouver aujourd'hui sa conscience et sa responsabilité*"³.

Si l'identité européenne de défense commune doit prévenir le retour des guerres en Europe et ainsi, indirectement, projeter à l'extérieur une conception pacifique et intégrée des relations interétatiques, elle doit permettre également d'économiser les ressources de défense et accroître la légitimité des activités militaires résultant de l'intégration politique. Elle peut également faire contre-poids aux éventuels relachements des obligations de sécurité collective et pousser les Etats membres à accepter leurs responsabilités face aux risques et menaces. La recherche d'une IEDS collective devrait modifier ainsi bel et bien

les représentations en termes de sécurité. Si sans IEDS, la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) reste dénuée de sens, il ne peut y avoir de politique de défense commune si cette dernière ne peut se fonder sur une réelle identité collective.

Cette identité européenne de défense et de sécurité aboutit ainsi à un certain "ordre" par les processus de participation, de convergence politico-stratégique et d'intégration. D'une part, beaucoup de pays européens participent, après réflexion nationale puis commune, à des actions militaires extérieures en mettant à disposition des détachements nationaux. L'IEDS étant ici représenté par le socle opérationnel et cette volonté d'Européens de faire face ensemble aux périls qui pourraient menacer actuellement certains intérêts généraux (Cf. Bosnie). Précisément, cette identité peut être défini de manière plus évidente dès le moment où les interconnexions et interactions entre les différents acteurs politiques et militaires sont telles que toute action en matière de politique de sécurité peut de plus en plus difficilement refuser de jouer dans un cadre collectif. Même si d'aucun estime qu'"il serait illusoire de penser qu'il y aurait au moins un Etat membre acceptant un transfert, même intime, de ses prérogatives nationales en matière de défense"⁴ au profit de la défense de l'Union, les interdépendances politico-économiques sont telles aujourd'hui en Europe que l'Etat-nation ne pourra plus vraisemblablement jouer longtemps la carte d'une défense strictement nationale.

D'autre part, l'analyse de l'évolution du positionnement des Etats permet de mettre en évidence une tendance à long terme qualifiée par Remacle de "convergence politico-militaire" et "*qui consiste en la diminution de l'écart entre les positions nationales dans le cadre de cette intégration*"⁵. Ce rapprochement des modes de représentation est en soi un facteur favorisant l'éclosion d'une IEDS.

Enfin, une IEDS peut être éclairée progressivement par le processus d'intégration militaire, juridique, institutionnel et militaro-industriel. Ici, l'intégration politique⁶ par transfert progressif d'allégeances et d'activités politiques des instances nationales vers un nouveau centre de pouvoir superposé aux entités nationales initiales peut servir à préciser les différents éléments constitutifs de l'IEDS. Pour Etzioni⁷, l'identité européenne de défense et de sécurité peut être une variable conditionnant - avec la variable coercitive (risques et menaces externes) et la variable utilitaire (positionnement des Etats) - le pouvoir intégrateur dans son ensemble.

L'identité européenne de sécurité et défense étant associée au projet de défense commune, celui-ci est à la fois "*intrinsèquement lié à l'évolution de l'ensemble de la structure de sécurité pluri-institutionnelle de l'Europe*" et "*critère déterminant de la forme et du rôle futurs de l'Union européenne elle-même*"⁸. Mais par dessus ces contraintes, l'IEDS et la DC dépend avant tout de "*la volonté des Européens de se défendre*"⁹.

2. Domaines d'expression

Si "*la conscience d'une identité européenne dépend très largement de l'évolution du monde et des sociétés*"¹⁰, en matière de sécurité et de défense, cette IEDS cherche ses canaux d'expression. D'ordre opérationnel lorsque des militaires de pays membres de l'Union européenne et des Pays d'Europe centrale et orientale travaillent de concert lors de missions de maintien de la paix, d'ordre organisationnel dès le moment où se mettent

en place les forces à disposition de l'UEO (Eurocorps, Euromarforce, Euroforce) ou d'essence institutionnelle lorsque sont abordées les questions politico-militaires au sein de l'Alliance atlantique (structures militaires, états-majors de commandements, GFIM,...), l'IEDS peut apparaître dans bon nombre d'étages du processus d'intégration.

Bien que l'IEDS apparaisse d'une manière forte dans le cadre de l'article V du Traité de Bruxelles modifié, elle s'exprime depuis la fin de la guerre froide sur un mode majeur, tentant, par la méthode des petits pas à former progressivement les solidarités nécessaires. Contenu dans les textes fondateurs des institutions de défense et de sécurité européenne - *"Une Alliance, quelle qu'elle soit, doit se référer à un lot d'intérêts communs, ou à une lecture commune d'intérêts multiples, engendrant au moins un discours sur l'intérêt commun"*¹¹ -, l'IEDS tente de prendre aujourd'hui plus de consistance. Elle doit pouvoir à la fois dépasser la formulation alambiquée de l'article J-4 du Traité de l'Union et le verrou institutionnel de l'OTAN.

L'IEDS est inscrite institutionnellement dans le Traité de Maastricht avec une volonté de la renforcer par le biais de la Conférence intergouvernementale de 1996 et du rapprochement entre l'UEO et l'Union européenne. Elle tente d'apparaître également au sein de l'Alliance atlantique, dont la référence apparaît de manière constante depuis 1990 avec un entérinement au Conseil de l'OTAN de janvier 1994. Il n'est pas impossible, à terme, que cette IEDS puisse être mise en évidence par l'organisation de mécanismes de concertation au sein de l'UEO ou de l'UE, permettant aux pays européens membres de l'OTAN de tendre, autant que faire se peut, vers une attitude commune sur tel ou tel sujet envisagé à certaines réunions du Conseil de l'Atlantique nord. Même si cette IEDS semble être passée de l'idée d'un pilier européen autonome porté par l'UEO à une expression et visibilité européennes à trouver au sein même de l'OTAN, les conditions ne semblent pas encore réunies afin de considérer avec certitude cette dernière hypothèse comme totalement satisfaisante pour les Européens.

L'IEDS est également formulée par les applications opérationnelles de coopérations militaires croisées à l'ordre du jour aujourd'hui au niveau intra-européen (Cf. Troisième partie), alimentant conceptuellement l'école fonctionnalisme qui présume que la construction d'un outil militaire commun engendrera une Europe politique, une Europe puissance¹². Déjà, l'article J-4 *"ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs Etats membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'UEO et de l'Alliance atlantique, dans la mesure où cette coopération ne contrevient pas à celle qui est prévue au présent titre ni ne l'entrave"*. Dans ce cadre, une coopération de sécurité et de défense de plus en plus étroite pourrait réduire les différences nationales en matière constitutionnelle et politique au sujet des politiques de défense¹³.

Le domaine d'expression de l'IEDS peut être stimulé par des acteurs représentants des secteurs déterminés de la société, pouvant influencer sur les gouvernements, les parlements nationaux et les structures multilatérales (commission européenne, Parlement européen, Assemblée de l'UEO) et les groupes nationaux transnationaux (industries de défense, partis politiques, état-majors) en jouant sur les structures et des moments d'opportunités.

Si les progrès de l'Union politique et monétaire¹⁴ auront des effets d'entraînement dans le domaine de la sécurité et de cette identité européenne de défense¹⁵, ses caractéristiques seront d'autant plus complexes à cerner que nous nous situons aujourd'hui en pleine zone grise, entre le processus de la CIG96 sur la réforme de l'Union européenne, la politique

d'élargissement à l'Est modifiant certains aspects de définition de la sécurité¹⁶ et l'*aggiornamento* de l'OTAN.

Mais, parallèlement à ces freins structureaux complexifiant la recherche de cette IEDS pouvant favoriser ou contenir le concept de Livre blanc européen de la sécurité et de la défense, et à côtés des différentes conditions préalables en tout ou en partie à cette démarche (Cf. troisième partie), certains facteurs nationaux peuvent ralentir, freiner ou bloquer ce processus.

3. Limites du processus

A cet égard, le processus d'identité européenne de sécurité et de défense commune est contracarré par des phénomènes endémiques spécifiques à la pérennité de l'Etat-nation à terme prévisible et au caractère intergouvernemental du processus d'Union européenne en ce qui touche aux aspects sécurité et défense.

Ainsi, créer une culture de sécurité commune parallèlement à une culture de politique commune est d'autant plus complexe parce que cela est difficile à *"imposer aux Etats et aux peuples ayant spontanément des attitudes différentes de par leur histoire, leur géographie et leurs dimensions"*¹⁷.

Pour Lucien Poirier, *"la conscience de l'identité nationale et l'affirmation du Même devant les Autres, seraient-ils les plus étroitement alliés, constituent encore le socle primaire de toute pensée politico-stratégique"*¹⁸, avec d'autant plus de fermeté que l'identité nationale, dans un monde incertain, apparaît de plus en plus essentielle pour le citoyen¹⁹.

Ce poids de l'Etat-nation dissimulant finalement la volonté de légitimer la décision de vie ou de mort (déclaration de levée des armes) et donc de sacrifice²⁰, reste prépondérant dès qu'il est question d'intégration militaire.

Perception différente de la situation stratégique, lecture politique divergente puisque identité politique différente entre Etats nations, légitimation de l'idée que la PESC ne peut affecter *"le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres"*, tout concourt à rendre l'intégration de la défense européenne et une définition de l'IEDS très complexe à réaliser.

Sachant que nul ne pourra construire l'Europe contre les nations²¹, en l'absence d'obligations collectives (hors articles 5/V) pour la gestion des crises et les opérations de maintien de la paix, et en l'absence d'automatisme intégrationnel entre les politiques, l'économique et le militaire dans la mesure où les acteurs ne sont pas les mêmes (discontinuum), les freins en matière de définition d'une IEDS semblent puissants.

Le croisement des identités occidentale, européenne et nationale ne facilite pas cet exercice²², sachant que le processus d'européanisation est d'autant plus complexe que les relations entre Etats membres sont mouvants et à géométrie variable, associant des couples d'Etats aux liens plus ou moins lâches, plus ou moins fusionnels²³. L'Europe occidentale, l'Europe atlantique, l'Europe de l'Union ou celle élargie aux PECO sont bien

un ensemble de mondes, cloisonnés dans leur différence (identités culturelles nationales) où s'établi un rapport de forces entre souverainetés étatiques et cercles concentriques²⁴ et de "noyaux de densité différente", dans un cadre général d'unification et d'homogénéisation.

Cette identité européenne de défense et de sécurité est également complexe à définir au sens idéologique du terme, soit parce que le rapprochement fonctionnel en Etats européens *"ne se fondent pas sur un "vouloir être" collectif"*²⁵ au service d'une vision du monde, étant plutôt d'essence marchande, civilisationnelle au sens de l'exclusion ou prolongement d'intérêts nationaux. Soit, parce que cette IEDES avec son Europe de la défense pourrait traduire *"le désir inavoué de faire de l'Europe un bloc militaire, une superpuissance"* (...) pour un rêve qualifié par d'aucuns de *"chimérique, parce que l'immense majorité des Européens n'en veut pas et que le monde est trop grand pour une quelconque hégémonie universelle"*²⁶. Rêve malsain *"parce qu'en se bâtissant en bloc, l'Europe ne manquera pas de susciter ailleurs des blocs concurrents dont la rivalité, l'histoire de la première moitié de ce siècle l'atteste suffisamment, sera grosse des plus dangereux conflits"*²⁷.

Aussi, devant les incertitudes relatives à la nouvelle redéfinition des architectures de sécurité et de défense du Vieux continent après la fin de la guerre froide, face aux mutations conceptuelles et "théologiques" de la sécurité et des valeurs communes, devant le poids incontournable des spécificités de l'Etat-nation, l'exercice d'élaboration d'un éventuel Livre blanc européen de la sécurité et de la défense prend tout son sens, mais recèle paradoxalement ses propres limites, ses possibles écueils, ses éventuels interdits. Concept politiquement porteur, l'idée d'élaborer un Livre blanc européen peut aussi être un mythe, s'il n'est pas l'expression d'une réalité politico-militaire en partie préexistante et d'une réelle identité européenne de défense et de sécurité.

Seconde partie : Le concept de Livre blanc européen de la sécurité et de la défense

1. Aspects théoriques et tentative de définition

La réalisation d'un Livre blanc national procède souvent de la volonté de présenter de manière plus systématique et plus pédagogique la politique de défense d'un Etat nation. Cet exercice à caractère officiel permet également d'asseoir une doctrine de défense et de faire le point à un moment particulier de l'histoire politico-militaire dudit pays. A ce titre, il est toujours - dans le cas particulier des véritables Livres blancs "au sens étymologique" du terme - réalisé sur initiative ministérielle ou présidentielle. En ce sens, il engage formellement le gouvernement dans son esprit et dans son contenu. Il permet ainsi de situer et de caractériser la politique de défense du pays concerné dans ses différents aspects (budgétaire, doctrinal, opérationnel,...) et garantir, dans certains cas, le maintien de lignes de forces nationales en matière de défense et de sécurité, parfois longtemps après les changements de gouvernement ou de président. Une éventuelle décision de mise à jour ou de nouvelle formulation des contenus peut être possible à la condition de bénéficier d'une nouvelle opportunité politique pour engager ce nouveau saut qualitatif.

En ce qui concerne l'élaboration d'un Livre blanc collectif et multinational, le processus d'édification devrait partir également de circonstances extérieures imposant un document multilatéral majeur, solennel et collectif, tentant de dégager les éléments de convergence des préférences nationales. Mais pour des raisons objectives liées à la complexité de la formulation collective des différents éléments constitutifs du document, la décision d'élaborer un document commun ne peut être pris dans l'urgence, dans le cadre d'une menace de conflit. Il est davantage mis en forme lorsque des événements structurels non belligères peuvent lui donner une opportunité de création, comme par exemple la fin de la guerre froide, la redéfinition des liens transatlantiques ou une meilleure visibilité de l'identité européenne de défense.

Quel peut être l'intérêt d'engager un processus de rédaction en commun d'un Livre blanc européen de la sécurité et (ou) de la défense? Plusieurs motivations peuvent apparaître complémentaires ou isolément, avec l'engagement d'acteurs diplomatiques, militaires ou juridiques.

- Un Livre blanc européen de la défense peut être considéré comme le passage obligé avant d'atteindre la défense commune. En d'autres termes, il faut au préalable définir une perception commune en matière de sécurité avant d'aboutir en matière de sécurité commune et d'actions communes;
- Il permet de rapprocher les politiques nationales par constat utilitariste des intérêts de chaque Etat membre. Cet objectif est d'autant plus pertinent depuis l'entrée des pays dits "neutres" dans l'Union européenne et des pays d'Europe centrale et orientale à l'UEO comme partenaires associés;
- Il permet également d'élargir au maximum le consentement national en y intégrant des principes de sécurité européenne, y vice et versa, sans être aussi déstabilisant qu'une complète réforme structurelle de l'architecture institutionnelle;
- Il fixe un cadre de réflexions aux experts de défense, diplomates, industriels de défense et personnel de la défense;

- Il éclaire la vision géopolitique, la politique de sécurité et de défense, les missions et les outils au profit d'acteurs et d'observateurs extérieurs situés à la périphérie de l'Europe;
- Il peut faciliter la définition de programmes de coopération entre les planificateurs de défense et les industries d'armements européennes;
- Il peut devenir un outil intégrateur en jouant sur l'aspect fonctionnaliste, le Livre blanc commun créant en quelque sorte le besoin d'une définition collective en matière de politique de défense européenne pouvant aller jusqu'à une défense commune;
- Il peut être aussi la conséquence de l'interdépendance fonctionnelle de plus en plus grande entre les différentes armées des Etats européens; les liens inhérents à certaines tâches imposant en quelque sorte la rédaction d'un document officiel d'entérinement de cette situation de coopération multiple et croisée d'ordre militaire et opérationnel;
- Il peut enfin être une contribution essentielle à la recherche d'une stabilité permettant de réduire les éventuelles tensions sous-jacentes et potentielles entre Etats-nations. Cet apport s'inscrit alors comme une réponse "*au constat de la place occupée par l'Etat-nation dans le déclenchement des guerres modernes et de la volonté d'aller au-delà de l'Etat-nation afin de promouvoir la paix internationale*"¹.

Produit d'une convergence des préférences des Etats-membres, élément de perception commune face aux risques et menaces, facteur intégrateur définissant les besoins communs en matière de défense et expression d'une certaine identité européenne de défense, un Livre blanc de la défense et de la sécurité peut contribuer à stabiliser le dilemme de sécurité par ses qualités de cohésion et de solidarité commune.

Processus intégrateur permis par l'apprentissage de la communication bureaucratique (interactionnisme communicationnel)², l'exercice collectif a également pour objectif de définir une représentation stratégique commune; tentative d'autant plus difficile que les particularismes hérités de l'histoire et les préjugés nationaux sont toujours latents.

En ce sens, le Livre Blanc est bien un "*exercice solennel de prospective géostratégique qui est destiné à retracer les caractéristiques de l'environnement international, les objectifs et les principes de la politique de défense*"³.

Finalement, l'engagement politique de réaliser collectivement un Livre blanc de la défense et/ou de la sécurité a pour objectif de déterminer si l'Europe a conscience d'avoir des valeurs et des intérêts communs à défendre et une volonté commune en matière de défense.

Il sera préalablement nécessaire de définir collectivement les concepts de "défense" et de "sécurité", de déterminer ainsi ce que ces mots peuvent contenir ainsi que leur positionnement hiérarchique l'un par rapport à l'autre. Si dans le champ sémantique, il faut pouvoir distinguer les termes "sécurité" et "défense", l'évolution géopolitique a mis en lumière une série d'incertitudes en matière de définition.

Si la "défense" fut longtemps considérée comme un instrument regroupant l'ensemble des moyens militaires considérés comme indispensables pour préserver la sécurité, elle fut également considérée durant la guerre froide comme un élément

supérieur de la sécurité, jugeant cette dernière comme un concept creux, sinon idéologiquement suspect, ou lié aux notions de désarmement.

Pour Robert Buissière, la "défense" est *"la capacité humaine et matérielle de disposer d'une option militaire pour se défendre ou défendre la communauté dont on fait partie, ainsi que les valeurs et les intérêts qui y sont attachés"*⁴. Plus complète est celle d'Eric Remacle⁵: *"Préparation, mise en oeuvre et utilisation de la force militaire par un ou plusieurs Etats, regroupés ou non dans une alliance permanente ou ad hoc, aux fins de la défense de l'intégrité de leur territoire et de la vie de leur population, ou hors de leur territoire à des fins légitimées par un mandat reçu d'une instance internationale ou autolégitimée par le(s) Etat(s) concerné(s)"*.

Aujourd'hui, la "défense" peut être considérée comme le bras séculier qui s'inscrit dans une politique plus large de sécurité. Partie intégrante de la sécurité, elle en est un des éléments, considérés comme plus ou moins autonome, comme plus ou moins dépendant. La défense s'applique bel et bien à un ensemble d'actions menées en vue d'un objectif de sécurité ayant des implications militaires.

Quant à la notion de "sécurité", elle peut être définie comme *"un processus de résolution des problèmes individuels, collectifs, étatiques, régionaux, interétatiques et globaux afin de garantir la vie, l'intégrité physique ou les droits élémentaires des personnes dans des domaines et par des moyens d'ordre politique, économique, social, environnemental ou militaire, selon des attitudes ou stratégies de dissuasion, de négociation, d'intégration ou d'exemple individuel"*⁶.

Résultante de données naturelles (géographie, démographie) et de capacités d'ordre intrinsèque (culture, forces armées, économie, diplomatie, environnement), la sécurité est globale mais devient en partie indivisible, la sécurité ne s'arrêtant pas aux frontières extérieures de l'Union européenne. Ainsi, de plus en plus d'acteurs estiment que la sécurité englobe la notion de défense. Cette dernière en devient subordonnée⁷.

Mais ne doit-on pas distinguer sécurité et sécurité collective qui donne la primauté à la procédure "politico-juridique"? Le terme de "sécurité européenne" n'est-il pas différent de celui de "sécurité de l'Europe"? La sécurité en Europe est-elle indivisible en l'absence du "grand unificateur" que constituait la menace de l'Union soviétique? N'assiste-on pas à *"un élargissement abusif de la notion de sécurité; de l'autre, à une dissociation de plus en plus manifeste entre la dimension de sécurité de la politique étrangère et les aspects plus proprement liés à la défense"*?⁸

Aussi, les notions de "défense" et de "sécurité" devront être décodées en commun avant toute réflexion élaborée pouvant conduire à un Livre blanc.

Trois modèles et leurs variantes en termes de priorité (égaliser les termes de "sécurité" et "défense" en termes de place dans le document, hiérarchiser ces derniers en intégrant le second dans le premier, etc.) sont possibles.

Le premier aboutirait à la rédaction commune d'un Livre blanc de la sécurité, strictement engagé dans les aspects conceptuels et doctrinaux du maintien de la stabilité dans le monde en général et en Europe en particulier. Dans ce cadre, les outils et moyens ne seraient pas solennellement définis en commun, vu leur caractère éminemment national et d'emploi souverain.

Le second modèle serait l'aboutissement d'un Livre blanc de la défense où seraient seulement intégrés les aspects opérationnels et militaires de la défense, au service d'une

politique européenne de sécurité commune encore à préciser et à harmoniser. Dans ce modèle fonctionnaliste, ce sont les avancées en matière de coopération militaire croisée et expériences communes lors de missions de maintien de la paix dans les années nonante qui seraient le moteur de ce Livre blanc européen de la défense.

Enfin, un véritable Livre blanc de la sécurité et de la défense - en soit plus conforme aux besoins diplomatiques et à la réalité géopolitique à venir - devrait intégrer à la fois les aspects conceptuels et doctrinaux de la sécurité, tout autant que les outils et moyens de répondre aux défis collectifs en la matière, comme aux menaces plus directes sur les valeurs communes défendues entre Européens. Ce dernier modèle serait conforme à l'idée d'un Livre blanc commun perçu comme outil permettant d'aboutir à une politique de défense commune telle qu'elle fut présentée dans l'article J.4.1 du Traité de l'Union européenne à savoir que la PESC "*inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune*".

Mais du point de vue conceptuel et politique, il semble que la réalisation d'un Livre blanc intégrant les notions de sécurité, de risques et menaces soit actuellement plus abordable que la définition précise des moyens et outils militaires et opérationnels à solennellement mettre en commun, y incluant la définition commune d'une doctrine d'emploi collective de la force (Cf. 4ème partie).

Aussi, comme nous pourrons l'examiner plus avant dans les chapitres suivants, le processus d'élaboration d'un Livre blanc européen n'est pas allé jusqu'au bout. L'exercice le plus aboutit jusqu'à présent ayant été le document de l'UEO signé à Madrid le 14 novembre 1995, sans que l'on puisse le définir véritablement et strictement comme un Livre blanc de la sécurité.

2. Exercices comparatifs des modèles nationaux

A chaque pays concerné correspond un modèle particulier de Livre blanc. Les particularismes historiques et politiques dans le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense peuvent expliquer ces différences et spécificités nationales.

En Grande-Bretagne, il n'y a pas, à proprement parlé, de Livre Blanc de la défense. Dénommé "*Statement on the Defence Estimates*", un document du Secrétaire d'Etat britannique à la défense présente, chaque année au printemps et au Parlement, le budget militaire pour l'année fiscale à venir⁹. Par exemple, l'édition 1996 est structurée en sept chapitres et plusieurs annexes, tout en abordant successivement les aspects suivants :

- * la question de la politique nationale de défense face à certains dossiers multilatéraux (IEDS, CJTF, élargissement de l'Alliance, CIG96, contrôle des armements, politique nucléaire) et l'apport britannique aux organisations de sécurité et défense telles l'OTAN, l'UEO, l'ONU et l'OSCE);
- * les diverses activités militaires britanniques (exercices, manoeuvres et missions), le déploiement des forces armées dans le monde et leurs apports en matière d'intégration dans l'Alliance et dans le cadre des missions de l'ONU);
- * les ressources budgétaires (incluant la comparaison avec les autres pays de l'OTAN) et l'état des effectifs civils et militaires;
- * le programme d'équipements militaires par forces, y incluses la politique d'approvisionnement, l'industrie de défense, la recherche en matière de défense et les exportations de défense;
- * la question du personnel militaire et civil dans tous ses aspects;

- * le département chargé de maximiser les investissements en matière de défense (coûts, performances, qualité) et les agences de défense;
- * la gestion du département de la défense, y compris les problèmes d'environnement et la politique d'information au public.

Quant aux annexes, elles concernaient pour l'édition 1996, l'analyse plus précise des programmes de défense présentés plus succinctement au chapitre 2, plusieurs tableaux sur les éléments de forces contribuant au premier, second et troisième rôle de défense, un certain nombre de tableaux génériques sur les moyens de la *Royal Navy*, de la *Royal Air Force* et de l'armée de terre de la Grande-Bretagne, l'évolution du budget de la défense, les projets et estimations à plus long terme en ce qui concerne les équipements et les budgets.

Enrichi d'un index thématique, d'illustrations (schémas, photos, diagrammes) de tableaux et d'encadrés, jouant sur les couleurs et les contrastes, le document britannique est à la fois pédagogique tout en étant un bon indicateur de l'état des forces armées britanniques dans leurs missions, leurs capacités et leurs perspectives.

Plus globalement, le document annuel britannique insiste sur le contexte de défense multilatéral avec mise en évidence des liens avec l'Alliance atlantique et les Etats-Unis. Et si le premier chapitre aborde la question des missions et de l'apport britannique aux grands dossiers multinationaux, le "*Statement on the Defence Estimates*" ne s'engage pas dans les définitions précises des risques et menaces, laissant cet aspect en charge des préoccupations de l'OTAN et de l'UEO.

Selon les années et donc en fonction du contexte géopolitique, le document britannique aborde de manière un peu plus approfondie tel ou tel aspect particulier de la sécurité et de la défense, en fonction des débats du moment ou des enjeux à venir¹⁰.

La rédaction d'un Livre blanc sur la défense est un exercice rarissime en France. Seuls deux Livres blancs ont été rédigés. Le premier en 1972-1973 composé de deux tomes et préfacé par Michel Debré, Ministre d'Etat chargé de la Défense nationale¹¹ et le second en 1994 co-préfacé par Edouard Balladur, Premier ministre, et François Léotard, ministre d'Etat en charge du ministère de la Défense¹².

Le *Livre blanc sur la Défense nationale* de 1972 sous la présidence de George Pompidou avait pour objectif de recueillir et préciser les principes de la politique de défense que le général de Gaulle avait définie. Rédigé au moment où la dissuasion nucléaire disposait d'une place centrale dans la stratégie de défense, le document avait pour principal mission d'asseoir l'adhésion des populations et le consentement national. Il parachevait ce qui existait tout en s'inscrivant dans le nécessaire passage de la période de la décolonisation à l'ère moderne.

Le document de 1972-1973 comprenait deux tomes. Le premier, daté de juin 1972, abordait successivement la question de la politique générale de défense (nécessité, objectifs et moyens), les capacités demandées aux forces armées (capacité nucléaire, défense du territoire, manoeuvre en Europe, l'action hors d'Europe, les missions complémentaires), le service militaire universel, la politique d'armement (définition des besoins et politique industrielle en matière d'armement) et les finances de la défense (budget global de la défense et la structure de ce budget).

Le second volume, qui était daté de février 1973, comprenait sept autres chapitres: l'organisation permanente des forces armées et du commandement, l'administration de la

défense, la fonction militaire, l'enseignement militaire, la médecine militaire, la politique domaniale et immobilière de la défense et la recherche scientifique et technique militaire.

A l'écart des pesanteurs hiérarchiques et des blocages bureaucratiques, le Centre de prospective et d'évaluation (CPE) - hors hiérarchie militaire - a mené une réflexion globale à caractère prospectif sur la sécurité de la France, contribuant ainsi par ses travaux de synthèse à la mise en forme de ce Livre blanc.

Expression du moment, le document de 1972 correspond davantage à ce que doit être un Livre blanc, avec son exposé officiel sur les différentes facettes de la politique de défense.

Il fut suivi, vingt-deux ans plus tard, par un nouvel exercice, délai en partie explicable car *"si les principes définis dans ce document (NDLR: de 1972) sont demeurés valables pendant les deux décennies suivantes, c'est d'abord parce que la situation géostratégique n'a guère changé jusqu'en 1989"*¹³.

S'adressant également aux citoyens de la France, y compris ses militaires, le document de 1994 a été rédigé par une équipe formant la commission du Livre blanc¹⁴ présidée par Marceau Long, Vice-président du Conseil d'Etat, soutenue par trois secrétaires permanents et composée de 26 autres personnalités provenant de différents départements ministériels et horizons professionnels : Premier ministre, Défense, Affaires étrangères, Budget, Intérieur, Recherche, Industrie, Coopération, Commissariat à l'Energie atomique ainsi que quelques autres personnalités d'horizon divers (Cour des comptes, IFRI, Renault, Inspection générale des Armées, Recteur, ambassadeur à l'OTAN).

Le *Livre blanc sur la Défense 1994* est structuré en quatre parties et 9 chapitres, enrichi par plusieurs cartes, graphiques et tableaux. La première partie aborde le contexte stratégique dans son ensemble (perspectives internationales, évolution des risques et des menaces, objectifs de la politique de défense, cadre de référence international de celle-ci); tandis que la seconde partie s'engage dans la présentation des stratégies et capacités. Quant à la troisième partie, elle examine les ressources humaines (personnels de défense), la politique d'armement et stratégie industrielle ainsi que la question du budget, de la planification et de la programmation. Enfin, une quatrième partie examine la question des rapports entre défense et société.

Si son contenu a été maintes fois analysé¹⁵, le document de 1994 adopté en Conseil de défense le 16 février 1994 avait pour objectif de re-situer l'effort de défense dans le cadre des bouleversements stratégiques liés à l'implosion du bloc communiste et à la fin de la guerre froide¹⁶ tout comme aux formidables changements en termes de structures, budgets et formats des armées survenus entre 1972 et 1994. Il fallait aussi éclairer la politique de défense sur la durée, même si l'exercice se situait dans une période de transition.

Son contenu et l'opportunité de sa réalisation furent quelque peu contestés, dès le moment où il fut rédigé durant la cohabitation politique¹⁷ impliquant un gouvernement dirigé par Edouard Balladur et François Mitterrand, président de la République issu du parti socialiste français.

Bien que le document de 1994 fut considéré comme un travail *"intéressant, utile et raisonnable"*¹⁸ par la plupart des observateurs non hostiles au Livre blanc en matière d'orientations de la politique de défense, il n'a donc pas pu aller au bout de la réflexion stratégique vu la cohabitation politique du moment. Il est davantage la marque d'un Premier ministre présidentiable qui, par ailleurs, dû accepter *"de judicieuses navettes du*

*document entre l'Elysée et Matignon*¹⁹, et dont la question des rapports avec l'OTAN et celle relative aux frappes décapitantes et doctrine dite "du fort au fou" furent en partie clarifiées officiellement dans ce cadre.

Si préalablement ou parallèlement à la rédaction du Livre blanc, plusieurs initiatives eurent lieu par d'autres acteurs qui souhaitaient aussi donner leur contribution (extérieure) à l'exercice d'élaboration du Livre blanc - parfois en réaction pour ne pas avoir été consulté²⁰ - l'exercice fut ainsi contrôlé de bout en bout par le Premier ministre et le ministre de la Défense, qui durent recevoir le blanc-seing du Président de la République; le statu quo étant en grande partie préservé.

Plusieurs critiques à propos du *Livre Blanc sur la défense 1994* furent avancées par ses détracteurs estimant, soit que le document n'était "*qu'un simple répertoire de géopolitique, voire un catalogue de La Redoute qui de surcroît n'oserait pas afficher ses prix*"²¹, avec bon nombre d'options énumérées entre lesquelles nul choix n'est porté. Soit qu'il exprimait les tiraillements d'une politique de défense se situant entre deux logiques jugées contradictoires²², celle de l'Etat-nation et celle d'une ouverte à l'Union politique européenne, celle du crise des fondements entre la conception du sanctuaire gaullien ou celle d'une ambition européenne prioritaire. Soit, qu'il fut perçu comme trop dogmatique par les Anglo-Saxons. Soit, qu'il fut jugé comme ayant omis de "*tirer les conséquences les plus immédiates et les plus pratiques concernant les guerres à venir, ni surtout tenter d'imaginer les procédés adaptés pour "faire la paix" comme on disait hier "faire la guerre*"²³.

Enfin, pour le ministre de la Défense Charles Millon²⁴, la cohabitation n'a pas permis d'apporter des réponses pleinement satisfaisantes en matière nucléaire²⁵, de conscription et d'industries d'armements, alors que ces thèmes étaient déjà sujet à mutation certaine au moment de la rédaction du Livre blanc 1994. Le Livre blanc 1994 fut ainsi perçu comme trop consensuel, par excès de prudence.

Dans un environnement flou, sans objectifs politico-militaires clairs où le concept de dissuasion nucléaire devait retrouver une nouvelle légitimité, l'exercice ne pouvait qu'être imparfait et insatisfaisant selon la place qu'avaient les observateurs sur l'échiquier politique et au sein des écoles de pensée stratégique.

Sachant que pour le document de 1994, "*la politique de défense conduit à retenir, pour les objectifs décrits dans le présent Livre blanc, une perspective de 15 à 20 ans*", on peut se poser la question de savoir, si un nouveau travail de mise à jour n'était pas déjà inscrit en filigrane dès la parution du Livre blanc. Vu le caractère mouvant et mutagène actuel des relations internationales et de la géopolitique, l'ambition du Livre blanc qui porte jusqu'aux années 2010 ne pourra pas longtemps éluder la question d'une nouvelle analyse stratégique, d'autant plus que l'harmonisation politique et idéologique entre la présidence et le gouvernement allait se concrétiser avec l'élection de Jacques Chirac à l'Elysée.

Aussi, le nouveau ministre de la Défense, Charles Millon, décidait de mettre en place dès le 11 juillet 1995 un Comité stratégique²⁶ constitué des principaux subordonnés du ministre et dont la mission fut de "mettre à plat" l'ensemble du dossier de défense (restructuration et réduction du format des armées suite aux mutations géopolitiques persistantes), formuler des propositions en matière de loi de programmation 1997-2002 et repenser certaines parties du Livre blanc de 1994. Néanmoins, il s'agit pas de rédiger un nouveau Livre blanc, mais de prolonger celui-ci en évitant de faire du passé complètement table rase, sachant aussi que la loi de programmation pourrait contredire certains des objectifs ambitieux du Livre blanc²⁷.

Mais il est probable qu'un nouveau Livre blanc français de la Défense pourrait voir le jour après l'an 2000, soutenu entre autres par les réflexions du Comité stratégique qui a reçu un nouveau mandat après la parution de la PM 1997-2002, à savoir une réflexion sur une série d'orientations stratégiques à long terme.

Reste que le *Livre Blanc sur la Défense 1994* - même imparfait, même attentiste, même ambigu - a servi à éclairer la précédente loi de programmation militaire 1995-2000 soumise au parlement au printemps 1994. Ses champs restés ouverts expliquables par une géopolitique faite d'incertitudes, permirent également de ne pas compromettre l'avenir, "*de ne pas fermer les portes*"²⁸, évitant toutes contraintes majeures au futur président de la République élu en 1995.

En consacrant 18 des 164 pages à l'Europe (contre un seul paragraphe dans l'édition de 1972), en s'ouvrant de manière assez exhaustive aux différents aspects de la sécurité et de la défense, le document de 1994 se rapproche le plus de ce que pourrait être théoriquement le modèle à suivre pour construire un Livre Blanc européen de la défense.

En Allemagne, Les Livres blancs ("Weissbuch") paraissent de manière irrégulière mais plus fréquemment qu'en France. Les appellations elles-mêmes changent selon les moments et les contenus. Si Le Livre Blanc 1979 a pour sous-titre "*La sécurité de la République fédérale d'Allemagne et l'évolution des Forces armées fédérales*"²⁹, l'édition de 1983 est intitulée "*La sécurité de la République fédérale d'Allemagne*"³⁰ et celle de 1985, "*Sur la situation et l'évolution des Forces armées fédérales*"³¹. Tous trois parurent en automne de l'année de référence. Quant à la dernière édition parue au printemps 1994, neuf ans plus tard, il a pour sous-titre "*Livre blanc sur la sécurité de la République fédérale d'Allemagne et la situation et l'avenir de la Bundeswehr*"³².

La mise en évidence des aspects de sécurité sans aborder les questions de défense nationale dans l'édition de 1983 et inversement en 1985 traduisait des choix d'opportunité politique. En effet, en 1983, la crise des euromissiles imposait de mettre en avant la politique de sécurité et les aspects de la menace tandis qu'un certain nombre de travaux de planification importants pour l'évolution future des forces armées allemandes n'étaient pas encore suffisamment avancés pour permettre la notification d'informations et de choix valables pour l'avenir. *A contrario*, en 1995, la partie consacrée à la Bundeswehr fut importante, réduisant du même coup les chapitres sur la sécurité traités abondamment deux ans auparavant.

Tous ces documents furent édités par le Ministre fédéral de la Défense au nom du gouvernement fédéral, avec une préface du Chancelier fédéral suivi par celle du Ministre de la défense. Ils furent traduits en français et en anglais. Ils contenaient un index des mots clés et index des termes techniques et étaient enrichis de tableaux, encadrés, cartes, organigrammes et graphiques.

La dernière édition de 1994 avait pour objectif d'exposer le concept de la politique de sécurité du gouvernement fédéral suite à la restauration de l'unité allemande et de décrire le cap à suivre pour les forces armées allemandes à l'avenir. Le document officiel insiste en préface du Ministre fédéral de la Défense, Volker Rühe, sur l'harmonisation étroite du texte des Livres blancs français et allemand.

Structuré en sept chapitres suivi d'une annexe contenant tableaux, graphiques, sigles, index alphabétique, le Livre blanc 1994 aborde successivement la question de l'unification allemande, la situation internationale et la nouvelle géopolitique européenne, les valeurs, principes et perspectives de la politique de sécurité et de défense allemande,

le champ d'action et d'innovation de la politique de sécurité allemande (partenariat transatlantique, l'Union européenne et l'UEO, l'OSCE et l'ONU ainsi que la maîtrise des armements et le désarmement), le nouveau rôle et la nouvelle mission de la Bundeswehr (structures, planifications, base industrielle), l'examen des structures et organigrammes et des missions de chaque force et enfin la Bundeswehr dans l'Etat et la société.

Plus réservé que le Livre blanc français, le document allemand soupèse les chances et les risques et met particulièrement l'accent sur la poursuite du processus d'unification européenne, sans oublier les liens transatlantiques. Cette prudence provenait entre autres de ce que les responsables *"ne pouvaient préjuger au moment de la parution de l'édition de 1994, de l'arrêt de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe consacrant la pleine autonomie stratégique de la République fédérale, et ne pouvait donc indiquer les nouvelles orientations dans ce domaine qui en découleront"*³³.

De plus, une loi stipule que le gouvernement fédéral ne peut publier un Livre blanc de la défense dans les six mois précédant une élection fédérale³⁴. Or, celle-ci étant convoquée pour le 16 octobre 1994, le document fut publié au printemps, avant que le ministre de la Défense annonce une série de changements dans les structures de l'armée, liés à l'unification, au retrait des forces soviétiques du pays et les nouveaux besoins pour répondre aux crises internationales.

Le Livre blanc 1994 pourrait donc vieillir très vite et imposer assez rapidement une nouvelle version actualisée, prenant en compte les nouvelles orientations de la République fédérale d'Allemagne en matière de politique étrangère et la mise en place des nouvelles structures allégées des forces armées.

Enfin, en 1996 le ministère de la Défense lançait le projet "Information Bundeswehr 2000" destiné à utiliser tous les réseaux d'information pour présenter tous les thèmes de la défense et de la sécurité concernant l'Allemagne³⁵.

Au Royaume de Belgique, quatre Livres blancs furent rédigés après la deuxième guerre mondiale, en dehors de quelques manuels de la Défense nationale³⁶ édités par le service de l'information du Ministère de la Défense nationale (SID), sous les auspices de l'état-major général, considérés comme un vade-mecum reprenant les aspects théoriques, organiques, juridiques et statistiques des Forces armées.

Le premier date de 1965 et fut réalisé à l'initiative du ministre Segers. Il répondait au besoin d'informations et de renseignements exprimé par de nombreux citoyens intéressés, de près ou de loin, à la politique menée par les autorités belges, civiles et militaires, en matière de Défense.

Le second exercice eut lieu sous le ministère de Paul Vanden Boeynants en 1977³⁷ et répondait à certaines réformes entreprises dès 1972 dont l'introduction du volontariat et le renouvellement de l'infrastructure militaire et des matériels.

Le troisième ouvrage³⁸ fut édité en juin 1985 sous la responsabilité du ministre de la Défense nationale, Freddy Vreven. Il avait pour objectif, en période de crise financière et de crise des euromissiles, *"de préciser le cadre de référence qui permettra de mieux situer et de mieux juger les intentions et les décisions en matière de défense"*³⁹. Décrivant plus particulièrement la politique de sécurité de la Belgique, la participation aux Alliances et les nouvelles mesures et efforts budgétaires de la Belgique dans le département de la défense, il était parallèlement soutenu par la publication du manuel de la Défense

nationale 1985 qui abordait plutôt les aspects structurels et organisationnels de l'institution de défense.

Quant au dernier Livre blanc qui date de 1994, il fut rédigé dans le cadre de la restructuration en profondeur des forces armées belges. Le 6 juillet 1994, le ministre de la Défense nationale, Léo Delcroix rendait public ce document au moment où se terminait la phase législative de la profonde restructuration de l'armée belge⁴⁰.

Ebauché dès 1993, ce document de référence officiel fut élaboré par le cabinet du ministre avec des contributions - par la suite revues et corrigées - provenant des états-majors consultés.

Aussi, l'ouvrage luxueux, est d'abord l'oeuvre du ministre Delcroix qui en fut le seul signataire. Rien ne transparait en matière de *"doléances, pointes de doute ou de nostalgie"*⁴¹ provenant des milieux militaires et le *"ton d'ensemble très lisse du document donne l'impression que les bouleversements en cours se produisent sans heurts ni grincements de dents"*⁴². Il est aussi le reflet du rapport de forces entre le ministre et son chef d'état-major et la consécration d'une politique organisée, dès 1992, par le cabinet de la Défense⁴³.

Le Livre blanc 1994 se divise en trois parties et en douze chapitres⁴⁴ mis en page par le Service d'information de la Défense (SID), agrémentés de nombreux graphiques et illustrations quadrichromes. Il fut édité dans les deux langues nationales (tirage de 20.000 exemplaires) et une version réduite (sans photos et monochrome) fut réalisée en anglais⁴⁵.

Une première partie intitulée "Sécurité et défense" dresse un état des lieux en présentant le nouveau contexte international, la politique de sécurité et de défense de la Belgique et les missions des forces armées. Une seconde partie examine les moyens mis à la disposition de l'armée belge: la structure, le personnel, le matériel, l'infrastructure, le budget. Enfin, une troisième partie détaille l'exécution des missions (défense collective, opérations de maintien de la paix et opérations humanitaires, aide à la nation) et la politique d'information.

Ici, également, il n'est pas impossible qu'un nouveau document puisse être réalisé par le ministère de la Défense nationale pour faire la synthèse et le bilan à la fois en termes de sécurité et de défense après la fin de l'opération "Bear 97".

En Irlande, un Livre blanc sur la politique étrangère fut rédigé dès 1994 par le Département des Affaires étrangères à Dublin⁴⁶. Présenté en 1996 par Dick Spring, ministre irlandais des Affaires étrangères, cet imposant document avait pour objectif d'apporter la contribution du pays à la paix, à la sécurité et à la coopération en Europe, et d'informer les citoyens sur la politique étrangère de l'Irlande.

Il fut réalisé à partir des travaux d'experts du ministère des Affaires étrangères, de consultations publiques impliquant le dépôt par des organisations non gouvernementales de contributions diverses sur les différents aspects de la politique étrangère de l'Irlande et enfin de multiples séminaires de niveau universitaire à travers le pays.

Le contenu insiste sur les relations avec l'Union européenne et les Nations unies, reflétant bel et bien la réalité diplomatique de l'Irlande au niveau international. Cependant, pour des raisons politiques qualifiées de délicates et de situation instable en Irlande du Nord, il ne fut pas traité de cette question et des relations anglo-irlandaises et nord-irlandaises dans Le livre blanc sur la politique étrangère.

Précédé de vingt-huit pages résumant les multiples paragraphes numérotés de l'ouvrage, le Livre blanc aborde successivement les aspects suivants: les valeurs dans la politique étrangère irlandaise, l'union européenne et la nouvelle Europe, la sécurité internationale, les Nations unies, le désarmement, le maintien de la paix, les droits de l'homme, la coopération au développement, les questions régionales, commerce et coopération économique internationale, les Irlandais à l'étranger, l'environnement, les relations culturelles et se termine par une description du département des Affaires étrangères et les acteurs politiques concernés par cette mission.

"*Challenges and Opportunities Abroad*" est bien un Livre blanc sur les Affaires étrangères avec un apport important en matière de politique irlandaise de sécurité, dans ses rapports de non-participation aux alliances de défense militaire et de soutien aux aspects de sécurité collective et de maintien de la paix. Les aspects de défense nationale sont ainsi absents de l'ouvrage.

Un Livre blanc sur la défense de la République tchèque⁴⁷ fut rédigé en 1995 par le Ministère de la Défense à Prague. Rédigé en langue nationale et traduit en anglais, le document a pour double objectif de préciser la situation générale des forces armées en pleine restructuration et de la politique de sécurité après la révolution de velours et le divorce tchécoslovaque, tout en rendant plus visible internationalement la politique de défense du pays au moment où celui-ci est engagé dans un processus d'intégration prochaine dans l'OTAN.

Préfacé par le ministre tchèque de la Défense, Vilém Holan, il permet également de renforcer le processus de transparence des activités militaires au moment où l'institution est engagée dans une nouvelle politique de contrôle démocratique et institutionnel du département. L'ouvrage officiel est structuré en chapitres présentant successivement la politique de sécurité de la République tchèque (évaluation de l'environnement international, risques et menaces, principes nationaux de la politique de sécurité, désarmement et contrôle des armements, la participation tchèque aux opérations de l'ONU et de l'OSCE, les relations avec l'OTAN et le Partenariat pour la paix, la coopération bilatérale militaire avec différents Etats, la nouvelle stratégie militaire (principes et objectifs de défense, conceptions stratégiques, transformation de l'armée, moyens et ressources pour la défense, organisation du commandement), le développement des concepts de défense après 1989 (évolution historique des réformes au sein de l'institution militaire), l'armée de la République au présent et à l'avenir (structures, missions et rôles par forces, formation et entraînement, objectifs pour l'avenir), planification et allocation des moyens budgétaires pour la défense (politique du personnel, ressources en matériel), protection civile, défense et société (législation et contrôle civil sur les forces armées, inspections, relations publiques).

Tableau 1. Récapitulatif des initiatives nationales en matière de Livre blanc de la sécurité et de la défense ou d'autres documents officiels s'y apparentant en Europe après 1991

(La liste des pays correspond à celle des Etats membres de l'UEO, tous statuts confondus)

Pays concernés Caractères particuliers

Allemagne	Livre blanc de la sécurité et de la défense 1994
Belgique	Livre blanc de la Défense 1994
Espagne	Non
France	Livre blanc de la Défense 1994
Grèce	Prévisions budgétaires annuelles

Italie	Non
Luxembourg	Non
Pays-Bas	Document considéré comme Livre blanc
Portugal	Document considéré comme Livre blanc
Royaume-Uni	Prévisions budgétaires annuelles
Autriche	Politique de défense
Danemark	Prévisions budgétaires annuelles
Irlande	Livre blanc des Affaires étrangères 1996
Finlande	Rapports des ministères de la Défense nationale et des Affaires étrangères
Suède	Prévisions budgétaires quinquennales et politique de défense
Islande	Non
Norvège	Prévisions budgétaires annuelles
Turquie	Non
Bulgarie	En attente
Estonie	Non
Hongrie	Prévisions budgétaires annuelles et politique de défense
Lettonie	Non
Lituanie	Loi sur les bases de la sécurité nationale
Pologne	Non
Roumanie	Non
Slovaquie	Non
Slovénie	Non
Tchéquie	Livre blanc de la Défense 1995

L'ouvrage qui contient un glossaire, se termine par quelques pages en annexe où se trouvent détaillés, sous forme illustrative, divers éléments de détail sur les effectifs, les missions extérieures, la localisation géographique des forces, la part tchèque dans le traité FCE, les organigrammes de composition du département, ou les évolutions en termes de budget, de personnel et de professionnalisation des forces armées

Aux Pays-Bas, le document "Herstructurering en verkleining. De Nederlandse krijgsmacht in een veranderende wereld" adressé à la 2ème Chambre du Parlement présentait en 1991 et en 276 pages la position gouvernementale sur les forces armées néerlandaises dans un monde en transition. Il situe la planification et les résolutions politiques du gouvernement pour les forces armées néerlandaises durant les années 90. L'introduction, les chapitres I ("Une nouvelle situation de sécurité") et II ("le contrôle des armements") et le paragraphe 4 du chapitre 3 (armes nucléaires) furent rédigés par les ministres des Affaires étrangères et de la Défense. Les autres chapitres, abordés par le Secrétaire d'Etat à la Défense, concernaient la restructuration des forces armées, la présentation des trois forces et de la maréchaussée, la politique de personnel et celle concernant le matériel, l'aménagement du territoire et l'environnement, la restructuration du ministère de la Défense, l'économie de défense et les finances et, en annexe, le plan d'investissement 1992-2001.

Au Portugal, le dernier document considéré comme Livre blanc paru sous le précédent gouvernement, s'intitulait "La Défense du Portugal 1994". Rédigé par le ministre de la Défense et préfacé par le Premier ministre, ce document de 293 pages présentait successivement la politique de défense nationale, les forces armées portugaises, le personnel, les autres forces et organismes travaillant pour la Défense nationale, les aspects techniques et budgétaires, l'opinion et la défense nationale. Pour des raisons politiques, ce Livre blanc est aujourd'hui considéré comme dépassé en partie et devrait faire l'objet, probablement, d'une nouvelle version.

En résumé, la disparité est importante en termes d'initiatives selon les pays concernés. Dans le domaine des Livres blancs de la sécurité et de la défense, l'échelle va de l'absence de travaux à des processus de plus en plus exhaustifs allant du simple Livre blanc de la politique étrangère (Irlande), aux prévisions budgétaires annuelles (Royaume-Uni) avec, plus aboutis, des ouvrages sur la politique de défense, enrichis ou non de chapitres sur la politique de sécurité ("Manuels de la Défense nationale, Bruxelles, 1985, 1987 et 1988, "Sweden's Security and Defence Policy", Stockholm, 1994; "Danish and European Security", Copenhague, 1995, "Politica de defensa y Seguridad", Madrid, 1993,...).

L'objectif le plus élaboré reste assurément l'élaboration d'un Livre blanc de la politique étrangère, de sécurité et de défense, qui n'existe pas en tant que tel aujourd'hui dans les pays concernés, sauf à considérer la parution parallèle ou indépendante de certains documents particuliers rédigés par les seuls ministères des Affaires étrangères, souvent sur des thèmes particuliers.

Globalement, les documents nationaux disponibles rendent tous (à l'exception de l'Irlande) d'une politique menée en matière de sécurité, d'effort de défense, d'organisation et de fonctionnement des forces armées. Mais la conception, le contenu, la présentation et l'ampleur d'un Livre blanc peuvent radicalement différer selon les intentions de ceux qui décident de les publier. Le terme "Livre blanc" n'est pas toujours utilisé et la part prise par les aspects "sécurité" par rapport aux aspects "défense" peuvent être différents selon les Etats.

Quant à l'opportunité de les rédiger, elle est dépendante des spécificités nationales, du contexte international, des équilibres politiques internes avec néanmoins la volonté du ministre responsable de la publication de marquer son passage au département par l'édition d'un ouvrage perçu comme solennel et officiel. En ce sens, les bouleversements géopolitiques et stratégiques consécutifs à la fin de la guerre froide ont stimulé chez certains responsables politiques du département de la défense la réflexion sur une nouvelle doctrine nationale de défense et de sécurité. Celle-ci, engageant des mutations en termes de structures de forces et de politiques de sécurité, aboutirent souvent sous la forme de Livres blancs nationaux dont les premiers modèles sont apparus pratiquement au même moment, en 1994-1995.

Il est probable que l'approfondissement de la nouvelle donne internationale, les contraintes persistantes en termes de budgets de défense et la déflation des effectifs et matériels d'armées en pleine restructuration imposent, dans certaines capitales, selon des modalités particulières et à des moments particuliers, la volonté de replacer l'ouvrage sur le métier et rédiger un nouveau Livre blanc plus en harmonie avec la situation actuelle et "prévisible". Quant à l'exercice collectif de définition des risques et menaces et objectifs communs en matière de sécurité et défense, il fut laborieusement mené ces dernières décennies sans que ces initiatives n'aboutissent à un véritable Livre blanc européen de la sécurité et de la défense. Dans ce cadre, les sommets UEO de La Haye, Noordwijk, Lisbonne et Madrid furent les jalons - du reste prudents et incomplets - d'un exercice dont l'ambition, rapidement non partagée par certains Etats membres, devait tendre à atteindre cet objectif.

3. Les anti-modèles multinationaux : Les Déclarations de La Haye et de Noordwijk

La décision de relance de l'Union de l'Europe occidentale fut prise en 1984, faisant suite à la constatation d'une insuffisance de la coopération politique européenne et l'absence d'une réflexion organisée des Européens sur leur sécurité⁴⁸. Comme la démarche sur une "*européanisation accrue des problèmes de défense*"⁴⁹ était impossible dans le cadre des Communautés, il fut suggéré d'utiliser l'UEO comme forum où certaines initiatives nationales en faveur de la coopération sur les problèmes politico-militaires pourraient être menées.

Après le memorandum français présenté en février 1984 et complétés par la France et la Belgique à propos de la réactivation de l'organisation de l'UEO, après la Déclaration de Rome les 26 et 27 octobre 1984, il est apparu une volonté de rechercher une harmonisation des points de vues sur les conditions spécifiques de la sécurité en Europe. Ainsi, dans le paragraphe 8 de la Déclaration de l'UEO d'octobre 1984, les Ministres ont décidé d'avoir des discussions approfondies notamment sur :

- "- *les questions de défense;*
- *la limitation contrôlée des armements et de désarmement;*
- *les incidences sur la sécurité européenne de l'évolution des rapports Est-Ouest;*
- *la contribution de l'Europe au renforcement de l'Alliance atlantique, compte tenu de l'importance que revêtent les relations transatlantiques;*
- *le développement d'une coopération européenne en matière d'armement, coopération à laquelle l'UEO peut donner une impulsion politique". "Ils peuvent également examiner les incidences pour l'Europe des situations de crise dans d'autres régions du monde".*

Le memorandum intermédiaire adopté par le Conseil de l'UEO à Paris le 12 juin 1984 et la Déclaration de Rome quatre mois plus tard, contiennent la notion d'évaluation

européenne spécifique de la menace, traduisant "à la fois la volonté d'une autonomie d'appréciation par rapport à Washington et d'un effort de conviction à l'égard des opinions"⁵⁰.

Cette volonté prudente d'européaniser l'analyse stratégique fut renforcée par la perception politique qu'eurent les Européens lors du sommet Reagan-Gorbatchev de Reykjavik des 11 et 12 octobre 1986, qui virent les deux super-puissances du moment s'entendre sur un mode bilatéral, sans consultation préalable de leurs alliés. Face à ces ambiguïtés diplomatiques, le Premier ministre français Jacques Chirac proposa, lors de la 33ème session ordinaire de décembre 1986 de l'Assemblée de l'UEO que l'organisation établisse une Charte ouest-européenne de principes en matière de sécurité, considérant que "des décisions cruciales pour la sécurité de l'Europe pourraient être prises sans que celle-ci ait eu vraiment son mot à dire"

La proposition française et la volonté d'intensifier les relations ouest-européennes permirent l'adoption d'une Déclaration officielle considérée encore aujourd'hui comme un des textes de référence de l'UEO, que les candidats à l'adhésion à l'organisation de défense européenne doivent obligatoirement prendre en compte et approuver.

Celle-ci fut élaborée à La Haye, lors du Conseil des ministres de la Défense et des Affaires étrangères des sept pays alors membres de l'UEO, le 27 octobre 1987. Cette "Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité" contient un préambule et trois chapitres. Le préambule affirme le lien entre l'UEO et la construction européenne en faisant référence à l'Acte unique entré en vigueur le 1 juillet 1987. Il ajoute une référence à l'importance du Traité de Bruxelles modifié et à une identité européenne de défense conforme aux engagements de ce Traité et de celui de l'Alliance atlantique.

Si le premier chapitre analyse les conditions actuelles de la sécurité européenne, l'Union soviétique y est tenue pour responsable de la division de l'Europe et des menaces (conventionnelles, chimiques et nucléaires) qui pèsent sur elle. Le second chapitre énumère les cinq critères sur lesquels doit se fonder la sécurité européenne alors que le troisième et dernier chapitre développe les responsabilités que les pays membres de l'UEO entendent assumer dans le domaine de la défense occidentale, en matière de contrôle des armements et de désarmement et dans le domaine du dialogue avec l'Est.

Document pragmatique reflétant le binôme équilibré que préconise le rapport Harmel, intégrant la doctrine OTAN de défense de l'avant, la Plate-forme de La Haye confirme le rôle de l'UEO comme centre de réflexion sur les problèmes de sécurité et de défense. Elle définit pour la première fois une identité européenne dans le domaine de la sécurité et peut être considérée comme la première véritable ébauche du pilier politique des Européens au sein de l'Alliance.

Prudente et conformiste - ne souligne-t-elle pas paradoxalement la supériorité quantitative nucléaire de théâtre de la Russie au moment où l'OTAN décide unilatéralement le retrait de 2.400 armes nucléaires tactiques entre 1980 et 1984?⁵¹ - le document de La Haye⁵² reste un exercice de compromis entre une position restrictive nationale d'Etats membres et une déclaration solennelle engageant politiquement les signataires de manière plus visible qu'un simple communiqué, mais de façon moins rigide et contraignante que le terme de "Charte"⁵³.

Texte fondateur, "l'après-La Haye" permet de rendre plus systématique la coopération politique et de consultation intra-européenne en matière de sécurité. Sans être en aucune manière un Livre blanc de la défense et de la sécurité, la "Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité" peut être considérée comme un outil, un

élément, un jalon vers un futur exercice encore hypothétique pouvant aboutir à cet objectif.

Il fallut attendre Le Conseil des ministres de l'UEO du 9 mai 1994 pour voir adopter le principe de la définition commune des intérêts de sécurité. C'est dans ce cadre qu'il faut replacer le paragraphe 5 de la Déclaration de Kirchberg demandant au Conseil permanent de l'UEO «*de commencer à travailler sur la formulation d'une politique européenne commune de défense*». A cet égard, un premier papier de la présidence néerlandaise du Conseil fut diffusé et amendé via le réseau WEUCOM et un premier groupe de travail s'est réuni le 6 septembre 1994 à l'UEO pour examiner un second draft intégrant les remarques des différentes capitales, avec pour objectif de présenter les conclusions préliminaires lors du Conseil ministériel de l'UEO prévu le 15 novembre 1994 aux Pays-Bas.

Aussi, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense de 24 pays ont pu débattre de la politique européenne de défense sur la base du document néerlandais amendé et adopté par consensus. Initié par une étude française («*Etude sur les zones de crise en périphérie européenne*») présentée au Groupe des représentants des ministères de la Défense de l'UEO, le second processus, qui, lentement, permet de préciser les conditions d'une identité européenne de défense tout en engageant une réflexion sur la perception commune des risques et menaces et outils collectifs de sécurité et défense, fut ainsi réalisé à Noordwijk (Pays-Bas) le 14 novembre 1994, lors de la réunion des ministres des l'UEO.

C'est dans ce cadre que les ministres ont entériné un document approuvé par le Conseil permanent et qui présente les "*Conclusions préliminaires pour la définition d'une politique européenne de défense commune*", dans la perspective, à terme, d'une politique européenne de défense commune au sein de l'Union européenne, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune.

Après avoir défini la politique européenne de défense commune, le rôle de l'Union de l'Europe occidentale et ses relations avec l'Union européenne, l'OTAN, la CSCE, l'Europe centrale et orientale et le bassin méditerranée; une seconde partie introduit quelques éléments constitutifs de l'élaboration d'une politique européenne de défense commune, à savoir le rôle politique de l'UEO et le rôle opérationnel de l'UEO.

Parmi les domaines de réflexion, nous retiendrons les paragraphes 12 et 22 précisant que "*la formulation d'une politique de défense commune exige un examen approfondi des risques auxquels est confrontée la sécurité européenne*". Aussi, "*les études déjà mentionnées du Groupe de travail "Sécurité" de la PESC devront être complétées par une analyse militaire que préparerait l'UEO, en tenant des analyses des risques faites par l'OTAN*".

Pour les ministres réunis à Noordwijk, "*ces analyses permettront de mieux comprendre l'articulation entre préoccupations de sécurité et questions de défense ainsi que le rôle éventuel des instruments de défense par rapport aux autres instruments, notamment économiques et diplomatiques, dont disposent les gouvernements d'Europe occidentale, y compris par le biais de l'Union européenne*".

Insistant sur les aspects opérationnels de l'UEO (besoins en matière de planification et moyens opérationnels, activités civilo-militaires, processus de décision, commandement, contrôle et partage des charges, académie de défense et coopération en matière d'armements), la déclaration de Noordwijk se situe dans une progression logique de réunions analogues intervenues depuis dix ans; où la "*dimension typiquement européenne s'accompagne, comme il se doit, de la dimension transatlantique*"⁵⁴.

Néanmoins, les ministres y ont intégré les aspects relationnels et de sécurité des zones centre-européenne et méditerranéenne qui, associés aux autres paragraphes et chapitres, peut constituer, pour certains observateurs, "*une première tentative (...) de ce que pourrait devenir un Livre blanc européen*"⁵⁵. Aussi, c'est au même moment, dans la déclaration générale de la réunion des ministres de l'UEO à Noordwijk, que ces derniers invitaient le Conseil permanent "*à lancer une réflexion dans ce domaine, y compris la proposition présentée par la France de rédiger un Livre blanc sur la sécurité européenne*" (paragraphe 6), auxquelles seront associés tous les pays membres de l'UEO, y compris les observateurs, les membres associés et les partenaires associés.

4. Le modèle inachevé de Lisbonne

Après la décision de Noordwijk, les Européens ont choisi - plutôt que d'examiner les différents Livres blancs et Livres de la défense nationaux en tentant de rapprocher les différents éléments disparates ou contradictoires afin d'aboutir à un papier commun -, le processus de création d'un document commun, sans que cette méthode n'aboutisse finalement à un véritable Livre blanc.

Discutée sous la présidence portugaise (1er semestre 1995), une première partie de la réflexion de l'UEO sur la sécurité européenne fut adoptée lors du Conseil des ministres de l'UEO réunis à Lisbonne le 15 mai 1995. Intitulé «Réflexion sur les conditions nouvelles de la sécurité européenne», le document contient la définition des intérêts communs de sécurité des 27 pays membres (aux différents statuts) ainsi que les risques auxquels est confrontée la sécurité européenne.

Cette réflexion commune impliquant, en sus des Etats membres à part entière et membres observateurs, les membres associés et les partenaires associés signifie que l'analyse des risques et menaces a été ouverte à des pays non membres de l'Union européenne⁵⁶, étant données les conséquences géopolitiques des risques pour toute l'Europe. Il fallait souligner l'importance de rechercher pour les Etats du second cercle (PECO) une situation structurelle de sécurité, car la stabilité apparente du régime politique pouvait cacher des mutations profondes du tissu social pouvant déboucher sur des fragmentations internes et des conflits ouverts. Ensuite, en décidant de réaliser l'exercice de Lisbonne (et plus tard de Madrid) avec les pays d'Europe centrale et orientale, l'UEO s'engageait dans une course de vitesse intégrationnelle parallèlement au processus d'élargissement de l'Alliance atlantique, via le Conseil de coopération nord-atlantique et le Partenariat pour la paix⁵⁷. On reconnaît finalement implicitement le fait que la sécurité et la stabilité sur le continent européen ne peuvent se réaliser que sous la forme d'un espace commun⁵⁸. Enfin, une des raisons invoquées à cette participation des partenaires associés à la réflexion commune fut la nécessité de trouver matière à travailler pour des délégués de PECO peu sollicités à ce moment dans les bâtiments de l'UEO. Il fallait nourrir les relations entre l'UEO et les PECO et cela ne pouvait concerner ni l'institutionnel ni l'opérationnel puisque l'UEO ne souhaitait pas interférer dans le processus d'élargissement et d'approfondissement du pilier européen opérationnel dans l'Alliance. D'autre part, comme il n'y avait pas de volonté de faire un travail de réflexion seulement à dix afin de ne pas trop insister sur l'identité européenne de défense et le noyau dur européeniste, il ne pouvait s'agir, dès lors que l'UEO était impliquée, que d'un exercice consensuel et élargi à vingt-sept et limité, dans un premier temps, à l'analyse de l'environnement international.

Il était devenu évident que l'homogénéisation politico-idéologique et éthique européenne autant que l'interdépendance économique et culturelle grandissante, sur fond

d'histoire commune du Vieux continent, imposait un exercice à vingt-sept Etats membres. Il avait cependant pour conséquence de complexifier la procédure de travail vu le nombre d'acteurs aux statuts différents et de réduire les chances diplomatiques de faire admettre et d'engager ultérieurement la réalisation d'un éventuel Livre blanc associé à un noyau d'Etats membres à part entière (noyau dur).

Ce rodage sur la question des risques et menaces fut un important exercice pédagogique et diplomatique de travail en commun, même si le contenu aboutit nécessairement à des compromis dont un texte reflétant finalement le plus petit commun dénominateur en matière de perception de la sécurité.

Concrètement, le processus administratif aboutissant au document de Lisbonne fut assez lourd. Il fut préparé par le Groupe de travail spécial (GPS) de l'UEO composé pour l'occasion par des représentants des capitales dans un cadre strictement inter-gouvernemental.

L'organisation impliqua la formation à la carte, en fonction de l'intérêt géopolitique des Etats, de petits groupes libres d'environ six à huit représentants nationaux différents - de toutes les catégories de statuts de l'UEO - travaillant sur un thème spécifique ou sur une zone à risques particuliers, correspondant pratiquement aux rubriques reprises dans le texte de Lisbonne.

Les contributions furent ensuite réunies et remaniées par le Secrétariat de l'UEO, préparant un texte consolidé qui fut examiné par un Groupe de travail permanent de Conseil, avant adoption ministérielle à Lisbonne. Ainsi, après compilation des différentes contributions, le Secrétariat réunit le GPS afin de fixer le plan de l'ouvrage, avant d'entamer le travail multinational de *drafting* (texte martyr avec crochets) et de négociations, les différentes capitales pouvant réintroduire certains amendements et certaines idées.

Toute la difficulté provenait des différences importantes existant en termes de qualité et d'ampleur entre les contributions provenant des différents Etats; ce qui rendit plus complexe la rédaction du produit final. De plus, le mode de travail à l'UEO était plus lent dans la mesure où il fallait entendre chaque délégué et faire le suivi de chaque amendement, sans aide ni expertise, à la différence des pratiques du Secrétariat international de l'OTAN où les amendements y sont directement réalisés.

Le travail d'élaboration qui aboutit à Lisbonne bénéficia d'une contribution extérieure du Groupe de sécurité de la PESC de l'Union européenne en mars 1995 mais son apport est resté marginale, tout comme celui de l'Institut d'Etudes de sécurité de l'UEO (Paris) dont le directeur, John Roper, put participer à certaines réunions du GPS. La contribution était bien nationale, avec des documents provenant des directeurs politiques adjoints des Affaires étrangères des différentes capitales (associés parfois à des représentants de la défense); les ambassadeurs et délégués nationaux de l'UEO recevant parfois des recommandations, ou demandant instructions et éclaircissements directement de leurs pays.

Le contenu du document de Lisbonne définit les valeurs et intérêts communs européens (valeurs démocratiques, droits de l'homme, défense de la paix, de l'ordre international et de l'état de droit; les intérêts économiques mondiaux de l'Europe; la sécurité des ressortissants européens à travers le monde) puis aborde les nouveaux risques: prolifération NBC, terrorisme international, criminalité organisée, trafic de stupéfiants, immigration non contrôlée et illégale, risques environnementaux. Enfin, une seconde partie examine le contexte de la sécurité européenne face aux grandes zones

géopolitiques que sont la CEI, la Russie, l'Europe du Sud-Est, le bassin méditerranéen et le Moyen-Orient, l'Afrique, l'Asie et le Pacifique, l'Amérique latine et les relations transatlantiques. L'extrême diversité des zones géographiques reprises correspond aux intérêts spécifiques de certains pays et le refus de se limiter à l'Afrique.

Comme dans la Déclaration des ministres des Affaires étrangères sur les domaines d'action commune dans le cadre de la PESC (Lisbonne, juin 1992), le document de Lisbonne de l'UEO de mai 1995 intègre une représentation du monde en trois cercles : zones industrialisées, marches périphériques et régions non stratégiques. L'édification de "nouvelles frontières", matérialisées par la haute technologie, définit de nouvelles limes et tente de faire coïncider les définitions PESC (Lisbonne, 1992) et les définitions sécurité-défense (Lisbonne, 1995). En cela, le document de l'UEO est bien une répétition des cercles stratégiques déjà définis par l'Union en 1992.

En commençant par des traiter des risques et menaces, on renforçait l'identité commune et le jeu des alliances, par évocation de l'environnement extérieur. D'essence néo-réaliste avec la définition des risques et menaces comme facteurs de cohésion, l'élaboration de la réflexion de Lisbonne pouvait avoir pour principale motivation de créer à terme des ensembles politiquement et économiquement intégrés permettant aux plus faibles de renforcer leur sécurité et pour les plus forts d'accroître leur poids hégémonique relatif⁵⁹.

Le document de Lisbonne ne fut pas présenté et diffusé largement⁶⁰ dans la mesure où il devait être revu par la suite, subissant quelques petits changements au moment où fut élaborée la seconde partie, sur les réponses aux risques et menaces. En d'autres mots, ce n'est que dans la déclaration de Madrid de novembre 1995 que fut effectivement intégrée (après révision et correction) la première partie sur les risques et menaces provenant de la contribution UEO associée à la réunion ministérielle de Lisbonne de mai 1995; avec dès lors une large diffusion médiatique.

De plus, certains Etats membres souhaitaient le moins de publicité possible à propos du document de Lisbonne car la qualité laissait à désirer, certains Etats continuaient à ne pas se reconnaître dans certains paragraphes et plusieurs aspects restaient sensibles comme la perception des risques vis-à-vis de la Russie⁶¹.

Si à l'époque de Lisbonne, la volonté politique majoritaire était encore d'accroître la visibilité de l'UEO, sans empiéter sur l'OTAN et quand bien même la notion de Livre blanc était intégrée dans la déclaration générale de Noordwijk et dans l'esprit d'un certain nombre de pays qui ont élaboré la réflexion de Lisbonne en mai 1995, le terme ne fut plus repris en tant que tel lors de l'exercice suivant devant aboutir à la déclaration de Madrid de novembre 1995. L'esprit et les ambitions latentes de l'avant-Lisbonne disparurent à ce moment.

5. La tentative non aboutie de Madrid

Le texte de Lisbonne sur les intérêts et risques communs fut réexaminé, approfondi et enrichi dans un document intitulé "*La sécurité européenne: Une conception commune des 27 pays de l'UEO*" adopté à Madrid le 14 novembre 1995 par les ministres des Affaires étrangères et de la Défense. Mais à côté du catalogue des risques pouvant peser sur la sécurité européenne au sens large déjà présenté dans la première partie examinée à Lisbonne en mai 1995 (revu et corrigé durant l'automne par le Secrétariat de l'UEO, les délégations nationales et les Etats membres), l'étude de 39 pages apportent seulement quel-

ques ébauches de réponse aux défis de la sécurité dans un second chapitre politico-militaire.

Après une description du rôle des différentes institutions en charge de la sécurité et de la stabilité, le chapitre II aborde successivement les aspects du désarmement, le rôle des forces nucléaires françaises et britanniques dont on approuve la contribution à la sécurité des alliés⁶² et la prévention et gestion des crises.

Dans ce dernier domaine et pour accroître l'efficacité de l'UEO, l'étude énumère les lacunes et insuffisances des capacités européennes et mentionne une série d'améliorations - comme l'adaptation des dispositifs de défense nationaux en vue d'une meilleure synergie lors d'opérations communes, le renforcement des structures politico-militaires de l'UEO, le renforcement des moyens et capacités européens dont une capacité de renseignement, une meilleure complémentarité des industries de défense -, sans que rien ne soit écrit à propos des démarches à réaliser en vue d'aboutir à une volonté politique commune et une identité commune de défense, lesquelles restent encore des plus lacunaires.

Comme les représentants des capitales ne souhaitaient plus répéter le processus d'élaboration retenu pour Lisbonne, il fut décidé le 18 juillet 1995 que le Groupe de travail spécial (GPS) sous la présidence de Richard Tibbels (ou parfois de Félix Paganon) fixe dès avant les têtes de chapitres, grâce notamment aux contributions individuelles libres demandées aux capitales qui le souhaitaient sur base de la structure définie précédemment⁶³. Quatre-vingt à nonante pour-cent des apports écrits provenaient des dix pays membres de l'UEO et ils furent intégrés dans la structure préparée par le Secrétariat. Un projet de synthèse unique impliquant une unité de style fut ensuite présenté par le Secrétariat aux différentes délégations puis discuté, remanié et corrigé ligne par ligne collectivement à vingt-sept, tel pays voulant replacer une antenne sur tel ou tel sujet.

Des réunions eurent ainsi lieu deux fois par semaine durant le second semestre 1995, avec, en fin de parcours, la nécessité d'organiser des séances de travail nocturnes, certaines conclusions à intégrer étant négociées âprement comme un communiqué de l'OTAN. Les ambassadeurs à l'UEO jouèrent un rôle majeur d'entérinement et de négociations (lors du thème délicat du nucléaire) dans le cadre de la rédaction du texte final.

A ces difficultés administratives, s'ajoutèrent l'extrême diversité des statuts des capitales représentées, des degrés d'autonomies des délégués nationaux - les grands pays faisant jouer souvent à leurs représentants un rôle de *missi dominici*, répercutant strictement les instructions provenant des capitales, les petits pays ayant un champ de manoeuvre plus large - et des ambiguïtés propres à la présence de conseillers militaires dont il n'était pas toujours aisé de déterminer s'ils représentaient la position du ministère de la Défense nationale ou celle de l'état-major. En outre, l'existence de positions parfois divergentes entre ministères de la Défense et Affaires étrangères dans certains pays (Cf. Allemagne), le fait que la politique de défense et la doctrine militaire soient quelques fois définies en des lieux différents (Cf. Royaume-Uni) et la présence d'ambassadeurs possédant ou ne possédant pas de double chapeau OTAN/UEO rendirent parfois plus délicate la résolution de certains thèmes et problèmes.

Le processus de Madrid bénéficia également de l'étude collective réalisée par l'Institut d'Etudes de sécurité de l'UEO⁶⁴, et le directeur dudit Institut put assister aux débats du Conseil et du GTS, émettant parfois des propositions informelles, bien que le caractère strictement intergouvernemental de la démarche de rédaction des textes et la régularité de réunions, parfois nocturnes, empêchèrent l'Institut de la "colline de Chaillot" d'être activement présent.

Avec l'adoption d'un processus simplifié, vu l'existence préalable de la partie sur les risques déjà présentée et quasi-défrichée à Lisbonne, et sachant que la seconde partie concernait des aspects proprement UEO basés sur des documents déjà approuvés au sein de l'OTAN, de l'UEO et de l'UE (aboutissant au fait que les Etats observateurs de l'UEO intervinrent rarement dans les négociations d'élaboration desdits paragraphes); la progression des travaux collectifs qui aboutirent au document de Madrid fut plus rapide.

Par ailleurs, le Secrétariat ne souhaitait pas que les pays modifient en profondeur la première partie sur les risques dans la mesure où, thème délicat, il aurait fallu peut être tout recommencer. Aussi, la présidence espagnole au Conseil et le Secrétariat de l'UEO "firent pression" afin que ces paragraphes n'intègrent finalement que certaines mises à jour vraiment indispensables, en évitant d'ouvrir de nouveau les débats.

Lors du processus de Madrid, on a pu constater certaines divergences entre Etats nations sur quelques thèmes particuliers.

D'une part, les pays d'Europe centrale et orientale insistèrent souvent sur les risques inhérents à l'instabilité politique en Russie (perception aggravée par les effets du conflit en Tchétchénie); ce qui obligea les autres délégations à assouplir les formulations jugées trop fermes défendues par lesdits pays, futurs membres de l'Alliance atlantique au point, finalement, de ne pas modifier les paragraphes de Lisbonne au sujet de cette zone géopolitique.

D'autre part, suite au dépôt en automne par les Français et les Britanniques d'une contribution sur l'apport du nucléaire⁶⁵ dans la défense et la sécurité de l'UEO, plusieurs débats assez animés furent menés par les pays dits observateurs (Autriche, Finlande, Irlande et Suède), ce qui amena l'introduction dans le document final de Madrid d'une note de bas de page répondant au paragraphe 158. Il y fut rappelé que ces pays n'avaient pas pris part aux décisions mentionnées au paragraphe cité antérieurement, sans que cette phrase ambiguë n'implique un rejet pur et simple de la dissuasion.

Enfin, deux autres notes de bas de pages furent intégrées également. L'une sur le fait que deux Etats, à savoir la Bulgarie et la Turquie, avaient reconnu la République de Macédoine (paragraphe 96) et l'autre, sur initiative de la Grèce, rappelant l'existence du paragraphe 39 de la Déclaration de Lisbonne à propos de Chypre (paragraphe 108).

En ce qui concerne la première partie sur les nouveaux risques, il n'y a pas eu de changement de substance entre le contenu du document de Lisbonne et la conception commune adoptée à Madrid.

Cependant, quelques modifications peuvent apparaître entre la première version de Lisbonne et la première partie de la version de Madrid. Celles-ci ont concerné des changements de formes comme la numérotation, la position de certains paragraphes, des précisions d'orthographe, de vocabulaire et sigles (Cf. MTCR, Groupe australien, AIEA). Sur le fond, il y eut des mises en jour associées à l'évolution de dossiers comme ceux relatifs à la dénucléarisation de la CEI (paragraphe I.9.3 devenu 38), au traité d'interdiction totale des essais nucléaires (paragraphe I.9.9. devenu 41), au nombre de réfugiés en Bosnie-Herzégovine (note de bas de page n°1 associée au paragraphe I.10.7 devenu 59), au plan d'action Etats-Unis/Union européenne (paragraphe II.1.4 devenu 68), à propos de l'élargissement de l'OTAN (paragraphe II.1.12 devenu 76), d'un accord commercial Union européenne-Russie (paragraphe II.2.12 devenu 89), de l'apport du Partenariat pour la Paix (paragraphe II.2.13 devenu 90) et enfin à propos de la question méditerranéenne, où le paragraphe 100 de Madrid rajoute Israël à la liste des pays du bassin de la *Mare Nostrum* vers lesquels l'UEO a entamé un dialogue et où le paragraphe 101 (ex-paragraphe II.4.2 de Lisbonne) précise que la coopération entre les pays de cette région et

l'Union européenne concernera entre autres l'intensification de la coopération économique et financière.

Finalement, le seul détail significatif - en dehors du maintien prudent des mêmes paragraphes à propos de la perception de la Russie - concerne le paragraphe 71 (ex-paragraphe II.1.7 de Lisbonne) où à propos des GFIM, il est précisé que "*comme le prévoit la déclaration faite par l'UEO à Maastricht annexée au Traité sur l'Union européenne*", l'identité européenne de sécurité et de défense se fera "*dans la perspective à terme d'une politique de défense commune au sein de l'Union européenne*".

Selon les thèmes, certaines capitales tentèrent d'introduire ainsi certaines sensibilités nationales d'ordre géopolitique telles la Pologne à propos de la nécessité d'incorporer l'Ukraine dans le document et d'insister sur le Pfp, telle la Grande-Bretagne tentant de persuader les PECO d'éviter une vision belliciste à propos de la Russie; telle la France au sujet de la primauté des liens entre l'UEO et l'Union européenne, telle la Finlande à propos des problèmes de l'environnement nucléaire, tel le Danemark sur la "soft security" et la place de l'OTAN, telle la Turquie à propos du terrorisme et de la question de Chypre ou la Belgique au sujet des GFIM. Alors que les délégations occidentales insistaient sur l'aspect intégration et union et sur les risques non militaires, les pays d'Europe centrale et orientale mirent en avant les notions d'indépendance nationale et de risques encore militaires en Europe.

Certaines interventions prioritaires étaient aussi associées à des intérêts régionaux, soit méditerranéens (Italie, Espagne, France, Turquie, Grèce), sud-américain (Portugal, Espagne), africains (France, Belgique), baltiques (Suède, Danemark, Allemagne), caucasiens (Turquie) ou est-européens (Allemagne, PECO, Turquie).

En réalité, l'absence d'une troisième partie, supposée aborder les outils militaires dans le détail ainsi que la planification militaire, indique que nous n'avons pas affaire ici à un véritable Livre blanc sur la défense et la sécurité européenne, qui aurait plutôt consisté à comparer les moyens, les missions, les risques et les menaces en vue d'aboutir à une adéquation entre outils militaires et enjeux géopolitiques. Néanmoins, l'exercice d'ordre diplomatique et politique a constitué une importante contribution à la CIG 96, au cours de laquelle devraient en particulier être définis plus clairement que dans l'annexe du Traité de Maastricht le rôle et la position de l'UEO.

Ce manque d'ambition fut le résultat des effets classiques de l'autonomie nationale des politiques de défense dans un cadre obligatoirement intergouvernemental et du manque de volonté de certains Etats d'aller plus loin dans l'exercice. Il ne pouvait pas être question d'élaborer un véritable Livre blanc alors que la Conférence intergouvernementale n'avait pas conclu. D'un point de vue lexical, le terme même de "Livre blanc" ne fut pas repris dans le document de Madrid suite aux réticences britanniques, portugaises, danoises, irlandaises et d'autres pays pour des motifs politiques ou en termes de définition : soit parce qu'ils n'ont pas intégré nationalement cette terminologie mais aussi, et surtout, parce que son contenu ne s'en approchait pas réellement. Pire, la décision d'en faire un document public aboutit à des formes d'auto-censure en matière d'évolution des budgets nationaux et de politique face à la Méditerranée et à la Russie. Enfin, le changement de présidence élyséenne en France fit disparaître un des moteurs volontaristes à propos du concept à caractère symbolique du terme de Livre blanc que l'on avait souhaité voir associer auparavant lorsque débuta la seconde partie de l'exercice.

En réalité, Madrid peut être perçu comme une multiplication de généralités et parfois de platitudes, souvent déjà lues ailleurs dans un langage des plus prudents et consensuel. Cette impression de "déjà lu"⁶⁶ associée à un exercice qui ne pouvait qu'être

celui du plus petit commun dénominateur, d'autant plus affirmé que les débats sur l'élargissement de l'OTAN, la Bosnie, la Tchétchénie et la CIG96 complexifiaient et "gelaient" en quelque sorte les positions nationale et initiatives collectives.

Mais Lisbonne et Madrid ont permis de renforcer les liens entre les différentes capitales aux statuts différents et membres de l'UEO, mieux comprendre les positions, conceptions, modes de travail et perceptions des autres Etats. Même si certains pays n'ont pas déposé de contributions écrites et que ces dernières avaient le plus souvent pour origine les Etats membres à part entière de l'UEO, le document à vingt-sept apporte une contribution à la mise en oeuvre de l'article J-4 du Traité de l'Union européenne. C'est aussi le premier document à vingt-sept Etats sans que ne soient associées les positions américaines et canadiennes.

Document consensuel, pouvant être "*un indicateur d'une disponibilité de tous les participants à une forme de "convergence" stratégique*"⁶⁷, il cite peu l'Union européenne et l'ONU, au profit d'une mise en référence régulière de l'OTAN dans les différents paragraphes. En cela, il permet à l'UEO de "*conserver une forme d'autonomie politique face à l'Union européenne*"⁶⁸, sinon de processus d'"otanisation" de l'organisation de Traité de Bruxelles modifié pour des raisons opérationnelles.

Inventaire des problèmes, ébauche d'une représentation commune du monde et au mieux tentative inaboutie de rédaction d'un Livre blanc européen de la sécurité (avec absence quasi-complet de caractères propres à un Livre blanc de la Défense), l'exercice de Madrid aura néanmoins eu pour conséquence de permettre - grâce également par la suite à la présidence britannique à l'UEO - aux pays d'Europe centrale observateurs d'assister aux travaux du groupe politico-militaire de l'UEO.

Texte politique juridiquement non contraignant, il n'est pas impossible cependant qu'une référence au concept de sécurité adopté à 27 à Madrid en novembre 1995 soit introduite dans une déclaration de l'UEO annexée au nouveau Traité de l'Union européenne qui devrait sortir de la conférence intergouvernementale qui a débuté en 1996. Déjà, dans le communiqué conjoint UEO-Ukraine de 1996, la Déclaration de Madrid fut citée comme texte de référence.

6. Antécédents et perspectives

Si le concept de Livre blanc européen fut envisagé comme piste de réflexion à Noordwijk en novembre 1994, l'idée fut auparavant lancée par Pierre Lellouche au nom de la délégation de l'Assemblée nationale française pour les Communautés européennes dans un rapport sur "L'Europe et sa sécurité"⁶⁹. Le Premier ministre français, Edouard Balladur, officialisa l'idée dans un article publié dans le quotidien *Le Figaro* du 2 septembre 1994, repris lors d'un discours à l'IHEDN six jours plus tard, insista sur la nécessité d'élaborer un Livre blanc sur la sécurité européenne qui puisse définir les idées directrices de l'Union européenne dans ce domaine, en coopération avec l'UEO et l'OTAN.

Discutée sous présidence portugaise au premier semestre 1995, la proposition française de rédiger un Livre blanc européen sur la politique européenne de sécurité fut soutenue par une bonne partie des membres de l'Assemblée parlementaire de l'UEO⁷⁰ et reprise dans le projet de recommandation 566 adopté dans le rapport n°1439 du député SPD allemand Hartmut Soell sur une politique européenne de défense. Il y précisait dans son paragraphe 6 que le Livre blanc sur la sécurité européenne devra préciser "*le rôle, les tâches, les structures de commandement communes et les procédures d'interface politico-militaire de l'UEO*". Il fut amendé suite à une proposition du député espagnol José Luiz

Lopez Henares (parti populaire) modifiant la phrase commençant par *"D'approfondir la réflexion sur une politique de sécurité et de défense commune, permettant la rédaction ultérieure d'un Livre Blanc"* par les mots *"D'approfondir la réflexion le plus tôt possible sur une politique de sécurité et de défense commune afin de permettre dans le plus court délai la rédaction d'un Livre blanc"*⁷¹.

Cet objectif ambitieux des parlementaires UEO ne fut pas atteint aux Conseils ministériels de Lisbonne et de Madrid. Trop complexe à réaliser en aussi peu de temps, trop précoce à élaborer vu les différences de statuts entre les Etats membres de l'UEO, sans volonté politique partagée, l'idée ambitieuse de Livre blanc se heurta aux ambiguïtés et arrières-pensées nationales, au moment où l'on tentait de cerner les contours d'une identité européenne de défense à définir dans les dilemmes de ses relations avec l'Alliance et l'Union européenne.

Si la plupart des Etats se contentent aujourd'hui de l'exercice diplomatique et politique de Madrid, l'idée ne semble pas avoir été enterrée par la France et l'Allemagne (suivies entre autres par la Belgique et l'Italie) et du point de vue institutionnel, l'Assemblée de l'UEO a adopté une déclaration à l'issue de sa session extraordinaire des 22 et 23 février 1996 à Londres, qu'elle communiqua aux chefs de gouvernement de l'Union européenne affirmant, entre autre chose, que l'UEO devra *"reprendre et élargir les travaux sur un Livre blanc précisant notamment les intérêts des pays membres en matière de sécurité et de défense et les stratégies à mettre en oeuvre, y compris la dissuasion et le rôle des armes nucléaires"*.

Aussi, si le concept de Livre blanc de la sécurité (et de la défense) semble moins prioritaire pour beaucoup d'Etats membres de l'UEO, il n'est pas impossible que pour des raisons politiques transatlantiques dont un constat éventuel d'une impasse en matière d'identité européenne de défense à travers l'OTAN, l'idée de rédiger un document solennel portant éventuellement le nom de Livre blanc, au contenu encore aujourd'hui difficilement défini, pourrait être finalement mise en avant, après ou dans la foulée de l'application des conclusions de la CIG96 et de la réforme de l'Alliance atlantique.

Un des jalons dans le nouveau processus pouvant aboutir à un véritable Livre blanc européen pourrait être le processus de réflexion par le Conseil entre tous les pays de l'UEO sur les intérêts de sécurité européens au tournant du XXI^e siècle, à partir d'une instruction reprise dans le paragraphe 31 de la déclaration des ministres de l'UEO réunis à Ostende le 19 novembre 1996. Il pourrait aussi prendre la forme d'une démarche des pays fondateurs de la CEE. Ainsi, en mars 1997, ces pays (avec l'Espagne, sauf les Pays-Bas à ce moment président du Conseil de l'UE) présentait un document commun sur l'intégration progressive de l'UEO dans l'Union européenne, précisant, dans son article 2, qu'un *"Livre blanc sera rédigé dans le cadre de la PESC de l'Union en coopération avec, et sur la base du travail déjà réalisé au sein de l'UEO, définissant un concept commun de politique de défense, visant à assurer les intérêts communs de défense de l'Union"*.

Des synergies peuvent ainsi s'opérer, de manière quelque peu anarchique, avec des apports pouvant provenir du concept commun franco-allemand en matière de sécurité et de défense (Nuremberg, 9 décembre 1996), des propositions issues du Conseil ministériel de l'UEO de mai 1997 à Paris relatif au mode d'emploi de l'article J.4.2 du traité de Maastricht, des conclusions de la CIG96 en vue de se doter d'un concept commun en matière de PESC, et hypothétiquement d'un possible traité sur la sécurité européenne sous l'égide de l'OSCE. Aussi, le Conseil des ministres de l'UEO ont pris note d'un document de synthèse intitulé «Réflexion sur les intérêts européens de sécurité à l'aube du XXI^e siècle», rédigé par la présidence française à partir de travaux réalisés par différents ateliers thématiques regroupant divers représentants nationaux membres de l'UEO. Le

texte aborde plusieurs questions (Comment les défis et les risques concernant la sécurité européenne ont-ils évolué depuis 1995? Quelles évolutions de l'architecture européenne de sécurité? Quelles sont les conséquences de ces évolutions sur l'UEO et les vingt-huit? Quels rapports entre l'UEO et les régions voisines?) sans qu'il faille y avoir la volonté d'avancer vers le concept de Livre Blanc.

Même alimentée par des avancées sectorielles, opérationnelles et institutionnelles, la discussion entre l'Union européenne et l'UEO sur un concept de sécurité et de défense exigera une réflexion encore longue et approfondie. Un véritable Livre blanc de la politique étrangère, de sécurité et de défense commune reste ainsi un objectif post-2000.

Troisième partie: Paramètres stratégiques, opérationnels, institutionnels et doctrinaux préalables

1. les exercices d'évaluation des risques et menaces

Parmi les éléments prioritaires préalables à toute avancée en matière d'identité européenne de sécurité et de défense, celui relatif à la définition des risques et des menaces est assurément essentiel; au point de composer obligatoirement un des chapitres des Livres blancs actuels et d'être incontournable dans la formulation d'un éventuel Livre blanc européen de la sécurité et de la défense. L'évaluation commune des risques qui pèsent sur la sécurité européenne demeure essentielle pour la formulation d'une politique de sécurité et de défense commune. C'est donc bien "*seulement en définissant clairement la nature des récentes mutations stratégiques ainsi que des valeurs et des intérêts communs de l'Union européenne que l'on pourra identifier les risques et menaces qui la concernent tout particulièrement et qui conditionneront la planification et les actions de toute politique de défense élaborée par elle*"¹. C'est pour cette raison essentielle que les démarches UEO de Lisbonne et de Madrid ont intégré en priorité une évaluation commune sur les risques.

En effet, plusieurs motifs expliquent la nécessité d'une approche commune sur ces questions. D'une part, la perception commune de la menace est le point de départ obligé pour l'élaboration d'une politique de sécurité et de défense commune. D'autre part, la fin de la guerre froide impose une recomposition des concepts et des contenus de la menace² et des risques³; ce dernier terme étant parfois considéré comme un subterfuge linguistique afin d'englober tout ce qui peut représenter un danger dans un environnement instable et imprévisible. Une mutation profonde des représentations du monde et des nouvelles orientations en termes de missions pour les instruments militaires sont ainsi directement associées à l'analyse des risques et menaces. Enfin, "*une économie désormais mondiale ne peut plus coexister avec un système de sécurité fondé sur le territoire*"⁴; la prévention des conflits et la sécurité commune imposant une autre vision d'interprétation des "menaces" et des réponses à leur fournir. L'heure est au préventif, non au curatif⁵.

Si "le fait que la définition des intérêts vitaux finira par devenir commune, favorisant dès lors l'homogénéité de la zone de sécurité de l'Union européenne"⁶, la perception des risques et menaces devrait suivre le même processus. En effet, "*dans les temps à venir, qui seront caractérisés par l'interconnexion, chaque Etat sera de moins en moins à même de contrôler à lui seul les risques nouveaux*"⁷. Déjà, la "menace" visant un Etat-Nation particulier a "disparu" au profit d'une conception élargie de la sécurité.

Si cette étude estime ne pas devoir présenter une énième fois la perception de la menace et des risques spécifiques à chaque Etat européen, ni entamer des analyse comparative entre les différentes évaluations, un certain nombre de lignes de forces apparaissent entre les différents acteurs politico-stratégiques à ce sujet.

Globalement, tous reconnaissent qu'il n'y a plus de frontières "ennemies" en Europe et que la grande menace soviétique a cédé la place pour certains observateurs aux craintes résiduelles (Russie) et à certaines déstabilisations venues du Sud mais aussi et surtout aux multiples risques intra- et infra-étatiques. Les guerres de la décennie 90 sont désormais essentiellement nationalistes, régionalistes, n'affectant pas directement et à court terme les intérêts vitaux des pays européens⁸. Toutefois, "*ils pourraient être confrontés, même dans leur voisinage immédiat, à un même niveau de violence*"

Tableau 2. Evolution du contexte stratégique et des politiques de défense

entre 1985 et 1996

1985

1996

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> * Menace monolithique, massive et frontale du Pacte de Varsovie; renforcement des structures de défense de l'OTAN et réactivation de l'UEO * Définition précise de la menace et mise en œuvre de doctrines de défense spécifiques * Dissuasion conventionnelle et nucléaire du bloc OTAN (riposte graduée) nucléaires * Menace nucléaire des SS-20, SS-21, SS-22, SS-23 (guerre nucléaire limitée) et déploiement des systèmes anti-forces eurostratégiques (<i>Pershing-2</i> et GL CM) * Menace conventionnelle (doctrine Ogarkov); priorité de l'OTAN aux technologies émergentes (doctrine FOFA) * Mise en place d'effectifs nombreux avec une réserve importante en conscrits (délais d'alerte réduit) * Instabilités régionales exacerbées par des facteurs exogènes: affrontements idéologiques et militaires des deux blocs par Etats du tiers monde interposés (zones d'influence, interventions militaires) (IFOR) * Tentatives de maîtrise et de limitation de la prolifération | <ul style="list-style-type: none"> * Fin de la menace du Pacte de Varsovie et de l'URSS; redéfinition du rôle et des missions des armées, restructuration des grandes organisations de défense et de sécurité (OTAN, UEO, OSCE) * Difficulté à définir de nouvelles menaces et présentation du concept de risque * Vers une dissuasion nucléaire dites minimale et conventionnalisation partielle des vecteurs * Dénucléarisation tactique et eurostratégique (maintien d'un arsenal réduit de bombes aéroportées avant retrait complet, maintien d'installations d'accueil) * Réduction des arsenaux conventionnels en Europe (traité FCE) et recherche d'un équilibre classique sur le théâtre européen * Réduction du format des armées, professionnalisation et allègement de la conscription et de la réserve (délais d'alerte allongé) * Instabilités régionales liées à des facteurs endogènes (nationalismes, problèmes économiques, mouvements de réfugiés; mise en place d'opérations de maintien, d'imposition et de consolidation de la paix sous l'autorité de l'ONU et de l'OTAN) * Doctrine de contre-prolifération (renforcement des mesures de contrôle et de désarmement, doctrine de frappes préventives ou coercitives classiques, prorogation du traité de non prolifération, arrêt des essais nucléaires) |
|---|---|

*déstabilisateur, à la souffrance de populations, à la destruction inacceptable de leurs investissements et à un flux incontrôlable de réfugiés*⁹.

Reste que depuis la disparition des blocs, le monde est à la fois globalement plus sûr mais politiquement plus incertain. La prédominance de la menace unique, prévisible et de haut niveau, en l'occurrence soviétique, a fait place à une série de risques de natures et d'origines très diverses. Toute la difficulté actuelle réside dans la distinction qu'il faut établir aujourd'hui entre les vraies et les fausses menaces, entre les menaces et les risques et entre les risques à résolution armée et ceux passant obligatoirement et exclusivement par des solutions non militaires. L'Europe est moins menacée aujourd'hui qu'hier même si certaines crises périphériques peuvent encore, en partie, attenter à sa stabilité.

Il y a également insistance sur les nombreux dangers internes qui pèsent sur la cohésion des sociétés, avec la fragmentation politique de l'Etat¹⁰, la dualisation sociale au sein des sociétés industrialisées et les "guerres sans front"¹¹ impliquant les acteurs exotiques et infra-étatiques¹²; en d'autres mots, l'expression d'une "dynamique chaotique et de turbulence" pour reprendre les concepts de Lucien Poirier.

En vérité, "les réalités de la sécurité n'ont pas changé fondamentalement mais plutôt les perceptions et leurs définitions, c'est-à-dire la représentation qui en a été faite par le discours dominant"¹³, la guerre froide ne faisant que masquer des phénomènes en mouvement (guerres classiques, décolonisation) mais aussi des tendances lourdes en matière de rapports de forces inter-étatiques et nationalistes.

Le déverrouillage du système dissuasif Est-Ouest a ainsi permis l'émancipation de groupes sociaux identitaires (ethniques, religieux, linguistiques) aboutissant à la réactivation de foyers séculaires de tensions et l'apparition d'affrontements identitaires, de voisinage et de cousinage, inter et intra-communautaires¹⁴, extrêmement complexe à gérer et à réduire¹⁵. "Face à la misère économique, à la désintégration politique, l'identité collective d'un groupe humain redevient le seul point stable"¹⁶, créant les conditions à l'avènement et au développement de conflits identitaires.

Plusieurs modèles d'évaluation des risques et menaces coexistent aujourd'hui:

- * Celle impliquant une perception nationale des risques et menaces¹⁷ qui, malgré les positions étatiques individuelles qui la nourrissent¹⁸, aboutit néanmoins à un phénomène de globalisation de l'analyse occidentale à ce sujet.
- * Celle impliquant les perceptions collectives des risques et menaces après des exercices de synthèse commune: Union européenne, Union de l'Europe occidentale, Alliance atlantique.
- * Celle impliquant des évaluations non officielles réalisées par des instituts de recherche stratégique.

Globalement, toutes ces études aboutissent, en général, aux mêmes conclusions et si certaines évaluations diffèrent, cela concerne moins la question de la définition des risques, que le débat sur la nécessité" de préciser ou non les zones à risques¹⁹ ou de l'ampleur à conférer à ceux-ci.

Dans beaucoup de travaux, l'évaluation mêle endiguement avec mise en place des limes²⁰ et partenariat dans le rapport au reste du monde, "dans ce que l'on ne peut qualifier que de schizophrénie stratégique"²¹. Cette représentation des risques et donc du monde se fait en cercles concentriques. "L'Europe post-communiste et la Méditerranée sont conçues comme marches à "stabiliser", par les moyens civils autant que faire se

peut, par un endiguement politico-humanitario-militaire des conflits locaux et par l'emploi de la forces en dernier recours et sur des durées limitées"²².

Plusieurs difficultés pourraient survenir dès le moment où les Etats membres de l'Union européenne entameront le processus de réalisation d'un Livre blanc sur la sécurité, en engageant la réflexion sur la question des risques et menaces. Non pas parce que l'exercice est nouveau mais parce qu'il ne peut, à ce stade ultérieur, tolérer le maintien d'une évaluation aboutissant au plus petit commun dénominateur.

Plusieurs écueils devront être surmontés afin d'aboutir à une réflexion commune approfondie, claire et précise sur la question des risques et menaces pouvant affecter les intérêts vitaux et fondamentaux de l'Europe.

Primo, le poids de l'Etat-nation est encore dominant dans l'évaluation des risques, associant des perceptions spécifiques dictées par des considérations géographiques, historiques et politiques propres. Déjà, *"la perception différente qu'ont les démocraties européennes des risques apparus à l'Est et au Sud du continent en accroît la gravité en augmentant les sentiments de confusion et d'incertitudes qui les entourent"*²³. Par ailleurs, les perceptions sont également influencées par l'environnement psychologique des décideurs et la sensibilité et les valeurs de ceux qui les perçoivent, les attitudes face à la défense colorant les perceptions de la menace²⁴.

Secundo, malgré la fin de la guerre froide, suite aux pressions budgétaires, considérations idéologiques et considérations stratégiques, les discours concernant la perception des risques peuvent parfois être différents de la réalité objective des risques. Les perceptions officielles de la menace ont tendance, en période de transition, à devenir le produit plutôt que la cause de la politique de défense, servant d'arguments pour préserver plutôt que pour changer la structure de défense existante. Ce fut généralement le cas début des années quatre-vingt dix où les forces politiques reprirent un discours dominant parce qu'elles avaient *"des difficultés à saisir la nouvelle situation géostratégique par manque de moyens matériels, par confort intellectuel mais aussi pour des raisons politiques"*²⁵. On peut aboutir à l'extrême à classer les acteurs internationaux en deux catégories fixes: les bons et les méchants aux interactions typées que Pascal Boniface qualifie de *"disneylisation des relations internationales"*²⁶. Dans cet ordre d'idées, faut-il évaluer les menaces selon les intentions affichées ou selon les capacités réelles?

Tertio, la question de la définition des risques doit être approfondie dans la mesure où *"une extension extrême du concept de sécurité risque de réduire son utilité analytique au point de le rendre synonyme de "problèmes"*²⁷. Faut-il parler encore de menaces ou y a-t-il inversion des définitions et des zones géographiques relatives à ces concepts? Pour Maurice Bertrand, *"il y a dorénavant deux mondes différents en matière de sécurité: le monde sous-développé, où subsistent les risques traditionnels, compliqués et aggravés par l'exacerbation de problèmes identitaires relativement nouveaux, et un monde moderne où les risques de guerre traditionnels ont disparu mais où sont apparues des menaces nouvelles"*²⁸ *de nature non militaires*²⁹. D'ores et déjà, une césure semble s'opérer entre ceux qui insiste plutôt sur les menaces militaires et stratégiques et inversement ceux qui privilégient les risques et les menaces non militaires, avec apparition de phénomènes de vases communicants en fonction des circonstances. La guerre en ex-Yougoslavie plaçant en avant la menace "Est" et les risques des nationalismes en CEI, la guerre du Golfe donnant un regain de visibilité aux thèses sur la menace "Sud". Quant aux réponses à donner à ces multiples risques et menaces, elles procèdent, soit de l'analyse militaire classique, soit d'une analyse sur les nouveaux risques impliquant des guerres de 4ème génération³⁰ soit d'une pensée qui estime que *"la plupart*

des menaces qui pèsent sur la sécurité européenne ne sont pas susceptibles d'une solution militaire"³¹.

Quarto, dans trois domaines de risques - à savoir la perception du Sud³², les proliférations d'ordre nucléaire, biologique, chimique et balistique³³, ainsi que l'avenir de la Russie -, les définitions, leur exacte ampleur et les réponses à fournir sont encore divergentes selon les capitales. Ces différences de perception, en partie explicables pour des motifs politiques, idéologiques et de renseignement, devront être gommées si l'on veut concrétiser un chapitre risques au sein d'un futur Livre blanc européen de la sécurité, sauf à se contenter d'un texte peu consistant, reflétant le plus petit commun dénominateur.

Finalement, toute la difficulté de l'évaluation provient de l'incertitude de l'environnement international à l'horizon 2000. Comment travailler par hypothèses et scénarios tout en se garantissant la possibilité de modifier rapidement les analyses au cours du temps? Comment éviter de simplifier à l'excès des situations géopolitiques compliquées? Comment "*reconstruire dans un monde en mouvement un système cohérent et pertinent de représentation de la menace*?"³⁴.

Alors que l'absence de menace accentue le mouvement centrifuge, peut-on réellement réaliser collectivement une évaluation pointue des risques et menaces dans le cadre d'un Livre blanc européen de la sécurité, sachant que "*de nos jours, la menace la plus grave entre les Etats d'Europe occidentale est qu'ils ne parviennent pas à coopérer*"³⁵. Les stimuli d'ordre externe (menace extérieure, pression de l'allié américain) étant moins cruciaux depuis la désintégration de l'URSS, la volonté de coopérer face à la perception des risques ne peut plus reposer aujourd'hui sur les mêmes contraintes et obligations automatiques et consensuels caractérisant la guerre froide.

En réalité, une évaluation approfondie et commune des risques et menaces précisant les cas de figure où l'Union européenne pourra intervenir, dépendra dans une large mesure d'une harmonisation des intérêts des différents Etats membres en la matière.

Elle sera également fonction de la volonté de parvenir à une autonomie européenne minimale en matière de renseignement, y compris satellitaire, et sur la création d'un centre d'analyse et de prévision et d'un centre de prévention des conflits dans le cadre de l'UEO/UE.

2. L'harmonisation des politiques de restructuration des forces armées nationales

Une des conditions à remplir afin de progresser dans la définition d'intérêts communs et dans la présentation des outils, concepts et doctrines de défense collectifs dans le cadre d'un futur Livre blanc de la défense et de la sécurité, doit passer par une harmonisation des politiques de défense et, singulièrement aujourd'hui, dans la manière dont les politiques de restructuration opèrent.

Bien qu'il soit illusoire d'imaginer qu'il soit possible à court terme d'aboutir à une refonte complète des politiques nationales de défense au point de les voir s'effacer au profit d'une politique de défense unifiée et supranationale, la recherche de pistes communes en matière de restructuration des forces armées face au nouvel environnement géopolitique devrait faciliter la construction d'une identité européenne de défense, par le biais d'une meilleure coopération multinationale. Cette dernière passe donc prioritairement par une réforme nationale des politiques de défense. L'objectif est bien d'arriver à établir des lignes de forces communes en matière d'outils nationaux de défense dès le moment où ils

sont intégrés dans un ouvrage solennel comme peut l'être un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense.

Toute la difficulté réside dans l'extrême diversité des réformes et mutations des appareils de défense des Etats membres de l'Union européenne ces toutes dernières années, après la chute du mur de Berlin. Si certains dénominateurs communs sont identifiables, les transformations opérées semblent souvent dictées par des considérations strictement nationales (traditions, culture militaire en propre) d'ordre politique, stratégique surtout budgétaire, où les accords d'alliance n'ont que peu d'influence.

Une des conséquences majeures de ces bouleversements fut l'organisation progressive de nouvelles politiques de restructuration pour les forces armées et la définition de nouvelles orientations en matière de planification des outils de défense, qu'ils soient collectifs ou nationaux.

Chaque capitale est maintenant engagée à des niveaux différents, dans des restructurations internes de ses forces armées allant dans le sens d'une rationalisation des appareils de défense et d'une réduction/contraction des budgets militaires. De toute évidence, la plupart des armées des pays de l'hémisphère nord et de l'Europe en particulier vivent leur plus importante réforme depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

Mais les prémices de ces révisions majeures furent multiples. Elles eurent d'abord pour moteur le processus de désarmement nucléaire et conventionnel ainsi que les mesures de confiance et de sécurité engagés depuis la fin des années 1980 sur le Vieux continent. En outre, si la fin de la guerre froide et la réduction des tensions internationales sur fond de paysage géopolitique en complet bouleversement furent les éléments les plus visibles, les enseignements tirés de la guerre de Golfe et surtout la persistance des déficits des finances publiques dans les pays développés étaient également sous-jacents dans cet *aggiornamento* militaire. Cette réalité budgétaire, imposant des restrictions au sein du département de la défense, fut l'un des arguments principaux visant à engager une réduction du format et des moyens des armées, d'autant que les menaces virtuelles internationales semblaient disparaître.

Par la suite, la multiplication des acteurs stratégiques et l'affaiblissement des Etats-nations en Europe, associés au renouveau des nationalismes ethniques et religieux, exigèrent une redéfinition des outils, des doctrines et des unités militaires en fonction de nouvelles missions. Il s'agit maintenant de se prémunir contre des risques nouveaux, d'une teneur tout à fait différente de celle du conflit qui, par le passé, avait déterminé la pensée occidentale en matière de sécurité. Il s'agit également de définir de nouvelles unités militaires associées à la montée en puissance de l'identité européenne de défense et aux outils opérationnels au service de la PESC et de l'UEO.

De nouveaux besoins associés à de nouveaux cadres d'engagement militaires moins classiques - opérations de maintien et de rétablissement de la paix, soutien militaire aux interventions d'ordre humanitaire, lutte antidrogue, contrôle de l'immigration clandestine, actions contre le grand banditisme -, réclamèrent dans bon nombre de pays et au sein des grandes organisations de défense et de sécurité (OTAN, UEO, ONU) de nouvelles politiques touchant à la fois aux effectifs, aux matériels, aux procédures et aux concepts tactico-opérationnels.

A l'échelle du soldat, la métamorphose des missions et des nouveaux contextes d'intervention exigera de nouvelles formations particulières spécifiques aux opérations de maintien et d'imposition de la paix³⁶.

La complexité et les exigences associées au nouveau paysage géopolitique international tout autant que les restrictions budgétaires nationales devaient nécessairement aboutir à des politiques de restructuration des forces armées occidentales dont les lignes de forces furent le plus souvent entérinées dans les différents Livres blancs nationaux édités ces dernières années. Nul n'échappe à cette entreprise qui consiste à comprimer le dispositif national de sécurité au nom d'un concept encore assez flou de suffisance alors que l'habillage doctrinal de ces restructurations et de ces nouvelles armées n'est que partiellement réalisé.

Les révisions engagées actuellement au sein des différentes armées en Europe touchent à la fois les outils militaires nationaux et leur intégration au sein des organes de défense multinationaux. Elles affectent les hommes, les matériels et les différentes sous-régions économiques où sont localisées les grandes unités militaires.

Ces caractéristiques les plus visibles sont effectivement associées à des réductions de volume des armées, de durée de la conscription et à la diminution de budgets de défense. S'y ajoutent la dissolution et la fusion d'unités, la fermeture de casernes, de bases aériennes et dépôts, le démantèlement de systèmes d'armes, la révision des grands programmes d'armement avec leur suppression ou leur décalage dans le temps, la réduction des grandes manoeuvres militaires nationales, la diminution des plans de vol dans l'aéronautique et des jours en mer pour la marine.

Sur le plan international, le retrait partiel ou total des forces alliées (belges, françaises, britanniques, canadiennes et américaines) d'Allemagne, l'allégement et la réorganisation des grands commandements de l'Alliance atlantique ainsi que la suppression de certaines manoeuvres intégrées de l'OTAN participent également de ces nouvelles politiques de défense.

Globalement, les effectifs militaires (soldats professionnels et conscrits sous les drapeaux) des pays membres de l'OTAN sont passés de 4.717.000 en 1988 à 3.450.000 en 1995 (soit -27% et même -29% pour les seuls pays européens de l'Alliance) dont une majorité en raison de la réduction ou de la suppression du temps de service militaire. Parallèlement, l'hypothèse du rappel de milliers de réservistes perdant de plus en plus de sa pertinence, les effectifs attribués à ce statut iront en diminuant³⁷. En réalité, les grandes menaces disparues, les Etats-nations tableront à la fois sur des armées professionnelles ou mixtes réduites et mieux aguerries et sur une dépendance plus importante envers les forces de réserve à reconstituer en cas de crise grave à long préavis. Dans tous les cas, les forces de réserve volontaires et d'éventuelles "gardes nationales" européennes auraient principalement un rôle de stricte défense du territoire national ou de substitut des fonctions principales lorsque certaines unités sont en opérations à l'extérieur du pays.

Par ailleurs, les insuffisances européennes constatées durant la guerre du Golfe ainsi que la nécessité d'édifier des forces armées plus réduites mais plus professionnelles ont déjà abouti dans certains pays à réduire la durée de la conscription, certains Etats décidant même de suspendre ou de supprimer complètement le temps de service militaire (Belgique, Pays-Bas, France)³⁸ rejoignant en cela le Royaume-Uni, le Luxembourg et l'Irlande. *De facto*, une disparition de l'universalité du service militaire pourrait intervenir au Portugal, en Espagne et en Italie, compte tenu de l'évolution des taux d'exemption, du nombre d'objecteur de conscience et de la réduction de la durée de service militaire³⁹. Devant l'absence de grandes menaces clairement identifiées - qui, auparavant, imposaient la mise en oeuvre de lourdes divisions mixtes (soldats professionnels et conscrits) -, et sous la pression conjuguée des élus politiques et de l'opinion publique concernant les injustices relatives à l'inégale représentativité sociologique des appelés, le phénomène de professionnalisation ira en s'accroissant. Et ce, avec d'autant plus de rapidité que, dans bon

nombre de situation de crises aujourd'hui, les armées sont appelées à intervenir hors zone, dans des missions de l'ONU, où les risques sont tels qu'ils rendent impossible sinon politiquement délicat l'envoi de conscrits (Somalie, Bosnie, Rwanda), si ce n'est sur une base volontaire.

Permettant de rendre compatible les engagements sur court préavis, la professionnalisation des forces armées va de paire avec l'augmentation du nombre de civils pour la gestion quotidienne et le remplacement de certaines tâches logistiques ou informatiques auparavant effectuées par les conscrits, afin que les militaires de métier puissent se recentrer sur le caractère opérationnel de leur métier.

En matière budgétaire, les dépenses militaires des pays industrialisés diminuent depuis 1990. Ces budgets ont été réduits sous une double contrainte, à savoir la dévaluation des besoins de défense consécutive à la nouvelle situation internationale et une crise des finances publiques qui persiste dans différents Etats. Ces deux éléments se sont définitivement conjugués à partir de 1990 et devraient encore motiver la réduction des budgets dans les prochaines années.

A l'intérieur même des budgets de la défense des différents pays européens, les achats d'équipements sont en baisse, malgré la volonté affichée par les milieux militaires de réduire les dépenses de personnel et de maintenir, et même d'augmenter, les dépenses de matériel. Entre 1987 et 1996, les pays de l'Espace économique européenne (EEE) membres de l'OTAN sont passés de 144.691 millions d'écus (prix constants 1990) en dépenses de défense à 121.312 millions d'écus, soit une diminution de 16,16%. Sur base d'une moyenne arithmétique des pourcentages des onze pays concernés, la moyenne des dépenses de défense en pourcentage du PIB est passée de 3,2% en 1987 à 2,4% en 1996⁴⁰.

En dehors du phénomène de contraction des dépenses de défense, d'autres concepts fondamentaux participent de ces différentes restructurations⁴¹ : multinationalité, vélocité et mobilité, modularité et interopérabilité, technicité, information-renseignement et communication.

A. *Multinationalité et mobilité*

Le nouveau paysage européen a fait évoluer le concept stratégique au sein de l'OTAN vers "une défense mobile de contre-concentration" où la zone d'action de chaque corps est *a priori* inconnue. C'est dans ce contexte qu'il faut replacer le concept d'unités multinationales, dans la mesure où la défense de l'avant et son dispositif en "millefeuille" des différents corps nationaux se succédant du nord au sud le long de la frontière "inter-allemande" seront remplacés par un dispositif discontinu tenu par des formations multinationales en Centre-Europe, en l'occurrence des forces de réaction et des forces de défense principale avec l'appui de forces d'appoint (réserves mobilisables déployées à l'intérieur des frontières nationales et renforcements transatlantiques) en cas de crise majeure sur le vieux continent.

Ainsi, parallèlement au maintien dans chaque pays de structures de défense nationales (défense opérationnelle du territoire, forces de l'intérieur, défense territoriale, de zone ou locale) seraient mis en place des effectifs plus mobiles, capables, directement ou par regroupement, de former des forces dites multinationales. Le concept de multinationalité peut également être interprété comme une alternative réaliste au maintien d'unités nationales en voie de réduction, plusieurs pays européens n'étant plus en mesure de contribuer seuls à des forces aussi importantes qu'un corps d'armée. L'adoption par le Comité des plans de défense de l'OTAN les 12 et 13 décembre 1991 du nouveau concept

stratégique de l'Alliance avait aussi indirectement pour objet de freiner autant que possible les velléités des capitales de réduire trop rapidement et en ordre dispersé leurs dépenses de défense.

Une des conséquences de cette multinationalité et des missions qui y sont associées est l'établissement d'une nouvelle structuration en trois étages des forces armées. Au sommet se trouvent les forces professionnalisées, en tout ou en partie, bien entraînées et aptes à réagir rapidement. Le degré de disponibilité est important et l'équipement fait l'objet d'une priorité d'investissement. Le caractère professionnel, le degré d'efficacité, de souplesse et de mobilité sont mis en oeuvre par ce premier niveau qui est censé pouvoir jouer un rôle de dissuasion et de projection rapide de la puissance armée d'une Alliance atlantique en mutation. En font partie la Force mobile terrestre et aérienne du commandement allié en Europe (AMF), des forces de réaction immédiate aérienne et maritime (*Stanavformed* pour la Méditerranée) et des forces de réaction rapide comme l'*Allied Command Europe Rapid Reaction Corps* (ARRC) ou les unités navales d'intervention rapide en Atlantique. Le corps de réaction rapide du commandement allié, opérationnel progressivement en 1995-1996 est composé de dix divisions terrestres et aéroportées, soit de 80.000 à 100.000 hommes de troupes originaires de 12 des 16 pays membres de l'OTAN.

Le deuxième niveau est composé des forces armées principales aéroterrestres d'un gabarit nettement plus lourd. Elles sont destinées à soutenir les forces de réaction rapide en cas de conflit majeur. Dans de nombreux cas, ces forces de défense principale ne seront pas en dotation complète ni directement opérationnelles et leur montée en puissance devra obligatoirement s'échelonner sur plusieurs semaines. Si au départ il était prévu d'y apporter seize divisions, les difficultés budgétaires ont réduits par la suite les ambitions alliées et nationales. Les pays membres de l'Alliance ont édifié certaines unités de manière multinationale, dont un corps germano-néerlandais, un corps germano-américain (en remplacement du 2ème Corps d'armée allemand), un corps américano-allemand (en remplacement du 5ème Corps d'armée américain) et un corps germano-danois qui disposent, chacun, d'environ 35.000 à 50.000 hommes. Parallèlement se met en place un corps d'armée multinational européen, communément appelé l'Eurocorps, fonctionnant sous une double affectation selon les missions (UEO et OTAN), avec des unités françaises, allemandes, belges, espagnoles et luxembourgeoises dont les capacités relèvent à la fois du concept de réaction rapide et de celui de forces principales de défense.

Une autre initiative à caractère multinational fut la création d'une force d'intervention rapide pour la zone Sud (Euroforce) et une force aéromaritime, préplanifiée et non permanente (Euomarforce), avec des bâtiments français, espagnols, portugais et italiens, qui pourrait répondre aux besoins de l'Union de l'Europe occidentale, et plus spécifiquement aux problèmes et tensions en Méditerranée. Cette force, un peu équivalente à une "*Maritime Amphibious Force*" américaine, disposerait d'une capacité amphibie et aéronavale et de projection de forces aériennes et terrestres (hélicoptage) et pourrait être soutenue par des frégates et chasseurs de mines belges et néerlandais.

Enfin, le troisième niveau joue le rôle de force de reconstitution, d'assistance et de montée en puissance. Il est composé d'unités de réserve et de mobilisation qui doivent renforcer dans des délais courts sur plusieurs mois les forces principales de défense en cas de conflit majeur, par ailleurs très improbable aujourd'hui. A des niveaux certes différents, les pays européens et leurs alliés nord-américains tentent d'appliquer cette structure en triptyque, que ce soit dans le cadre des Alliances que dans celui, plus étroit, de réforme nationale des structures de défense.

Ainsi, bien que les principes de coordination, d'interopérabilité partielle et de multilatéralité existassent bien avant le nouveau concept stratégique de l'Alliance et les initiatives franco-allemandes concernant la brigade commune ou l'Eurocorps, l'orientation des forces armées vers la multinationalité prend aujourd'hui une ampleur sans précédent.

Pour le général belge F. Briquemont, *"Jusqu'à présent, dans la perspective d'un affrontement Est-Ouest, les corps d'armées nationaux s'appuyaient les uns sur les autres et les liaisons entre ces grandes unités, de nationalités différentes, ne soulevaient guère de problèmes en raison de l'expérience acquise au sein de l'OTAN. Aujourd'hui, les corps d'armée multinationaux rassemblent des brigades de deux ou trois nationalités et opèrent sur de plus grandes surfaces. En résultent de longs et fréquents déplacements, un contrôle tactique des opérations parfois difficile, la nécessité de multiplier les moyens de communication, de concevoir des procédés de combats communs, donc des procédures de commandement s'exerçant de plus en plus sur le terrain"*.

En étroite symbiose avec le renforcement récent du concept multinational, est apparue la nécessité d'accroître les unités de déploiement rapide, aptes à répondre avec un préavis court à certaines crises naissantes ou soudaines. La réduction des effectifs suite à la suite de la fin de la guerre froide et des mesures de désarmement conventionnel (accord FC1A et Traité FCE) auront accentué l'importance de l'aéromobilité. En effet, les effectifs réduits, en dilution partielle, seront chargés de défendre une surface de territoire plus importante qu'auparavant, à la fois par l'extension du territoire allemand vers l'est (zone de l'ex-RDA) et par de multiples missions définies dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations unies. Aussi, les pays européens sont dans l'obligation de restructurer leurs forces armées en tenant compte de ces exigences renforcées en matière de mobilité et de vitesse.

Les armées tentent donc de mettre en place ou de renforcer les dispositifs d'intervention immédiate et rapide qui doivent être aptes à répondre à toute injonction politique dans un délai de 24 à 72 heures (forces de réaction immédiate) ou avec quelques jours de préavis (forces de réaction rapide).

Ces unités légères, souvent aéromobiles, hélicoptères ou aéronavales, seront affectées dans les structures multinationales des alliances ou organisées à l'origine dans un cadre strictement national (forces de réaction immédiate italienne et espagnole, force d'action rapide française, Joint Rapid Deployment Force britannique).

Associée au principe des forces de réaction rapide, la mobilité va devenir un des critères essentiels d'autonomie et de capacité de projection des forces, là où les missions nouvelles l'exigent. Si la mobilité tactique et stratégique est considérée aujourd'hui comme primordiale et essentielle à la réalisation et au succès des missions militaires (programme d'hélicoptère *Agusta* en Belgique, forces aéromobiles britanniques, brigade aéroportée néerlandaise, ALAT renforcée en France⁴²), la guerre du Golfe, la crise en Somalie et au Rwanda ont déjà mis en évidence les insuffisances européennes en matière d'avions de transport à longue distance et conséquemment la dépendance desdits pays aux capacités logistiques américaines et russes.

Une étude réalisée en 1992 par les états-majors français et allemands sur les besoins en avions de transport militaires lourds en vue de mener à bien des missions humanitaires ou d'interposition au niveau européen faisait état de la nécessité de disposer d'une force minimale de vingt appareils de capacité identique au *C-17* américain.

Aussi, les Européens sont-ils engagés actuellement dans un programme de faisabilité pour la production d'un nouvel avion de transport à capacité stratégique (le

Futur Large Aircraft) à réaliser dans le cadre d'un consortium industriel européen appelé *Euroflag*. En attendant de voir se concrétiser éventuellement ce grand programme aéronautique pour 2005-2010 ou d'aboutir rapidement à l'achat d'avions de transport déjà sur le marché, la recherche d'une plus grande mobilité stratégique devra passer par une coordination des moyens déjà existants sinon à la mise en place d'un commandement européen de transport aérien. Déjà, les armées de l'air belge, néerlandaise et norvégienne ont établi une coopération dans le domaine du transport aérien militaire afin de compenser les restrictions budgétaires nationales.

Parallèlement, certains pays tentent de remédier à leurs insuffisances en matière de mobilité stratégique en se dotant d'avions de ravitaillement en vol (Pays-Bas, Royaume-Uni) ou en signant des accords de coopération croisée concernant à la fois le prêt en avions de transport et le soutien en matière de kérosène (Belgique, Pays-Bas).

Quant à la mobilité maritime, elle implique aujourd'hui le maintien d'unités permanentes de réaction rapide en Méditerranée et dans l'océan Atlantique, avec la volonté d'édifier à terme une force aéronavale de réaction rapide et une force amphibie spécifiquement européenne, organisée autour des porte-avions français et porte-aéronefs italiens et espagnols. Enfin, certains pays comme l'Espagne et les Pays-Bas, d'un côté, et le Royaume-Uni, de l'autre, envisagent de construire respectivement des navires amphibies et un porte-hélicoptères. L'Espagne et l'Italie ont créé une brigade amphibie commune forte de 2000 à 3000 hommes, programmée pour être opérationnelle début 1997⁴³. Un processus de planification de bâtiments de transport de chalands de débarquement (Pays-Bas, Espagne, Italie, Allemagne) est en cours actuellement⁴⁴ (ou seulement ajourné pour des raisons budgétaires⁴⁵) tandis que l'on voit apparaître l'émergence progressive d'une identité navale européenne avec la création probable d'un embryon de marine européenne, par le biais de coopérations croisées.

B. Modularité et interopérabilité

La recherche d'une plus grande flexibilité des forces armées devient aujourd'hui, et plus encore demain, impérative dès le moment où les types de crises sont de moins en moins prévisibles et perceptibles, tout en étant de plus en plus complexes à gérer. Les modèles stéréotypés d'unités de forces en fonctions de menaces clairement établies ne peuvent plus être appliqués. Cette flexibilité extrême à laquelle les états-majors doivent dès lors s'attacher passe désormais par le principe de modularité. Selon les situations et les besoins, l'autorité militaire est dans l'obligation d'organiser des forces composites associant différents modules choisis à la carte et au cas par cas dans les unités composant ses forces armées (unités logistiques, unités antichars, forces amphibies, unités de reconnaissance, drones de surveillance, unités de déminage, police militaire, transport, forces spéciales,...) et, à l'échelon plus bas, dans les diverses compagnies et bataillons (modules élémentaires)

Les différents modules retenus sont alors réunis ou associés progressivement afin de créer les conditions permettant la mise en oeuvre de forces d'intervention en grandes parties autonomes, aptes à répondre aux missions qui leur ont été assignées spécifiquement. Sous la pression des événements, le plus souvent inattendus et exigeant des opérations militaires allant selon les cas de la simple police jusqu'à l'affrontement violent, les états-majors sont aujourd'hui dans l'obligation de travailler sur scénarios en étudiant ce que chaque unité peut fournir en modules élémentaires pour répondre à chaque situation type. En fonction de la mission et de manière *ad hoc*, le commandement va alors puiser les unités nécessaires et adéquates afin de former un module de forces sous la supervision d'un état-major formé parallèlement.

Cette grande souplesse d'adaptation demande une nouvelle politique plus audacieuse en matière d'interopérabilité des forces et une plus grande coopération inter-armes, dans le cadre des opérations militaires au sein des différentes unités et, plus en amont, dans la planification interforces. Les opérations de l'avenir seront vraisemblablement des opérations simultanées impliquant la terre, la mer et l'environnement aérien et spatial. A cet égard, il est significatif que les autorités françaises aient réorganisé le commandement des armées en 1993 en créant deux états-majors de planification inter-armées (EMIA), à savoir la Direction du renseignement militaire et le Commandement des opérations spéciales⁴⁶, de manière à affiner l'expertise stratégique et participer éventuellement à la constitution de commandements opérationnels *ad hoc*. L'Allemagne a créé en 1995, le "Führungszentrum Streikräfte" (Centre de commandement des forces armées) qui se définit comme une structure légère apte à coordonner, dans un cadre interarmées, la contribution éventuelle de la Bundeswehr à une force multinationale.

Plusieurs programmes dits de "cohérence interarmées" sont ainsi en voie de renforcement dans plusieurs Etats européens.

C. Haute technologie et renseignement

La réduction des effectifs et la multiplication des zones à risques, et donc à surveiller, vont accroître les besoins en technologies de précision aptes à répondre rapidement et efficacement aux besoins militaires. Trois orientations principales apparaissent aujourd'hui: l'accroissement des moyens de communications militaires, l'extension des systèmes d'armes à caractère furtif et de ceux qui sont capables d'atteindre des cibles plus éloignées et protégées au moyen de charges classiques perforantes et très puissantes. Ces dernières caractéristiques particulières permettent d'accroître à la fois la discrétion et la surprise lors d'opérations de surveillance et de frappe profonde à l'intérieur même de territoires hostiles. Elles garantissent également la survie des lanceurs par un tir à distance de sécurité ou leur pénétrabilité grâce à l'allongement de portée, à leur vélocité et à la puissance de leur charge explosive.

Accélérée par les applications militaires concrètes et partiellement concluantes de la guerre du Golfe, cette révolution militaro-technique subit aujourd'hui les limites budgétaires imposées par les différentes capitales au secteur de la défense. Avec l'augmentation des coûts (entraînant un désarmement dit structurel), il n'est pas certain que ces technologies nouvelles soient largement diffusées, sauf en faible nombre, parfois à l'état de prototypes ou de démonstrateurs, en optant plutôt pour un état de veille technologique.

Tableau 3. Exemples de Plans de restructuration des forces armées en Europe

Allemagne :	"Marine 2005 plan" "Bundeswehr plan 1994"
Belgique :	"Note de politique générale" (plan Delcroix 1992)
Espagne :	"FAS 2000" (1992) "Plan Norte" (1994)
France :	"Armées 2000" (1989) "Réserves 2000" (1992) "Plan Optimar 95" "Loi de Programmation militaire 1995-2000"

"Livre blanc sur la défense 1994"
"Armée de terre XXIe siècle"

Pays-Bas : *"Prioriteiten nota - Een andere wereld een anderen Defensie"* (1993)
"Rijksbegroting 1995"

Royaume-Uni : *"Options for change"* (1990)
"Defending our Future" (1993)

Dans ce processus, la production en série ne devrait être effective qu'après conjonction de plusieurs facteurs dont une correspondance effective à la menace, une disponibilité de moyens financiers, une nouvelle économie de fonctionnement par rapport à la précédente génération d'armement et un rapport coût/efficacité optimal capable en sus d'ouvrir éventuellement des perspectives à l'exportation.

Il est probable que les systèmes d'information, les systèmes de guidage et les capacités de simulation et de combat de nuit qui forment les domaines de la haute technologie ne seront intégrées que partiellement et très progressivement dans les nouvelles armées européennes. Ces technologies associées aux guerres de haute intensité pourraient également être réorientées vers les besoins spécifiques aux missions de maintien de la paix, de lutte contre le terrorisme, d'opérations humanitaires. De toute évidence, ces options particulières doivent tenir compte prioritairement du facteur humain et, si des outils de haute technologie deviennent indispensables, ils le seront le plus souvent marginalement et au service d'unités militaires impliquées dans des scénarios complexes où la machine n'est que de peu de secours.

Certes, parmi ces nouveaux besoins, les domaines de l'information et de la communication vont prendre beaucoup d'importance. L'extension des zones d'opération, l'obligation de connaître la situation sur le terrain en temps réel et la nécessité de relier le haut état-major jusqu'à la plus petite unité militaire sur terre, sur mer ou dans les airs exigeront d'accroître la capacité d'obtenir, de trier et d'exploiter les informations rapidement par l'utilisation de nouvelles technologies (fibres optiques, digitalisation, GPS). Dans ce cadre, certains pays comme la France, l'Italie et le Royaume-Uni ou l'UEO dans le cadre du centre satellitaire de Torrejon ont décidé d'accroître la part accordée aux systèmes militaires spatiaux, qu'ils soient destinés à la surveillance, au renseignement ou aux télécommunications.

Avec moins d'effectifs, la marge de manoeuvre des unités opérationnelles va en diminuant. Dès lors, seuls de nouveaux systèmes de communications rapides, redondants et protégés (ex : système MIDS) permettent de gérer la situation stratégique et de placer les unités militaires, les navires ou les systèmes d'armes sol-air là où il faut au moment où il faut. L'amélioration des systèmes de communication et d'information est bien à l'ordre du jour des plans de restructuration des forces armées des différents pays européens.

D. Politiques de redimensionnement

Certes, les forces armées en Europe sont engagées dans des politiques de réforme et de restructuration interne plus ou moins audacieuses, plus ou moins adaptées, plus ou moins réfléchies. Certes, ces redimensionnements semblent spectaculaires et novateurs. Néanmoins, plusieurs facteurs d'ordre externe et interne peuvent influencer sur la bonne marche du processus de restructuration de l'outil militaire, favoriser ou infléchir les orientations arrêtées au sein des organes décisionnels politico-militaires nationaux ou

intergouvernementaux (OTAN, UEO). En d'autres termes, les nouvelles planifications en matière de défense pourraient être contrariées par certaines pesanteurs nationales ou par la sauvegarde de certaines structures inadaptées à la fois pour des raisons de traditions, d'intérêts économiques et d'inertie propre au monde militaire.

Plusieurs conditions doivent être réunies afin de garantir l'aboutissement des politiques de restructuration militaire. Parmi celles-ci figure la nécessité de fixer et de clarifier préalablement les missions des forces armées nationales dans le cadre national et multinational, avant d'engager la réforme de l'outil militaire. Or, la plupart des politiques de restructuration des forces armées en Europe ont été décidées davantage pour des raisons d'ordre économique que pour des motifs géostratégiques; l'argumentation géopolitique n'a été le plus souvent utilisée que pour "habiller" des réformes aux motivations plus prosaïquement budgétaires. Aussi, chaque Etat s'est engagé sans grande concertation internationale dans une politique de réduction du format de sa propre armée, sans qu'un large débat européen puisse avoir lieu de manière concertée sur la définition des risques et menaces à l'horizon 2000. Quelques fois, les décisions prises au sein des Départements nationaux de la défense en matière de réforme des forces armées manquent d'assise conceptuelle et doctrinale, si ce n'est celle présentée *a posteriori*, après l'adoption des mesures de restructurations, dans le cadre de documents officiels tels que les Livres blancs de la défense.

La nécessité d'accroître les politiques de coopération militaire au niveau industriel et opérationnel ainsi que l'adaptation des forces armées à une certaine spécialisation nationale sont inéluctables, pour des raisons budgétaires et politiques au sens européen du terme. L'adaptabilité des forces armées et une complémentarité des contributions nationales, une véritable standardisation des armements et des processus politico-militaires sont les seules voies possibles permettant d'éviter l'érosion des capacités militaires nationales et de résoudre en partie les problèmes de contraction des moyens budgétaires. Néanmoins, cette orientation ne peut aboutir que si chaque Etat dépasse une certaine vision nationaliste de ses intérêts, ce qui semble particulièrement difficile à obtenir dans le domaine réservé qu'est le secteur de la défense.

La troisième condition part du constat que certaines décisions relatives au redimensionnement des forces armées ont été fixées sans avoir résolu au préalable certaines questions fondamentales en matière d'outils militaires. Cette politique attentiste et prudente peut aboutir à une réforme de surface des forces armées et leur inadéquation partielle aux futures missions imposées par le nouveau paysage mondial. Si cette attitude peut être dictée par les incertitudes actuelles qui assaillent les décideurs politico-militaires, elle peut aboutir à certaines faiblesses tactico-opérationnelles lors de crises internationales (*cf* Les pays européens lors de la guerre du Golfe et en ex-Yougoslavie). Certains choix majeurs en matière de structure des forces armées ne peuvent attendre trop longtemps tels le débat sur la professionnalisation militaire, l'avenir de la réserve, la répartition des fonds entre les forces nucléaires et les forces classiques ou l'affectation des outils militaires de l'OTAN au profit des pays européens de l'Alliance dans le cadre des forces combinées interarmées (CJTF).

Finalement, une des clefs de la réussite de ces diverses politiques de restructuration des forces armées en Europe réside dans l'adaptation du militaire professionnel au nouveau paysage géopolitique européen. Une révolution des esprits est en voie d'aboutir au sein d'un monde militaire encore assez réticent, corporatiste et toujours traversé par des rivalités inter-armes; oppositions d'autant plus vives que les moyens budgétaires alloués vont en se réduisant.

Parallèlement, si les missions nouvelles des forces armées dans le cadre des Nations unies peuvent aboutir à un renforcement positif de l'image du militaire dans la société; nonobstant, les autorités civiles seront dans l'obligation de renforcer les relations armée-nation dès le moment où certains pays décident de supprimer la conscription.

E. Coopération ad hoc et alliance d'opportunité

Aujourd'hui, les armées européennes n'ont pas encore complètement terminé leur *aggiornamento*. La phase transitoire de restructuration des forces armées à laquelle on assiste peut être remise en cause ou infléchi en fonction de l'apparition d'une hypothétique menace militaire majeure en Europe, ou approfondie suite au maintien du nouveau paysage géostratégique. Cependant, les incertitudes actuelles en matière de risques militaires en Europe aboutissent à une "*crise des fondements*" (cf Lucien Poirier) et à une stratégie de l'incertitude. Face à la difficulté de percevoir les nouveaux invariants stratégiques et devant les mesures de restructuration tactico-opérationnelle qui bouleversent les armées nationales et les organisations de défense multinationales, les Européens vont maintenir leur politique pragmatique en matière de défense et de sécurité.

Politique prudente et flexible dictée encore et toujours de manière intergouvernementale et caractérisée par deux orientations : la défense à plusieurs vitesses et les missions *ad hoc*.

Selon les circonstances, prudemment, les Européens engageront leurs forces armées dans le cadre de structures multinationales ou de structures d'état-major *ad hoc* créées selon les besoins. Le principe de la modularité devrait ainsi s'intensifier comme celui des unités "à plusieurs chapeaux", avec l'organisation de coalitions de circonstance, à géométrie variable et limitées dans le temps. Nous l'observons déjà au cours de la guerre du Golfe tout comme dans les quelques "plans de circonstances" établies par la cellule de planification de l'UEO (zones de sécurité en Bosnie, administration de Mostar, opération "*Sharp Guard*" en Adriatique).

Ces montages à la carte, associant un nombre plus ou moins élevé de partenaires selon les circonstances, restent assurément la procédure la plus souple et la moins contraignante en cette période de transition. L'époque des missions fermées, avec des schémas de réaction standardisés et des formules toutes faites en réponse aux problèmes de sécurité et de défense, est révolue.

Cette souplesse recherchée au sein des états-majors doit également permettre aux forces armées de pouvoir répondre à la fois à un conflit classique de moyenne intensité en Europe et de soutenir les opérations dites de maintien de la paix dans le cadre d'un mandat des Nations unies. Dans chaque pays, les autorités engagent depuis peu de temps une refonte des écoles de formation militaire afin d'y intégrer les nouveaux concepts opérationnels, les caractéristiques spécifiques des missions de rétablissement de la paix, les règles d'engagement et les principes du droit humanitaire et du droit de la guerre qui y sont associés. Les nouvelles guerres où les frontières entre le militaire et l'humanitaire deviennent parfois imprécises rendent incontournable un renforcement de la formation des militaires. Aujourd'hui, les maîtres mots sont bien la souplesse et l'adaptation des forces armées face aux spécificités et particularités propres à chaque mission d'intervention. Cette acclimatation face à l'extrême diversité des situations de crise demande souvent un effort important de la part de certains militaires plongés dans un nouvel environnement en rupture avec les vieux schémas tactiques.

En construisant des alliances d'opportunité face aux incertitudes militaires et politiques - les risques de tensions perdurent et l'architecture européenne de défense reste à définir -, tout en organisant une formation spécifique pour leur personnel d'active, les autorités militaires des Etats européens ont pour objectif premier de préserver les capacités opérationnelles de leurs forces armées.

Les départements nationaux de la défense tentent de stabiliser les dépenses militaires de manière à pouvoir assurer les investissements en matière de "*matériel, de mobilité, de soutenabilité, de commandement et de contrôle*" (paragraphe 12, communiqué du Comité des plans de défense, OTAN, 24 mai 1994). Néanmoins, en période de réduction budgétaire, ce sont les achats d'équipements qui subissent la plus forte érosion, les dépenses de personnel se révélant beaucoup moins souples pour des raisons de contraintes sociales. La diversité croissante des risques, l'augmentation des coûts des matériels pour une efficacité par ailleurs à peu près constante eu égard aux progrès de l'"adversaire" imposeront des limites en matière de perfectionnement des équipements militaires.

Malgré les réductions d'effectifs, le risque existe bel et bien que les objectifs affirmés dans certaines capitales - se doter d'une armée moins nombreuse mais équipée de matériels ultra-performants - ne puissent être totalement atteints. Depuis la réévaluation des menaces, les nouvelles missions et la crise des finances publiques vont sans doute replacer progressivement l'aspect humain au centre d'un dispositif de défense plus réduit, avec le casque en kevlar et le gilet pare-éclats comme symboles premiers de ces nouvelles forces armées. Et si la dissuasion militaire et l'utilisation des forces armées restent nécessaires dans les conflits classiques de faible, moyenne et haute intensité, les moyens d'une politique de sécurité en Europe sont prioritairement d'essence politique et économique.

La restructuration des forces armées en Europe est avant tout une démarche dictée par des considérations nationales, soutenue par la situation internationale. Elle reste l'expression d'intérêts politiques et économiques très divers avec, selon les cas, le soutien ou les réticences des autorités militaires nationales. Reste que cette individualisation des réformes de structures au sein des différentes armées repose sur des invariants et particularismes nationaux en matière de perception des risques et menaces dans leur environnement régional et international. Entre autre chose, avec le reclassement hiérarchique des risques et menaces et surtout la permanence d'intérêts vitaux ou fondamentaux spécifiques et particuliers différenciant chaque pays - bien que la plupart des domaines de sécurité abordés "se moquent des frontières" -, il était inévitable que les changements en cours au sein des différentes forces armées aient été réalisés de façon quasi autonome, sans tenir compte souvent des alliés. Pire, la plupart des armées, poussées par leurs gouvernements, ont entamé des réorganisations ou des coupes d'effectifs avant qu'aient été précisément redéfinis les concepts stratégiques selon lesquels elles devraient fonctionner.

Aussi, peut-on bâtir difficilement une Europe de la sécurité avec des systèmes nationaux fort différents, faisant coexister des cultures militaires "hétérogènes", parfois dans un cadre multinational⁴⁷.

De toute évidence, la réalisation d'un Livre blanc européen commun et la définition d'une nouvelle architecture de sécurité et de défense en Europe devront prendre en compte, dépasser sinon atténuer ces spécificités nationales des modèles de restructuration des forces armées, même si les grandes tendances restent à bien des égards comparables.

3. Les divergences doctrinales et opérationnelles dans le cadre multinational

L'édification d'une politique de défense commune devra prendre en compte le phénomène de multinationalisation des forces armées⁴⁸ permettant de réduire les coûts tout en pouvant intervenir en partenariat, véritable antidote à une renationalisation ou hyper-spécialisation des forces nationales. Même si les puissances européennes principales tiendront à conserver une capacité d'action nationale autonome dans le règlement de crises internationales, les petits pays sont déjà impliqués dans un processus d'intégration multinationale relativement conséquent, aboutissant à une certaine spécialisation (par renoncement à certaines missions, à certains matériels)⁴⁹ même si, en définitive, toutes ces unités multinationales restent une juxtaposition des forces nationales.

Exemplaire est le cas de la Belgique. Intégration des grandes unités de la Force terrestre dans l'Eurocorps au service de l'UEO et de l'OTAN, engagement de certaines unités nationales aux capacités de déploiement immédiat et rapide, navales, aériennes et terrestres, dorénavant associées aux structures de forces multinationales de l'OTAN que sont l'AMF, l'IRF, la RRF; définition des forces en "*stand by*" capables rapidement d'être engagées dans des missions de maintien et d'imposition de la paix de l'ONU; accords de coopération maritime belgo-néerlandais et belgo-français; signature le 25 septembre 1996 d'un accord de coopération pour une "*Benelux Deployable Air Task Force*". Liste combien incomplète du processus soutenu et discret opéré depuis quelques années afin d'intégrer les unités militaires belges dans des structures plus vastes.

Paradoxalement, au moment où la Belgique fédérale se communautarise par un phénomène centrifuge, l'armée du Royaume tend à se "multinationaliser", à se fondre dans les structures de défense et de sécurité multilatérales, au service de missions définies par l'OTAN, l'UEO, l'ONU ou la nation en tant que telle. Si la sécurité individuelle du pays reste la première mission des forces armées, la sécurité collective ou plutôt la "collectivisation" de la sécurité et de la défense prend une place de plus en plus large dans ce monde post-guerre froide, au point que certains analystes étrangers se demandent si l'intégration très importante des forces armées belges dans des structures multinationales n'est pas le signe d'un abandon de l'idée même de défense nationale.

Il est vrai que la professionnalisation de l'armée belge engagée dans le cadre de l'opération *Bear 97*, les nouvelles missions dites de Petersberg et les engagements en matière de maintien de la paix renforcent le caractère multilatéral de la grande majorité des missions militaires de la Belgique. Mieux, l'article J4 paragraphe 5 du traité de Maastricht ne reconnaît-il pas le développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs membres en matière de défense?

Cette "multinationalisation" des forces armées belges - processus partagé par d'autres nations en Europe - devrait aboutir à renforcer les éléments permettant un jour de mieux cerner ce que l'on nomme l'identité européenne de défense; qui par un jeu de vases communicants, peut modifier la représentation de la sécurité nationale. De nouvelles approches des questions de frontières, des missions et des structures de forces armées sont donc possibles, avec, en filigrane, l'adoption possible d'un minimum de spécialisation militaire entre Etats européens.

Reste que cette volonté d'intégrer des structures collectives et d'engager des synergies avec d'autres forces a pour objectif politique premier de répondre aux réductions nationales des budgets alloués à la défense nationale tout en maintenant une crédibilité et un statut international à l'institution nationale de défense et au pays. En d'autres mots, toute intégration dans des structures multinationales permet (à partir d'un certain niveau d'apport en matériel, structures ou effectifs) d'avoir son mot à dire, sinon le commandement tournant des unités et parfois des opérations collectives.

En fin de compte, les coopérations militaires bi- ou multilatérales entre Etats, au sein de l'UEO et de l'OTAN ne résultent-elles pas de l'échec des tentatives visant à intégrer davantage les politiques étrangères? En d'autres mots, à l'image des théoriciens de l'école fonctionnaliste, les domaines d'intégration les plus aisés sont aussi les plus techniques, ceux qui influent le moins sur la modification des structures politiques.

Dans ce modèle, l'Europe de la défense se fait à pas concrets, par de multiples processus de coopération opérationnelle, à l'image des unités franco-anglo-néerlandaise de la force de réaction rapide européenne déployées sur les Monts Igman en été 1995. Reste que ces coopérations militaires croisées résultent toujours d'intérêts politiques particuliers et de spécificités géopolitiques régionales ou de zones; l'histoire des politiques nationales de sécurité, les perceptions variées de leur environnement respectif, les caractères spécifiques des opinions publiques nationales ou les cultures différentes des armées rendent ainsi inéluctables l'existence de phénomènes de coopération quelque peu désordonnés.

Mais tous ce processus d'échanges, de manoeuvres, de discours stratégiques communs, tous ces flux transactionnels ne peuvent dissimuler une vérité première: l'intervention de forces armées continue de relever pour longtemps encore de la compétence nationale car il en va de la vie de concitoyens et de la responsabilité politique nationale de leur sacrifice. Aujourd'hui comme à échéance prévisible, aucun pays ne peut être contraint de participer à une opération militaire. Même au sein des structures de l'OTAN et de l'UEO - bien que toujours intergouvernementales - la solidarité et le niveau d'intégration des forces ne se situent pas au-dessus de la volonté nationale.

La politique étrangère comme la défense restent aujourd'hui le noyau dur de la souveraineté nationale des Etats membres et ne fait l'objet d'aucune délégation finale de souveraineté; l'Etat-nation restant l'élément incontournable et supérieur de toute décision d'emploi du militaire.

En définitive, les armées " se multinationalisent " par soucis d'économie et d'efficacité opérationnelle, tout en souhaitant dans "leur for intérieur" ne pas devoir perdre certains de leurs outils sous la pression d'une spécialisation trop avancée à l'échelle européenne. Apprenant à travailler ensemble dans les limites de l'interopérabilité, les armées européennes recherchent de nouvelles qualités que sont la flexibilité, la modularité, l'adaptabilité et la mobilité.

Parallèlement, les incertitudes géopolitiques et la complexité de la lecture prospective en matière de sécurité aboutissent à une coopération politique *ad hoc* et à des "alliances" d'opportunité limitées dans le temps. Inévitablement, l'Europe de la défense à plusieurs vitesses s'installe et les opérations au sein de l'OTAN et de l'UEO se font et se feront à la carte.

Devant l'obligation de réagir aux événements au cas par cas, la possibilité de choisir sur étagère les missions, avec tel ou tel étendard, au sein de coalitions de circonstance ou au titre d'actions nationales, selon les situations et les objectifs politiques, garantit aux Etats une sécurité d'engagement et un pragmatisme diplomatique maximaux.

Aussi, la "multinationalisation" des forces armées en Europe rejoint par son caractère pragmatique et souple, la flexibilité politique qui caractérise dorénavant les choix politico-stratégiques des gouvernements et des parlements nationaux. A l'incertitude géostratégique répond la limitation des automatismes et une plus grande visibilité des spécificités nationales, autrefois masquées par la guerre froide.

Mais cette "multinationalisation" apporte une autre opportunité que celles, déjà essentielles, de rationaliser les outils militaires, les rendre plus aptes à opérer de manière plus flexible et plus mobile et finalement de faire l'Europe de la défense par l'autre bout, complémentaire et à l'opposé géométrique de l'Europe des institutions. Cette chance est surtout celle de bâtir une Europe débarrassée de conflits majeurs car là où les armées coopèrent au jour le jour, s'édifient une Europe aux Etats-nations délivrés en grande partie de la peur de l'autre.

Plus concrètement, les lacunes en matière de multinationalisation des forces sont toujours bien visibles. Si l'intégration en temps de paix est surtout liée aux aspects opérationnels les plus exigeants (délais d'alerte réduit de la défense aérienne qui se doit donc d'être intégrée), elle ne peut avancer que dans les domaines où la défense commune sera plus efficace que la défense nationale ou ne sera pas contraire aux objectifs politico-stratégiques nationaux.

Aussi, comment aboutir à une procédure collective si des dispositions constitutionnelles regardant l'envoi de troupes à l'extérieur du territoire national imposent des limites d'engagement, renforcées par l'existence de différences en matière de degré de professionnalisation des unités?

Plus l'intégration multinationale est poussée, plus est délicat le non-respect éventuel de certaines obligations, pour des raisons constitutionnelles, budgétaires ou politiques, car cela peut compromettre l'utilité, la crédibilité ou l'efficacité de la formation multinationale tout entière⁵⁰.

Comment doit jouer le cadre juridique⁵¹ et la prise de décision nationale dans un contexte d'intervention collective? Comment évaluer la responsabilité des opérations dans une structure ad hoc à plusieurs étages et peut-on l'inscrire clairement dans le cadre dans Livre blanc européen de la sécurité? Plus concrètement, posons-nous la question comme Patricia Chilton⁵² de savoir "*qui doit être tenu responsable d'une opération mandatée par l'ONU, commandée par l'UEO, dont les contingents sont français et britanniques, dotée d'équipements de l'OTAN, et contrôlée politiquement par des informations militaires rassemblées par les Américains et exploitées par l'OTAN?*"

Pour d'aucuns, "*dès qu'il s'agit de passer de l'interposition à un engagement militaire concret, la multinationalité révèle ses contradictions: aucun commandement multinational ne peut effacer d'un coup les spécificités des règles d'engagement nationales, héritées d'une histoire et d'une culture spécifiques*"⁵³. Pire, le fonctionnement des unités multinationales révélerait "*des décalages qui doivent beaucoup à l'inertie des systèmes: place et poids des règlements; importance relative des grades et des fonctions; plans de carrière; importance des rituels, etc.*"

A cette dimension humaine s'ajoute toute la difficulté de normaliser les matériels qui sont sensés opérer de concert, avec des apports nationaux encore disparates: 13 modèles de chars d'assaut, 18 types d'avions de combat, 16 variétés de véhicules blindés d'infanterie sont en service dans l'Union européenne⁵⁴. Problèmes d'interopérabilité venant s'ajouter à la question linguistique à propos des communications entre forces armées européennes. A cet égard, les enseignements tirés du fonctionnement de la brigade franco-allemande et de l'Eurocorps autorisent à penser que de nombreux problèmes restent à surmonter à ce niveau, comme à ceux de la standardisation des matériels⁵⁵ et du caractère hybride de certaines unités en terme de professionnalisation⁵⁶.

Dans le domaine des Groupes de forces interarmées combinées (GFIM) impliquant une multinationalisation des forces, des états-majors et des missions, les problèmes sont également patents et ils affecteront considérablement la question de l'identité européenne de défense et de sécurité à inscrire dans un futur Livre blanc de la sécurité.

Le 3 juin 1996 à Berlin, les ministres des Affaires étrangères du Conseil de l'Atlantique nord (OTAN) ont entériné la mise en place d'un nouveau concept majeur qui permettra notamment aux Européens de mener des opérations en ayant à disposition des moyens militaires provenant de l'OTAN en général et des Etats-Unis en particulier, sans participation effective de troupes américaines.

Première pierre de l'adaptation de l'OTAN aux nouvelles missions de l'après-guerre froide, ces groupes de forces combinées interarmées multinationales (GFIM dans le jargon militaire) furent longtemps les enjeux de divergences entre différents Etats membres de l'Alliance, et notamment entre Français et Américains. Bon nombre de réticences à cette initiative américaine de 1994 provenaient de la difficulté de garantir la pleine et totale liberté de contrôle européen du commandement dès le moment où ce concept serait pratiqué avec des moyens logistiques, de communications, de transports et d'état-majors alliés ou d'origine nord-américaine.

Bien que ces groupes de forces ou ces modules d'état-major seront effectivement confiés à un commandement européen, et quand bien même le dossier fut débloqué suite à des pressions politico-militaires provenant directement des Etats-Unis et visant à contourner les réticences mêmes du commandement américain en Europe, il semble bien que ce dernier pourra exercer un droit de contrôle ou d'inspection sur les opérations européennes par l'intermédiaire des apports militaires fournis. Qui plus est, la mise en place de GFIM dépendra toujours d'un accord politique au sein du Conseil de l'Atlantique nord où chaque Etat gardera toujours un droit de veto. Aussi, des barrières pourront être dressées pour empêcher éventuellement les Européens d'organiser des missions militaires majeures sans que Washington ne souhaite y prendre part: verrou en amont, lors de la décision politique d'allouer des GFIM à l'UEO, contrôle, surveillance et encadrement en aval, lors de la mise en oeuvre des opérations incluant des apports GFIM sur le terrain. En d'autres mots, rien ne se fera si Washington n'accepte pas que les pays européens utilisent certains moyens de l'OTAN.

Impliquant des différences d'interprétations à la fois interétatiques et interinstitutionnelles, élément de clivage doctrinal, le dossier GFIM recèle bien des pièges car comme le souligne Frédéric Bozo⁵⁷, *"soit il ne faut pas compter sur l'engagement des Etats-Unis, et alors il serait dangereux pour les européens de dépendre excessivement de la bonne volonté et des moyens américains dans l'OTAN, soit cet engagement est acquis, et il est alors vain de réclamer plus d'autonomie européenne dans l'OTAN"*.

Malgré ces différends⁵⁸, et quoique la dépendance européenne en matière GFIM concerne davantage les systèmes stratégiques américains (satellites, transports, ravitaillement) que les quelques éléments intégrés de l'OTAN⁵⁹, des avancées ont été réalisées dans la définition des QG GFIM⁶⁰ et on peut s'attendre à une clarification probables des questions encore non résolues durant la période 1997-1998. Reste que les GFIM, en tant qu'élément d'une identité européenne de défense s'exprime au travers de l'OTAN et exprime une position dominante de l'organisation atlantique dans la définition de celle-ci.

De toute évidence, une politique de défense commune doit être alimentée par des avancées en matière de coopération militaire croisée et par la définition de besoins collectifs minimums. Parmi ces derniers, relevons :

- * la création d'un réseau minimal d'observation satellitaire tous temps pour le renseignement, la gestion et la prévention des conflits ainsi que la définition préalable des possibilités d'action en matière de PESC, avec, pour objectif, une moindre dépendance aux données sélectives américaines⁶¹. En d'autres mots, "voir ensemble, c'est comprendre ensemble pour agir ensemble", en y incluant l'écoute électronique, les radars de veille et une véritable politique européenne de renseignement⁶²;
- * l'édification d'une véritable force d'intervention européenne rapide et de projection, plus souple que l'eurocorps, destinée à la gestion des crises⁶³;
- * la mise en place d'un potentiel minimal de transport aérien lourd⁶⁴ ainsi que d'une structure logistique aéro-maritime correspondante, afin de réduire la dépendance des Européens à la logistique étrangère ou nord-américaine⁶⁵;
- * le renforcement de la planification et du commandement, allant jusqu'à la création d'états-majors européens intégrés permanents à tous les niveaux supérieurs avec élaboration de plans opérationnels européens⁶⁶;
- * La mise en commun des infrastructures d'entraînement et la création d'écoles et de centres d'instruction intégrés;
- * L'intégration industrielle européenne en matière de défense via les fusions et joint-ventures internationales.

Pondéré considérablement par les limites budgétaires nationales, la question de la subsidiarité et le poids de l'Alliance atlantique dans son refus d'une certaine duplication des structures et des matériels; le processus d'autonomisation plus ou moins importante des forces armées européennes en vue d'une IEDS sera lent, progressif, subissant des contraintes internes et des pressions externes.

Actuellement, le phénomène le plus opérant passe bel et bien par l'organisation de coopérations croisées entre unités et forces de nationalité différente⁶⁷. Néanmoins, ce processus n'aboutira pas automatiquement à une intégration politique. *"La très large intégration fonctionnelle des armées occidentales au sein de l'OTAN durant quarante ans n'a d'ailleurs conduit à aucune intégration politique majeure des pays de l'Alliance, même si personne ne niera qu'elle a contribué à leur rapprochement en termes d'identité politique voire de règlement pacifique des différends"*⁶⁸. Et même les forces croisées comme l'euroforce ou l'euromarforce, le sont davantage pour des considérations nationales et des intérêts géopolitiques qu'une volonté d'oeuvrer positivement vers l'affirmation d'une véritable IED.

Si l'association et la mise en commun d'instruments de défense plus ou moins interopérables peut être perçue comme un pas vers une fusion des armées, celle-ci n'est pas inscrite nécessairement prospectivement dans la planification interarmées et multinationale.

Enfin, si les dispositions intergouvernementales pour accompagner la restructuration de l'industrie de défense se sont limitées à encourager et à faciliter les projets de collaboration, il est probable que le processus de rationalisation du marché de défense n'aboutisse pas rapidement à la création de grandes alliances stables entre entreprises de défense⁶⁹. A l'image des coopérations croisées en matière opérationnelle, le processus de collaboration internationale au niveau des industries de défense prendra de l'ampleur - à l'instar de l'accord franco-allemand de Nuremberg de décembre 1996 - mais les institutions nationales conserveront longtemps encore leurs prérogatives et leurs chasses gardées. Ces industries sont trop liées à la défense pour échapper totalement au contrôle des gouvernements ou des nations. Pour l'instant, le processus de fusion est souvent un processus national, parfois bilatéral, impliquant des synergies industrielles ou l'apparition de conglomérats⁷⁰.

Malgré la volonté de beaucoup d'acteurs européens en vue d'une intégration plus forte des marchés de défense en Europe et quoique la création du Groupe Armement de l'Europe occidentale (GAEO) au sein de l'UEO issu du GEIP, la naissance en novembre 1996 de l'Organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAE) et la mise sur pied de l'Organisme conjoint de coopération en matière d'armement formant l'OCCAR (France, Allemagne, Grande-Bretagne et l'Italie)⁷¹ renforcent cet objectif, il est clair que la plupart des pays européens souhaitent "*conserver un potentiel national aussi important que possible, n'encourageant la coopération internationale que lorsque cela semble indispensable*"⁷². En d'autres termes, la préférence nationale semble encore dominer la préférence européenne même si d'aucuns estiment que les Etats européens doivent envisager une défense moins précautionneuse des particularismes nationaux⁷³.

Néanmoins, la réduction des investissements en matière d'équipements vont peser de plus en plus sur les procédures en matière de définition des besoins, de conception et d'acquisition de matériels. Le morcellement du marché ouest-européen de défense⁷⁴ et la fin de la guerre froide n'ont-ils pas plongé les industries européennes de ce secteur⁷⁵ dans une crise importante? Associée à l'augmentation des coûts et à la limitation des séries, cette situation devrait se traduire par de fortes pressions sur les producteurs afin qu'ils développent des coopérations internationales, par l'abandon progressif de certaines capacités nationales et par le recours plus systématique aux achats "sur étagère" en recourant à la concurrence internationale.

Dans un environnement concurrentiel transatlantique⁷⁶, avec l'absence de mécanisme de prise de décision commune en matière de restructuration des industries de défense et vu le caractère délicat d'industries considérées par certains Etats comme secteur stratégique, l'intégration des marchés de défense à l'échelle européenne afin de réduire les coûts et améliorer l'IEDS est devenue incontournable mais reste difficile à mener et surtout à contrôler.

Une des issues devrait passer par l'intensification des programmes communs d'étude et de prospective afin de lutter contre le cloisonnement des programmes militaires nationaux, aboutir à des dépendances librement consenties et, à terme, travailler à la définition commune des matériels à produire et à acquérir le plus souvent possible multinationalement⁷⁷. L'objectif passe par la concertation, le développement, la réalisation et l'acquisition commune d'équipements futurs des armées, en vue de capacités militaires partagées et une meilleure interopérabilité.

Pour le Commissaire européen Hans Van den Broek, il serait opportun de "*faire de la politique européenne de l'armement la force d'impulsion d'une IEDS, comme la monnaie européenne unique a été le moteur de l'Union économique et monétaire*"⁷⁸.

En ce sens, le processus de rationalisation des marchés en Europe est un des éléments constitutifs d'une IEDS par le biais d'une coopération fonctionnaliste.

Aussi, la volonté d'intégrer les marchés de défense en Europe procède de motivations fonctionnelles et protectionnistes, mais l'objectif politique ne serait pas absent avec le renforcement de l'Union politique des Etats européens⁷⁹ par le biais de la définition commune des besoins en matériels; la définition commune des risques et menaces justifiant préalablement ou à posteriori les choix de coopération.

4. La clarification des structures institutionnelles

Parallèlement au renforcement des synergies en matière opérationnelle, toute avancée en matière d'identité européenne de défense et, partant, d'une définition commune en matière de Livre blanc européen de la sécurité, devra dépendre d'une clarification du rôle et des relations structurelles entre les institutions que sont l'Union européenne, l'Union de l'Europe occidentale et l'Alliance atlantique.

La conférence intergouvernementale de 1996 et le développement des décisions prises à Berlin en matière d'identité européenne de défense devraient, en principe, en 1997, clarifier quelque peu les relations entre l'UEO et l'UE et entre celles-ci et l'OTAN.

Toute la difficulté vient de cette situation quelque peu schyzophrénique qu'implique la difficulté de bâtir une architecture de défense incluant à la fois une plus grande autonomie européenne en la matière, une clarification du jeu de pouvoirs entre l'UE et l'UEO et le maintien des liens transatlantiques à la fois assez lâches pour favoriser cette identité européenne mais suffisamment fermes que pour ne pas remettre en cause la solidarité alliée.

Déjà, les relations entre l'UEO et l'UE sont réduites à la plus simple expression:

- rareté des réunions d'experts entre le groupe politico-militaire de l'UEO et le groupe d'experts de la commission européenne,
- absence de relations régulières entre le Conseil de l'UEO et le Secrétariat de l'Union européenne,
- absence de représentation croisée entre le Conseil affaires générales et les sessions ministérielles de l'UE;
- dissymétrie importante en matière de confidentialité des documents et de mesures de sécurité entre l'Union européenne et le "tandem" UEO-OTAN
- et enfin, volonté de certains Etats membres de l'Union de refuser tout approfondissement des relations entre elle et l'UEO, afin d'éviter que l'UEO ne soit trop rapidement assimilée et intégrée dans l'Union européenne.

En d'autres mots, certains Etats n'ont pas souhaité que l'UEO caractérisée parfois comme une polyphonie à vingt-huit membres disposant de statuts différents⁸⁰, s'engage dans un thème où des synergies pourraient potentiellement s'opérer avec l'Union européenne; de peur que cette ouverture ne donne un argument supplémentaire aux partisans d'une intégration rapide de l'UEO dans l'UE⁸¹.

Avant d'aboutir en matière de politique de défense commune, la CIG96 devrait pouvoir renforcer la visibilité extérieure de l'Union au travers d'une personnalité et de représentants spéciaux selon les circonstances⁸², parallèlement à la création d'une structure de planification de la politique et d'alerte précoce et de l'approfondissement de la possibilité de recours aux moyens militaires de l'UEO ou de l'OTAN, dans un cadre où pourrait être adoptés les principes du vote à la majorité qualifiée⁸³ et de l'abstention constructive⁸⁴. Néanmoins, il n'y a pas nécessairement de continuum intégrationniste entre la PESC et la défense (le premier aboutissant automatiquement au second) tandis que *"l'UEO n'est pas subordonnée aux instances politiques de l'Union, n'associe que de manière très restreinte l'Union à ses propres travaux et celle-ci ne fait presque jamais appel à elle"*⁸⁵. Bien que l'UEO se rattache davantage à l'Union⁸⁶, le compromis de Maastricht aboutit bel et bien à une double fonction où l'UEO est à la fois bras armé de l'UE et pilier européen de l'OTAN⁸⁷.

Quant aux relations entre l'UEO/UE et l'OTAN, elles restent inégales lorsque l'on aborde la question de l'opérationnalité militaire. Malgré le fait que le Conseil de l'Atlantique nord réuni à Copenhague les 6 et 7 juin 1991 reconnu, pour la première fois, le bien fondé des efforts entrepris par la Communauté européenne en vue de se doter

d'une identité de sécurité et un rôle en matière de défense, cette reconnaissance fut assortie d'impératifs de conditions par l'Alliance.

Même le soutien total des ministères des Affaires étrangères des pays de l'OTAN en décembre 1993 à propos d'un IEDS en voie d'émergence, les ambiguïtés demeurent, renforcées par les interrogations futures sur le niveau d'implication américaine aux crises européenne, de présence militaire effective sur le vieux continent et sur l'exacte autonomie européenne en matière de contrôle politique et de commandement dans le cadre des GFIM.

Devant ces multiples contradictions, plusieurs modèles avec leurs différentes variantes sont possibles en matière de relations entre UEO et OTAN:

Le premier verrait une répartition des tâches entre l'OTAN et l'UEO avec une faculté de dissociation et de mise en oeuvre sous couvert du principe des "chapeaux" qui devront prévaloir sur l'autonomie des organisations de sécurité. Dans ce cadre, les initiatives de soutien à l'UEO peuvent être vues "*comme des efforts de préservation de l'OTAN plutôt que comme des tentatives d'endommager ou de supplanter cette dernière*"⁸⁸; tandis que le développement "*du rôle opérationnel de l'UEO pourrait permettre à l'Alliance de bénéficier d'un partage plus équilibré des risques, des responsabilités et des charges*"⁸⁹. Cependant, une ébauche de répartition des zones d'influence entre Américains et Européens aurait pour conséquence de réduire l'autonomie de l'UEO et de limiter la marge de manoeuvre européenne lors des crises.

Le second modèle aboutirait à l'entière subordination de l'UEO à l'OTAN; "*l'UEO n'étant appelée à intervenir qu'après que l'OTAN ait décidé de ne pas le faire*"⁹⁰. Ce principe de subsidiarité, reflétant la disproportion entre les deux organisations en termes structurels, d'effectifs d'état-major, d'outils stratégiques et d'intégration militaire, exprime aussi la volonté d'éviter toute duplication onéreuse des fonctions et instruments et rappelle au demeurant la réalité de l'article 4 du Traité de Bruxelles transférant les compétences militaires européennes à l'OTAN.

En n'exerçant que les compétences que l'OTAN ne peut ou ne veut assumer, l'UEO serait alors limitée aux tâches subalternes ou délicates de l'Alliance. Cette absence de perspective, cette occultation de l'organisation européenne de défense pourrait aboutir à l'effacement de l'UEO, tel que l'exprime Warren Christopher, estimant que "*l'architecture pour la nouvelle Europe doit se fonder sur celle de la vieille Europe et sur les structures existantes qui sont, avant tout, l'OTAN et la CSCE/OSCE*"⁹¹.

Le troisième modèle serait plus coopératif. Il impliquerait une réelle volonté d'organiser une européanisation de la défense, même s'il n'y a pas de "*volonté générale de faire de l'UEO quelque chose qui pourrait sembler concurrencer l'OTAN ou paraître lui porter ombrage*"⁹². Tout en tenant compte d'une dépendance opérationnelle à l'égard de l'OTAN via les CJTF et le cadre des différents Traités, l'objectif serait d'aboutir à une réelle complémentarité entre l'OTAN et l'UEO.

Même si l'article J4 alinéa 4 du Titre V du Traité sur l'Union européenne indique que la politique européenne doit être compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans le cadre du Traité de l'Atlantique nord, le soucis d'équilibrer les engagements et d'atteindre un compromis entre atlantistes et européistes exprimeraient néanmoins une volonté européenne de dépasser une certaine vassalité.

La difficulté actuelle tient à l'adoption de principes de transparence et de réelle complémentarité, dans la mesure où une subsidiarité effective et librement consentie

implique un système mobile de pouvoirs de décision et de compétence. Si l'UEO peut devenir le bras armé de l'Union européenne, elle devra encore reposer, parce que c'est opérationnellement inévitable, sur l'OTAN; d'autant plus que *"la multiplicité des défis à la sécurité européenne dépasse les capacités isolées de n'importe laquelle d'entre elles"*⁹³.

L'échelle des perceptions pourrait finalement osciller entre l'absence de rivalités ou celle de "complémentarité compétitive" entre l'OTAN et l'UEO; avec pour attitude, l'adoption de positions politiques et de procédures plus souples permettant de décider, au cas par cas, selon les domaines et les crises, d'affecter telle ou telle question dans le cadre des instances de l'OTAN ou de l'UEO.

L'assise structurelle et opérationnelle de l'un soutenant ou limitant selon les cas la montée en puissance et les initiatives de l'autre. Néanmoins, l'UEO ne peut être en aucun cas un substitut à l'OTAN, sachant que la grande majorité des pays européens reprendraient à leur compte la limite fondamentale émise par Gabriel Robin, ancien ambassadeur français au Conseil de l'OTAN: *"Plutôt pas d'armée européenne qu'une armée européenne qu'il faudra payer du démantèlement de l'OTAN"*⁹⁴.

En réalité, la défense de l'Europe et celle de l'OTAN doivent être articulées différemment. Chacun en est conscient, au moment où les forces armées américaines se retirent partiellement d'Europe⁹⁵ dans un contexte de dénucléarisation tactique terrestre et maritime. Si les rapports entre l'OTAN et l'UEO seront encore pour le court terme affectées par une certaine condescendance d'Evere aux balbutiements de la cellule de planification installée rue de la Régence à Bruxelles, inexorablement, les capitales européennes représentées dans chacune des organisations de défense devront se rendre à l'évidence: la poursuite du retrait militaire américain d'Europe, l'avènement d'une "stratégie mobile"⁹⁶ et les nouvelles ouvertures britanniques vis-à-vis des structures de défense européenne pourraient avoir pour conséquence de contraindre celles-ci à européaniser les structures de l'Alliance.

Selon Lee Hamilton, président de la commission des affaires étrangères de la Chambre des Représentants aux Etats-Unis, *"le moment va venir où le commandement de l'OTAN ne sera plus américain; ce commandement doit évoluer vers une forme plus accentuée de partenariat"*.

Pour le secrétaire général de l'UEO, Willem Van Eekelen, *"la spécificité européenne vaut d'être affirmée si elle apporte une contribution d'un niveau de qualité et de complémentarité élevé au dispositif de l'Alliance. Ce faisant, l'Europe acquerra un outil de défense collective apte à soutenir en permanence son action diplomatique"*. Car comment aboutir à une PESC sans aboutir en matière d'outils de défense et de coercition ?

L'émergence d'une identité européenne de défense doit nécessairement conduire à une redéfinition de ses rapports avec les Etats-Unis. Et si l'article IV du Traité de Bruxelles modifié et l'article J4 du Traité de Maastricht indiquent que la sécurité européenne ne peut se développer qu'en conformité avec la défense atlantique, il faut donc faire évoluer de concert les structures européennes et les structures intégrées de l'OTAN.

Si la grande majorité des Etats européens voient l'intégration de l'UEO dans l'Union européenne comme un but à terme, dans l'immédiat, l'Union de l'Europe occidentale restera clairement un instrument de l'Union. Cette permanence prudente peut être considérée comme une sécurité et une solution de repli face à la difficulté de garantir un aboutissement satisfaisant en matière de rénovation de l'OTAN et d'équilibrage entre les piliers européens et nord-américains. Aussi, dans ce modèle, une dissolution de l'UEO

dans l'UE pourrait s'opérer seulement lorsque l'OTAN sera rénovée et que l'UEO aura pu dépasser les statuts hybrides de ses différents Etats membres.

Mais si l'intégration européenne de sécurité et de défense ne peut raisonnablement être séparée du chantier stratégique allié, et quand bien même la défense européenne ne peut se concevoir comme concurrente de l'OTAN, l'Alliance atlantique ne tire une bonne part de sa force que de l'intérêt que lui porte son premier représentant et leader américain.

Face aux incertitudes américaines futures en matière d'infrastructures militaires et d'engagement, au caractère isolationniste du Congrès tout comme aux problèmes budgétaires, l'identité européenne de défense devra conserver une porte de sortie complémentaire à que celle, pleine d'interrogations, que peut être la rénovation de l'OTAN par l'intérieur, par le biais d'un rapprochement français vers l'Alliance, d'une tentative éventuelle de parler politiquement d'une seule voix européenne au sein de l'OTAN, d'une nomination d'un adjoint européen au SACEUR ou d'une organisation éventuelle d'un état-major UEO déléguée au sein de la structure intégrée du Shape.

Cette seconde porte de sortie passe par le renforcement inter-étatique de l'outil de coopération européenne militaire qu'est l'Eurocorps, une certaine autonomie spatiale de renseignement et un cadre stratégique-doctrinal sous la forme d'une véritable Livre blanc européen de la défense et de la sécurité intégrant, dans un premier temps, les Etats membres à part entière de l'UEO.

A contrario, même si juridiquement l'UEO reste la composante de défense de l'Union européenne avant d'être l'instrument apte à renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique, elle ne dispose d'aucun moyen permanent majeur affecté à son organisation. Les quelques actions extérieures mineures sont le fruit de regroupements de puissances diplomatiques *ad hoc*, à la carte, et très rarement le produit d'une action collective au titre de l'UEO : les apports militaires sont nationaux, pas européens.

Sans structure militaire en propre, l'application de l'article V du Traité de l'UEO qui prévoit l'assistance militaire en cas d'agression reste dépendante d'un appui majeur de l'OTAN. Qui plus est, l'organisation intégrée atlantique est elle-même politiquement et techniquement subordonnée aux décisions américaines: si Washington s'abstient, l'Alliance n'intervient généralement pas.

La tendance visant à otaniser" l'UEO s'affirme davantage en liant cette dernière aux normes de l'Alliance. Avec le risque que si le dossier GFIM et le rapprochement de la France devaient se conclure de manière peu satisfaisante pour les Européens, le droit de regard américain sur la politique de défense européenne passerait à la fois par le contrôle des modules et cellules GFIM (via l'OTAN) et par une "normalisation" otanienne des structures de l'UEO. En d'autres mots, le marché de dupes n'est pas loin, sauf à imaginer que l'UEO puisse de manière crédible constituer le creuset d'un "caucus" européen dans le cadre transatlantique.

Paradoxalement, l'avenir de l'UEO est dépendante autant d'une clarification à mener au sujet de ses relations avec l'Union européenne que de ses rapports avec l'OTAN. En attendant, l'UEO devra être renforcée en organisant, en son sein, un noyau dur avec les Etats qui acceptent de coopérer sans réticences aux missions de l'Europe occidentale sur une base, pour longtemps encore, intergouvernementale. Mais ce renforcement ne pourra être complet que si l'UEO se dote de compétences militaires minimales dont elle s'est en partie déssaisie via l'article IV du Traité de Bruxelles modifié de 1954 en la subordonnant à l'OTAN.

Les incertitudes géopolitiques et la complexité de la lecture prospective en matière de sécurité aboutissent aujourd'hui à une coopération *ad hoc* et à des alliances d'opportunité.

Inévitablement, l'Europe de la défense à plusieurs vitesses s'installent et les opérations au sein de l'OTAN ou de l'UEO se feront à la carte. Devant l'obligation de réagir aux événements au cas par cas, la possibilité de choisir à la carte, sur étagère, avec le chapeau OTAN, UEO, coalitions de circonstance ou au titre d'actions nationales, selon les situations et les objectifs politiques de chaque capitale, garantit aux Etats une sécurité d'engagement et un pragmatisme diplomatique maximums.

Si nous n'éviterons plus très longtemps un débat fondamental sur l'avenir de l'OTAN, nous n'éluderons pas davantage les enseignements à tirer des dérobades, réticences et hésitations des actions européennes lors des crises récentes affectant l'UEO.

A cet égard, les rivalités d'ambitions, de compétences et d'intérêts politiques entre Etats européens auront été particulièrement nuisibles à la sécurité même de l'Europe mais aussi aux avancées en matière d'europanisation de la défense.

Pire, selon Jacques Baumel, "*certaines initiatives sont en effet freinées, retardées, voire bloquées par certains qui ne veulent en aucun cas donner plus d'importance à l'UEO qu'à l'OTAN*"⁹⁷. Qui plus est, avec une UEO aux trois fonctions, à savoir instrument de coercition sous direction américaine ou sous direction *ad hoc* intra-européenne ou instrument d'action au service d'objectifs fixés par l'Union européenne; il n'existe plus de congruence parfaite des dispositifs de sécurité et de défense entre Europe occidentale.

En d'autres termes, tous les Etats membres de l'UEO ne peuvent se sentir concernés par la lettre de l'article IV du Traité de Bruxelles modifié relatif à la subordination opérationnelle de l'organisation européenne de défense aux structures de l'Alliance atlantique.

En attendant, les deux organisations de la défense occidentale ont encore de beaux jours devant elles, avec, selon les situations, des relations empreintes de coopération, de complémentarité-subsidiarité ou de rivalité, dans lesquelles lesdites institutions sont "*au service de la politique de puissance et des intérêts des Etats ou groupe d'Etats concernés, conformément à l'approche néo-réaliste des relations internationales*"⁹⁸. Le poids important des chancelleries nationales et la tendance à subir les événements exogènes⁹⁹ relativisent la volonté d'autonomie de décision des organisations de sécurité européenne. En vérité, la question n'est pas strictement institutionnelle mais politique, liée aux visions politiques antagonistes que se font les divers capitales. Divergences qui elles-mêmes sont secouées par les problèmes de différence de cultures de sécurité entre les différentes organisations¹⁰⁰, la compétitions entre institutions¹⁰¹, la multiplication et les chevauchements des niveaux de compétence jusqu'à la redondance, entraînant finalement une perte partielle de légitimité, l'accentuation de rivalités et les blocages diplomatico-militaires à l'image de la Bosnie ou du Rwanda.

Cependant, la question de l'élargissement des institutions de sécurité en y intégrant les PECO complexifie davantage les relations inter-organisationnelles en pleine mutation¹⁰². Aussi, peut-on imaginer, dans le cas d'une politique volontariste à ce sujet, la rédaction d'un Livre blanc de la défense et de la sécurité avant que les nouveaux pays aient adhérer officiellement et comme membre à part entière à l'UEO et à l'OTAN. Bien que les PECO aient participé en tant que membres partenaires associés au contenu de la Déclaration de Madrid de l'UEO considérée comme une ébauche très partielle d'un Livre blanc de la sécurité, un exercice plus abouti en la matière pourrait exiger un consensus

plus ferme et des exigences plus élevées qui ne seraient possibles, dans un premier temps, qu'avec les premiers Etats membres de l'Union de l'Europe occidentale. Toute la difficulté résiderait dès lors dans la mise en évidence d'une certaine frilosité dans la perception qu'ont certains Etats face à d'autres, alors que le caractère *ad hoc* des missions autorisent justement une certaine liberté d'appréciation. En d'autres mots, tous les Etats membres, quel que soit leur statut, pourraient participer à la rédaction d'un véritable Livre blanc européen de la sécurité, dès lors que la perpétuation d'un certain intergouvernementalisme à échéance prévisible n'imposerait nullement à tous les Etats à participer à des missions hors article 5 considérées comme les plus sujettes à caution.

L'autre versant serait d'estimer que la mise en oeuvre d'un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense ne pourrait être engagée que préalablement à l'existence d'un seul statut pour tous les Etats membres de l'UEO, membres de l'Union européenne, souscrivant intégralement aux dispositions de l'article J.4 et membres à part entière de l'Alliance atlantique. Sans ces harmonisations, toute velléité d'entamer une réflexion approfondie sur un véritable Livre blanc de la sécurité serait inutile.

De toute évidence, nous ne pouvons préciser plus avant la question de l'identité européenne de défense sans avoir posé préalablement la question des rapports transatlantiques. Pour l'OTAN, "*l'émergence d'une IEDS doit pouvoir renforcer le lien transatlantique*" tout en permettant aux Européens "*d'assumer une responsabilité plus grande pour leur sécurité et leur défense commune*"¹⁰³. Pour bon nombre d'alliés, cette promotion européenne ne peut se faire si cela doit inciter les Américains au désengagement, si cela doit poser un problème de leadership intra-européen (France, Allemagne, Royaume-Uni, petits pays alliés du franc nord, alliés du flanc sud) ou si cela doit pouvoir se réaliser en affaiblissant d'autant l'Alliance.

Si "*d'aucuns reconnaissent que le projet européen, s'il aboutit, est à terme incompatible avec le maintien de l'OTAN, même si l'Alliance atlantique en tant que telle n'a pas de raison de disparaître*"¹⁰⁴, les liens transatlantiques devront à terme être recodi-fiés. Car l'OTAN est la politique européenne des Etats-Unis¹⁰⁵ et la tutelle qu'ils ont établie depuis presque un demi-siècle sur l'Alliance atlantique.

La situation nouvelle de l'après-guerre froide fait que les Européens n'ont "*pas le droit d'attendre des Etats-Unis qu'ils assurent en permanence le service d'ordre dans la Maison européenne*"¹⁰⁶. Les relations euro-américaines seront définies par d'autres enjeux que l'ancienne menace monolithique soviétique¹⁰⁷ et il deviendra nécessaire d'établir de nouvelles règles du jeu, surmonter les allégeances et les relations de pouvoir¹⁰⁸ afin que l'Europe soit autre chose "*qu'un segment d'un vaste marché euro-atlantique ou mondial*"¹⁰⁹.

Fondement du leadership américain¹¹⁰, l'OTAN doit, par l'ampleur ou la faiblesse de sa réforme interne, être le moteur ou le frein, d'une redéfinition des liens transatlantiques entre partenaires vraiment égaux. Car l'affirmation d'un pôle européen au sein de l'Alliance aura des conséquences politiques importantes sur les liens transatlantiques¹¹¹, et il est possible qu'"*un nouveau traité bilatéral de défense mutuelle et de coopération globale, entre l'Union européenne et l'Amérique, reste la seule option crédible à terme, si l'on veut donner à la notion de partenariat euro-américain le sens d'une coopération fructueuse entre deux partenaires égaux en droits et en puissance*"¹¹².

L'identité européenne de défense et de sécurité commune devrait nécessairement dans son futur Livre blanc inscrire un chapitre ouvert sur les relations transatlantiques afin d'y inscrire son renforcement parallèlement à un progrès qualitatif de l'intégration européenne.

Pour les plus européistes, il faudrait de toute évidence modifier radicalement un état d'esprit où *"c'est toute une génération de fonctionnaires et d'hommes politiques internationaux qui considèrent l'Europe non comme une entité indépendante, mais comme une partie d'un tout qui se nomme l'Occident, et où l'Amérique tient un rôle prépondérant"*¹¹³.

5. La question de la dissuasion nucléaire concertée

L'élaboration d'un Livre blanc européen de la défense et de la sécurité imposera de définir la place éventuelle, collective ou nationale, existentielle, concertée ou partagée, de la dissuasion nucléaire française et britannique dans le processus d'identité européenne de défense, en y incluant certaines considérations stratégiques et transatlantiques sur la fonction des armes nucléaires résiduelles ou des probables futures installations virtuelles américaines en Europe.

L'effondrement des régimes communistes à l'est et la dissolution de l'Union soviétique ont bouleversé le paysage géostratégique et remis en cause les paradigmes de la guerre froide par délitement de la confrontation Est-Ouest. La fin de la confrontation militaire, du conflit idéologique et de la division de la région euro-atlantique en blocs opposés a bouleversé la perception du jeu dissuasif. La menace précise et identifiée ne pouvant plus s'incarner *"dans un adversaire, un espace, ni un Pacte"*¹¹⁴.

De nouvelles interrogations sur l'avenir de la sécurité européenne voient le jour. Parmi celles-ci, le devenir des armes nucléaires est posé, à la fois dans leur pérennité, leurs doctrines d'emploi, leurs composantes, dans une Europe élargie qui "accueille" encore des arsenaux de quatre Etats nucléaires sur cinq. La fin de la guerre froide - en éliminant tout ennemi défini et prévisible - et la modification de la profondeur du champ stratégique posent dorénavant le problème fondamental de l'avenir du nucléaire et des stratégies actuelles en Europe.

Quelle place la dissuasion nucléaire doit-elle avoir dans le processus d'élaboration d'un Livre blanc? Sachant que la dissuasion nucléaire est intimement liée au concept d'intérêts vitaux, la réflexion à ce sujet deviendra incontournable.

Même si le nucléaire ne semble plus être l'élément mobilisateur d'une politique de défense européenne, dès le moment où le Traité de Maastricht envisage une Union européenne qui devrait, à terme, disposer d'une défense commune, il est clair que *"la dimension nucléaire devra, tôt au tard, être prise en compte dans le processus d'unification"*¹¹⁵.

Pour beaucoup d'acteurs et observateurs stratégiques comme de représentants d'Etats-nations européens, aborder la question de la dissuasion nucléaire européenne peut sembler prématuré. Et si le débat sur la dissuasion nucléaire européenne et transatlantique est incontournable dès le moment où l'on intègre les avancées de l'Union, il ne peut s'agir que d'une réflexion à mener très prudemment et sur le long terme.

Plusieurs phénomènes et motifs peuvent expliquer cette prudence :

- * Premièrement, les questions de sécurité dans le monde actuel ne se posent plus en termes strictement militaires, ni en termes strictement nationaux¹¹⁶. La complexité du monde rend la question du nucléaire encore plus complexe et ne peut donc être traitée qu'avec précaution. Jusqu'alors centrale dans la pensée politico-militaire, la

stratégie nucléaire tend à être dévalorisée. L'arme nucléaire *"n'a plus aujourd'hui la même valeur d'étalon des rapports de puissance dans le monde"*¹¹⁷.

N'étant plus, dans le contexte actuel, le facteur premier du maintien de la paix en Europe, l'arme nucléaire et donc finalement la coopération nucléaire pourraient ne pas être si essentielles à la construction européenne¹¹⁸. Dévalorisé politiquement au profit de la puissance économique, divisant les Européens parce qu'il souligne une exception nationale difficilement supportable pour certains d'entre eux¹¹⁹, le nucléaire subit une déflation doctrinale, stratégique et budgétaire, avec d'autant plus de profondeur que la priorité sur l'arme nucléaire se répercute encore aujourd'hui sur le renouvellement des forces conventionnelles et sur les capacités d'action extérieure. Perdant progressivement sa position centrale dans le dispositif militaire et stratégique, ne pouvant plus être brandi comme outil d'apocalypse contre l'adversaire¹²⁰, le feu nucléaire ne peut jouer face aux multiples crises de l'après-guerre froide. Actuellement, les circonstances dans lesquelles le discours de la dissuasion, la gesticulation ou l'utilisation d'armes nucléaires pourraient être élaborés sont difficilement envisageables.

- * Deuxièmement, les pesanteurs intellectuelles et sociologiques du paradigme de la dissuasion¹²¹ constituent un frein à une remise à plat des concepts. Dès l'instant où les racines de la dissuasion sont profondément ancrées dans les schèmes de pensée des stratèges, au moment où il devient beaucoup plus délicat de lire les rapports de forces dans un contexte géopolitique mouvant, incertain et plus complexe que par le passé, toute réflexion sur le nucléaire pourrait rester conformiste, par prudence. Si les choix doctrinaux sont aujourd'hui plus nombreux que par le passé, le contexte géopolitique prédispose plutôt à la pause conceptuelle et à la veille technologique;
- * Troisièmement, aborder la question de la dissuasion concertée européenne ne peut se faire sérieusement qu'après avoir approfondi la question de l'identité européenne de défense. En d'autres mots, il faut attendre d'avoir construit les fondations politico-militaires conventionnelles de l'Union européenne et répondu sous la forme d'un véritable Livre blanc européen de la défense et de la sécurité aux défis, risques et "menaces" perceptibles, avant d'aborder en profondeur la question de l'avenir de la dissuasion nucléaire qui sera éventuellement le toit de l'édifice. En attendant, la dissuasion nucléaire nationale française et britannique sera toujours opérante par le déclaratoire tout comme, en principe, la solidarité transatlantique par le dispositif à double clef substratégique que constituent l'existence (et à terme les probables éventuels transferts) d'armes nucléaires américaines dans les installations prévues à cet effet en Europe et l'existence théorique du parapluie global stratégique américain.

La question nucléaire a toujours été un problème délicat à traiter dans toutes les chancelleries européennes. Dans ce domaine, les positions ont souvent été mouvantes et ambiguës, ou prudemment figées tout en restant dans le domaine des généralités. Cette difficulté d'aborder les questions nucléaires même au niveau dialectique et l'extrême prudence dans la formulation d'éventuelles positions précises sont particulièrement caractéristiques chez les pays "neutres" européens.

Par ailleurs, dans tous les pays européens - à l'exception, avec certaines nuances, des pays nordiques et neutres -, il existe des clivages entre partis politiques et même à l'intérieur des partis à propos de la dissuasion nucléaire. Si l'Irlande, l'Autriche, la Suède et la Finlande n'acceptent pas l'article V du Traité de Bruxelles modifié et ne sont pas membres de l'Alliance atlantique, des liens étroits entre voisins scandinaves dans le cadre

du Conseil nordique harmonisent les positions dans des domaines aussi délicats que la défense et les positions générales sur le nucléaire.

Une sensibilité anti-nucléaire est fortement représentée au niveau des gouvernements européens, dont les deux tiers sont dirigés par la gauche ou par une coalition au sein de laquelle la social-démocratie est représentée. Mais, à l'intérieur des mêmes groupes idéologiques, des nuances importantes peuvent exister, séparant par exemple les sociaux-démocrates danois ou suédois, des socialistes espagnols, belgo-flamands, français et grecs.

Pour complexifier davantage la lecture, la plupart des gouvernements européens ont engagé une critique politique ouverte à propos de la reprise temporaire des essais nucléaires souterrains français, tout en soutenant la pérennité de la dissuasion européenne; seules l'Espagne, la Grèce et l'Allemagne se sont abstenues en matière d'expérimentations nucléaires (dans le cadre d'une résolution de l'Assemblée des Nations Unies) pour des raisons de proximité d'intérêts diplomatiques.

Aussi, la grande majorité des Etats européens ont souhaité séparer les deux domaines et distinguer la critique relative aux essais nucléaires du soutien - répété lors de la Déclaration de Madrid de l'UEO le 14 novembre 1995 - à la dissuasion nucléaire française et britannique, considérée comme une contribution à la sécurité globale des alliés. Par cette position, ils entérinaient l'idée selon laquelle la dissuasion nucléaire française pourrait être toujours opérante et crédible sans passer par une reprise d'expériences nucléaires.

Si les institutions de l'Union européenne ont maintes fois abordé la question du nucléaire, cela concerna toujours les aspects connexes à la dissuasion ou les domaines relatifs à la sécurité nucléaire, sauf indirectement, dans quelques paragraphes greffés dans certaines recommandations du Parlement européen et dans certains travaux particuliers de la DG1A de la Commission européenne.

Plusieurs motifs peuvent expliquer l'absence de prise sur le concept de dissuasion nucléaire et les politiques de défense nucléaire en Europe. Les Etats ont toujours considéré que le lieu où devait s'élaborer une concertation à ce sujet devait être l'OTAN avec le Conseil de l'Atlantique Nord et le Groupe des plans nucléaires, mais aussi les multiples contacts et rencontres en bilatéral, par une diplomatie de capitale à capitale. Le caractère délicat et souverain des doctrines de dissuasion nucléaire prédisposait les Etats à ignorer une Union européenne dont la PESC et l'identité européenne de défense restent encore à élaborer.

Cette restriction fut elle-même renforcée par le 4ème alinéa de l'article J4 du Traité de Maastricht où il est stipulé que l'Union européenne devra respecter, d'une part, *"les obligations qui découlent pour certains Etats membres du Traité de l'Atlantique Nord"* et, d'autre part, *"le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains"* d'entre eux. Le terme "spécifique" concerne bel et bien la neutralité irlandaise mais aussi et surtout le domaine nucléaire militaire des Etats européens que sont le Royaume-Uni et la France.

Mais si on peut estimer que d'éventuelles décisions de l'Union européenne ne pourront affecter le caractère spécifique de la politique nucléaire de certains Etats, toutefois, le Traité de Maastricht donne à l'Union un droit de regard sur les coopérations militaires entre Etats membres puisque l'Union *"ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs Etats membres au niveau bilatéral,*

dans le cadre de l'UEO et de l'Alliance atlantique, dans la mesure où cette coopération ne contrevient pas à celle qui est prévue au présent titre ni ne l'entrave".

Devant ces restrictions et auto-limitations, les institutions de l'Union européenne ont surtout travaillé dans le domaine de la non-prolifération, le contrôle des produits à double usage et des mesures de sécurité contre les trafics de matériaux et substances nucléaires, et les aspects environnementaux de la reprise temporaire des essais nucléaires français¹²².

Cependant et bien que le document n'engage nullement la Commission européenne, le deuxième rapport du Groupe à haut niveau sur la PESC intitulé "La politique extérieure et de sécurité de l'Europe à l'horizon 2000: les voies et moyens d'une véritable crédibilité" (28 novembre 1995), précise dans son paragraphe 68 sur la progression vers l'identité européenne de défense qu'un tronc commun d'armements et d'équipements reconnus par tous devrait inclure, entre autres, *"une dissuasion nucléaire crédible"*.

Au sein de l'UEO, l'organisation a depuis toujours traité des questions de défense et de sécurité, y compris les questions nucléaires et son texte fondateur sous-entendait l'intégration des outils nucléaires au bénéfice de la défense de l'Europe. Ainsi, l'article V du Traité de Bruxelles modifié précisait qu' *"au cas où l'une des Hautes parties contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres"*. Selon cet article V, cela pourrait sous-entendre que la France et le Royaume-Uni pourraient être conduits à user éventuellement (mais sans automatisme juridique formel pour une mise en jeu du nucléaire) de leur force de dissuasion nucléaire en cas d'agression visant l'un ou plusieurs autres Etats parties au Traité.

D'autres textes fondamentaux, adoptés par les Etats fondateurs puis par les nouveaux Etats membres à part entière de l'UEO, intégrèrent la dimension nucléaire.

Celui de la Plate-forme de La Haye (27 octobre 1987) qui en matière de prévention des conflits armés insiste sur la nécessité de fonder la stratégie de dissuasion et de défense *"sur une combinaison appropriée de forces nucléaires et conventionnelles, dont l'élément nucléaire est le seul qui puisse confronter un agresseur éventuel à un risque inacceptable"*. Le document adopté par les Etats membres de l'UEO souligne le caractère irremplaçable du rôle des forces conventionnelles et nucléaires des Etats-Unis dans la défense de l'Europe et l'apport des forces indépendantes de la France et du Royaume-Uni à la dissuasion globale et à la sécurité.

Plus récemment, le Conseil des Ministres de l'UEO réuni à Madrid le 14 novembre 1995 adopta le document intitulé "La sécurité européenne: Une conception commune des 27 pays de l'UEO". Présentant une définition commune des risques, le contexte de la sécurité européenne ainsi que la contribution des pays membres dans le domaine de la prévention et de la gestion des crises, la Déclaration de Madrid a intégré dans son paragraphe 158, quelques précisions sur le rôle des forces nucléaires dans la dissuasion.

Proposé puis quelque peu remanié au Conseil par la délégation française et britannique une semaine environ avant la réunion de Madrid, ce paragraphe avait pour but d'intégrer la dimension nucléaire dans un texte qui pourrait un jour devenir une référence. Cette procédure fit que l'Autriche, la Finlande, l'Irlande et la Suède rappelèrent en note dans le document *"qu'elles n'ont pas pris part aux décisions mentionnées au paragraphe 158"*, estimant qu'étant simples observateurs à l'UEO, elles n'ont intégré que les acquis de Maastricht. Néanmoins, étant tenue par l'article J-4 paragraphe 4 indiquant que la

politique de défense commune (à venir) doit être compatible avec la stratégie de l'Alliance atlantique, si cette dernière maintient une composante nucléaire, ces Etats seront dans une position plus inconfortable qu'aujourd'hui en cas de concrétisations de cette PDC. Ils seront alors dans une situation où ils feront jouer la "footnote" lors de futures déclarations impliquant le nucléaire, tout comme les Grecs et les Danois le firent respectivement à propos de leur contentieux avec la Turquie en mer Egée et le problème des visites navales à caractère nucléaire dans les ports de la péninsule.

Ce dernier paragraphe, qui rappelle à la fois le paragraphe 55 du Concept stratégique de l'Alliance, la Plate-forme UEO de La Haye ainsi que les conclusions préliminaires pour la définition d'une politique européenne de défense commune (Conseil de l'UEO à Noordwijk le 14 novembre 1994) qui soulignaient que *"les Européens ont une responsabilité majeure en matière de défense, tant sur le plan conventionnel que nucléaire"*, précise dans sa dernière phrase que *"les forces nucléaires indépendantes du Royaume-Uni et de la France, qui remplissent un rôle de dissuasion qui leur est propre, contribuent à la dissuasion et à la sécurité globales des Alliés"*.

En dehors de ces textes solennels, l'UEO est restée discrète en matière nucléaire dans la mesure où la défense en général et le nucléaire en particulier sont des domaines impliquant les relations entre gouvernements, souvent par dessus les structures organisationnelles que sont le Secrétariat et le Conseil permanent. L'organe exécutif de l'UEO ne travaillerait pas actuellement sur le concept de dissuasion européenne et les éventuelles discussions internes à ce sujet ne sont pas très élaborées dans la mesure où à côté de son caractère délicat, l'on considère que le thème du nucléaire doit d'abord être envisagé à l'OTAN ou entre capitales, mais aussi parce que Paris n'a, semble-t-il, pas choisi l'UEO comme organe de réflexion principal. Une des raisons étant que le caractère diversifié des statuts des Etats membres à l'UEO et la faiblesse de ces structures politico-militaires sont moins favorables à une discussion ouverte sur les concepts nucléaires qu'au sein de l'Alliance, où les Etats membres ont l'habitude de travailler depuis longtemps sur ce thème. Dès le moment où, à Madrid, l'UEO a parlé à vingt-sept sur la définition des risques, il serait difficile officiellement d'aborder aujourd'hui la question délicate du nucléaire en réduisant "les cartons d'invitation". Reste qu'en théorie, la porte symbolisant une possible ouverture des débats également à l'UEO n'est pas totalement close car, lors du discours de M. Hervé de Charette, ministre français des Affaires étrangères, devant le Conseil ministériel atlantique du 5 décembre 1995, nous avons pu entendre le représentant de la France indiquer que l'UEO doit pouvoir devenir, sur le plan politique, *"le cadre de concertation des Européens sur les questions de défense, en tant que composante de défense de l'Union et en tant que pilier européen de l'Alliance"*. En outre l'ambassadeur français à l'OTAN, M. Gérard Errera, n'aurait pas utilisé l'expression "dissuasion concertée" en présentant début 1996 ses propositions générales, restées confidentielles, sur le processus de rapprochement de la France vis-à-vis de l'OTAN.

Au niveau de l'Assemblée parlementaire de l'UEO, plusieurs initiatives personnelles ont abouti en matière de rapports concernant totalement ou en partie les aspects de la dissuasion nucléaire, et plusieurs débats ont déjà eu lieu à ce sujet, même si les documents adoptés en session n'ont qu'une valeur politique de recommandation, sans valeur contraignante.

Le rapport de M. Charles Goerens (Parti Démocrate luxembourgeois) de l'Assemblée de l'UEO intitulé «L'UEO après Maastricht» (document 1308 du 13 mai 1992) recommandait au Conseil de charger un groupe de travail d'examiner les besoins de l'Europe en matière de dissuasion dans la conjoncture nouvelle, en vue de parvenir à la formulation d'une conception européenne du rôle des armes nucléaires et à la mise au point d'une consultation *entre ses membres sur l'éventualité d'un recours à ces armes*».

Pour François Fillon (RPR) qui fut membre de l'Assemblée de l'UEO, la seule voie réaliste sera d'envisager une véritable européanisation du nucléaire français et britannique en fournissant aux autres partenaires une garantie ultime de sécurité. Concrètement, il proposait qu'à l'initiative de la France, les Européens s'entendent sur la création d'un groupe de concertation nucléaire au sein de l'UEO avec quatre axes de discussions:

- *Elaboration d'une approche commune quant au rôle de la dissuasion, avec pour objectif la formulation d'une conception européenne du nucléaire;*
- *Etude de la configuration des arsenaux stratégiques et de leur compatibilité avec les concepts agréés en commun;*
- *Examen des modalités de consultation en cas de recours à l'arme nucléaire;*
- *Elaboration d'une politique en matière de désarmement et de lutte contre la prolifération»¹²³.*

Dans son rapport du 19 mai 1994 (document 1420) adopté à l'unanimité, le sénateur belge Armand De Decker (libéral) recommande entre autres au Conseil de l'UEO *"d'examiner le rôle que pourraient jouer tous les Etats membres de l'UEO dans la définition d'une future stratégie nucléaire européenne, d'étudier éventuellement, ensuite, la possibilité de créer un organe de coordination nucléaire au sein de l'UEO"*, tout en veillant à ce que ces initiatives *"soient mises en oeuvre dans une atmosphère de totale transparence avec les alliés nord-américains de l'Europe occidentale afin de s'assurer qu'ils soutiennent la formation d'une identité européenne de sécurité et de défense"*.

Quant à la réponse formulée par le Conseil à la recommandation n°564 du rapport De Decker, elle rappelle seulement les différentes déclarations officielles historiques de l'UEO et de l'OTAN qui intègrent la dimension nucléaire en insistant sur la politique à mener en matière de non-prolifération.

A l'issue de sa session extraordinaire des 22 et 23 février 1996 à Londres, l'Assemblée de l'UEO a adopté dans le cadre de la décision 14 une déclaration qu'elle a communiqué aux chefs de gouvernement de l'Union européenne et affirmant, entre autres choses, que l'UEO devra *"reprendre et élargir les travaux sur un Livre Blanc précisant notamment les intérêts des pays membres en matière de sécurité et de défense et les stratégies à mettre en oeuvre, y compris la dissuasion et le rôle des armes nucléaires"*. Parallèlement, la recommandation 590 sur l'organisation de la sécurité en Europe (aspects défense) *"considérant qu'il convient d'ouvrir un débat sur le rôle du nucléaire, compte tenu de la prorogation du TNP, du projet de traité sur l'interdiction complète des essais et de la proposition française de "dissuasion concertée"*, recommande *"d'ouvrir un débat sur la défense européenne, renforcée, éventuellement, par une dissuasion concertée"*.

Au sein de l'Alliance atlantique, la Déclaration d'Ottawa (initiée par Michel Jobert, alors ministre français des Affaires étrangères¹²⁴) sur les relations atlantiques entre Etats membres de l'OTAN accordait, dans son paragraphe 6, de l'importance aux forces nucléaires secondaires européennes, tout en les liant néanmoins à la défense commune. Cette reconnaissance de la contribution nucléaire française et britannique pour la défense de l'Alliance devait mettre pour la première fois les deux Etats nucléaires européens sur un pied d'égalité, reconnaissait implicitement le rôle collectif joué par la dissuasion française et "récompensait" en quelque sorte la collaboration discrète qui existait entre l'OTAN et la France à propos du ciblage et de l'adaptation du plan de frappe français aux priorités de l'OTAN dans les scénarios impliquant les premières phases d'utilisation du nucléaire en Europe¹²⁵.

Mais avec la fin de la guerre froide, avec l'amointrissement de la différence entre les doctrines nucléaires, avec l'élaboration probable d'une dissuasion dite minimale suite au processus de désarmement et vu l'initiative française à propos d'une éventuelle concertation sur la dissuasion à engager préalablement au sein du Conseil de l'Atlantique Nord, le discours sur la fonction de l'arme nucléaire pourrait devenir consensuel entre les différents acteurs nucléaires et la plupart de leurs alliés non nucléaires composant les deux alliances de défense gigognes que sont les seize de l'OTAN et les dix Etats membres à part entière de l'UEO. L'OTAN attend un certain nombre de précisions à propos de la proposition française de concertation sur la dissuasion nucléaire, même si certains Etats membres restent méfiants, soit parce qu'ils craignent que cette intrusion française ne précipite le désengagement américain du Vieux Continent, soit parce qu'ils estiment que Paris utilise un double langage et tente de placer le ver dans le fruit afin de "travailler" l'OTAN de l'intérieur au profit d'une identité européenne de défense plus assurée au sein des structures politico-militaires de l'organisation intégrée, soit parce qu'ils craignent que Paris réitère la tentative gaullienne de 1958 sur l'élaboration d'une direction conjointe de l'Alliance par le biais de l'apport nucléaire, soit finalement, parce qu'ils considèrent que l'apport nucléaire français, même reconnu, est aujourd'hui inutile et redondant, et moins crédible que le parapluie américain global.

D'autres voient dans l'inversion des postures nucléaires entre les forces nucléaires européennes et les forces nucléaires substratégiques américaines destinées à la sécurité de Europe - les premières dépassant, aujourd'hui, en nombre les secondes aujourd'hui transférées en partie aux Etats-Unis - la possibilité d'adopter à terme un nouveau document, sorte de "Déclaration d'Ottawa à l'envers", les forces nucléaires américaines y étant présentées comme *"une contribution au renforcement global de la dissuasion de l'Alliance"*, formule utilisée le 19 juin 1974 à propos des forces nucléaires françaises et britanniques. Manière, en quelque sorte, de marquer solennellement l'europanisation de la dissuasion¹²⁶.

Il est probable que tout processus d'europanisation de la réflexion en matière nucléaire affectera en premier lieu le discours politique à propos de la définition de la dissuasion dans le nouvel environnement géopolitique international, la définition des risques et menaces, la doctrine et les outils, le contenu à donner au concept de contre-prolifération exporté en Europe, la conditionnalité du nucléaire dans le cadre de l'élargissement de l'OTAN aux pays d'Europe centrale et orientale et la concertation multilatérale à mener dans un environnement où pourraient jouer hypothétiquement des acteurs nucléaires (ou BC) belligères hors zone.

Dans tous les cas, l'ouverture de l'OTAN à une concertation multilatérale incluant la France sur le futur de la dissuasion sera dépendant du niveau de crédibilité du parapluie nucléaire central américain et du principe de reconstitution. Si une majorité d'armes nucléaires substratégiques américaines ont été rapatriées aux Etats-Unis pour des raisons budgétaires, militaires, géopolitiques ou diplomatiques (en vue de faciliter l'élargissement de l'Alliance), le poids des forces nucléaires européennes va prendre une réelle signification stratégique et politique.

Ainsi, toute réflexion sur la dissuasion nucléaire dans le cadre d'un Livre blanc européen de la défense et de la sécurité devra résoudre préalablement la question de la place future du nucléaire américain dans le paysage géostratégique européen. Elle devra également surmonter les divergences politiques et conceptuelles en matière de dissuasion constatée actuellement entre les différents Etats et les différentes organisations de sécurité ouest-européennes et transatlantiques, à la fois partenaires et "concurrentes".

Reste qu'un certain nombre de raisons ont été avancées pour justifier la nécessité d'aborder dès à présent la question de l'avenir de la dissuasion nucléaire européenne. L'argumentaire repose sur un ensemble de critères d'ordre militaire, stratégique, politique, budgétaire, géopolitique et macro-psychologique.

- * La première argumentation est associée à la montée en puissance et au renforcement des institutions de l'Union européenne. Lors de son discours à l'Élysée à propos de son programme de politique étrangère le 31 août 1995, le président Jacques Chirac indiquait que la France prendrait une initiative à propos du rôle que la dissuasion française pourrait jouer dans le cadre de la construction d'une défense au sein de l'Union européenne. Si cette motivation n'était certes pas complètement étrangère à la recherche d'un contre-feu face aux conséquences de la reprise temporaire des essais nucléaires français, le raisonnement incluait déjà les conséquences de l'intégration européenne sur l'avenir de la dissuasion nucléaire nationale. En d'autres mots, *"la France pourra-t-elle longtemps encore réussir ce tour de force consistant à maintenir une déconnexion croissante entre un projet politique résolument européen, et une stratégie qui continue de reposer sur des concepts strictement nationaux?"*¹²⁷. A terme, il sera difficile de perpétuer une dissuasion française (et britannique) dans sa forme sanctuarisée actuelle dans la mesure où la définition, à terme, d'une politique de défense commune va entrer en contradiction avec elle. Si la construction européenne est bien l'objectif futur de l'Union européenne, ne serait-il pas paradoxal que l'intégration politico-militaire s'arrête aux nationalismes nucléaires de deux de ses membres¹²⁸. En vérité, il est de plus en plus difficile d'imaginer une politique nucléaire indépendante en dehors de l'approbation européenne (en cas de crise), même si le nucléaire ne pourra sortir complètement des prérogatives de défense nationale, vu l'existence des garde-fous édictés par les articles 1 et 2 du Traité de non-prolifération.

En 1997, la question de confiance entre Européens portera sur la politique étrangère et de sécurité commune et sur la définition de la politique de défense, incluant le devenir de l'UEO. Le Livre blanc français sur la défense 1994 indiquait que *"la problématique d'une doctrine nucléaire européenne est appelée à devenir une des questions majeures de la construction d'une défense européenne commune"* et *"l'acuité du sujet s'affirmera à mesure que l'Union européenne réalisera son identité politique en même temps que son identité de sécurité et de défense"*. Bien que la Conférence intergouvernementale de 1996 n'impose pas d'aborder un tel sujet en ce lieu et à ce moment, la France a voulu aborder la question du rôle et de la légitimité de l'arme nucléaire au moment où l'on aborde la question du renforcement de la PESC et de la définition d'une politique de défense commune. Si la perspective d'une défense commune demeure éloignée, *"l'amorce d'une approche européenne commune de la question nucléaire offrirait une réassurance supplémentaire contre les effets d'une renationalisation des politiques de sécurité au sens large au sein de la Communauté"*¹²⁹. Certains vont même jusqu'à estimer que réfuter cette approche reviendrait à contester tout simplement la légitimation même de l'intégration politique de l'Union européenne¹³⁰. L'euro-péanisation de la dissuasion apparaît plus incontournable *"parce que l'Union européenne se prépare à aborder les domaines majeurs de la souveraineté, l'exécutif commun, la monnaie unique, une défense commune"*¹³¹. Cet objectif explique en partie la volonté de solenniser le concept commun franco-allemand signé à Nuremberg, le 9 décembre 1996, où les deux pays affirment qu'ils *"sont prêts à engager un dialogue concernant la fonction de la dissuasion nucléaire dans le contexte de la politique de défense européenne"*, perspective de concertation du reste déjà entamée discrètement une dizaine d'années auparavant.

- * La seconde argumentation aborde la question de la pérennité de la doctrine de dissuasion française (et britannique) face aux autres acteurs nucléaires extérieurs en tenant compte de la place importante que tient l'Europe aujourd'hui. Celle-ci *"ne saurait tenir son rang et défendre ses intérêts sans disposer des mêmes instruments que ceux qu'auront les Etats-Unis, la Chine ou les héritiers de l'Union soviétique. Il est clair qu'il ne pourrait en être ainsi si les capacités nucléaires britanniques et françaises disparaissaient"*¹³². *"Refuser à la France (et à la Grande-Bretagne) les moyens contemporains de la dissuasion nucléaire, c'est aussi renoncer aux bases stratégiques d'une Europe indépendante"*¹³³ Aussi, selon Philippe Seguin, président de l'Assemblée nationale, *"en développant à un niveau de performance modeste mais efficace son arme nucléaire, la France travaille pour l'Europe. Détruire la crédibilité de la dissuasion nucléaire française consisterait inmanquablement à verrouiller la construction européenne par le haut, en rendant la sécurité du continent dépendante des armes américaines"*¹³⁴. Dans ce cas, L'Europe serait la seule, parmi les grands ensembles continentaux - Etats-Unis, Russie, Chine - à ne pas disposer de moyens de dissuasion nucléaire propres. Pour les auteurs du Livre blanc français sur la défense 1994, *"l'indépendance nationale, celle de l'Europe à l'avenir, sont sans nul doute attachées à la possession de telles armes"*¹³⁵. Détenir une dimension nucléaire européenne, c'est pour d'aucuns stabiliser les jeux de puissance auxquels se livrent les autres Etats nucléaires et le duopole russo-américain. C'est aussi le dernier garde-fou contre une faillite générale de l'équilibre européen¹³⁶ et une manière de résoudre collectivement certains défis de la sécurité (solidarité, coopération, partage des coûts) auxquels aucun Etat membre n'est en mesure de répondre individuellement.
- * En entamant une stratégie d'européanisation de sa politique nucléaire, la France cherche à réduire *"la fracture politico-stratégique qui menace de s'aggraver au sein de l'Union européenne entre les Etats nucléaires et les Etats non nucléaires, au premier rang desquels l'Allemagne"*¹³⁷. La manoeuvre peut être lue comme un moyen de réduire la singularité politique de la dissuasion française, afin de garantir, *in fine*, son maintien, sa légitimité, sa pérennité. Européaniser en partie la dissuasion nucléaire nationale permet de garantir le maintien d'un minimum de soutien des autres Etats européens à ce concept, tout en évitant que Paris puisse être accusée d'en disposer comme d'un privilège discutable. Si la dévalorisation du nucléaire après la fin de la guerre froide peut aboutir à accroître certaines pressions en vue de sa disparition, en engageant le débat sur une possible concertation européenne sur la dissuasion, la France tente de mettre en place des contre-feux afin de limiter les risques de contestation. Quand bien même aucun Etat européen n'a déclaré officiellement et précisément souhaité la disparition spécifique des armes nucléaires françaises et britanniques, si la France renonçait à convaincre ses alliés d'intégrer le concept nucléaire dans le cadre de la politique de défense commune, elle subirait rapidement un plus grand isolement sur les questions relatives au nucléaire en Europe, tout en étant accusée de freiner la coopération et l'intégration politique. Ici, l'objectif est de trouver une justification nouvelle à l'existence de la dissuasion nucléaire¹³⁸, faute de quoi celle-ci n'est pas assurée de sa pérennité, parce qu'elle finirait par être confinée à une improbable défense du seul sanctuaire. Le caractère urgent relatif de ce débat est argumenté par l'extrême complexité du domaine, imposant d'entamer dès à présent les réflexions et concertations, afin de tendre, à terme, à une position commune minimale, au moment où l'identité européenne de défense deviendra effective. La recherche de positions minimales communes serait diplomatiquement facilitées par l'absence d'ennemis clairement désigné à l'heure actuelle.

- * De plus, aujourd'hui, il n'y a pas davantage de garantie nucléaire américaine que de garantie française ou britannique. Le verrou reste dans les deux cas national et présidentiel, tandis que le retrait de la grande majorité des charges nucléaires tactiques et de théâtre des dépôts américains en Europe aboutit à mettre en évidence un potentiel nucléaire français ou britannique quantitativement identique à celui dont disposaient les Etats-Unis en Europe encore récemment. En d'autres mots, le retrait progressif des forces américaines d'Europe, la réduction de la garantie américaine sur fond de découplage géopolitique, aboutissent imperceptiblement à passer d'une dissuasion élargie traditionnelle au sein de l'OTAN (armes nucléaires américaines régies sous le principe de la double clef) à une dissuasion existentielle et de dernier recours. Face à cette transformation, on peut imaginer paradoxalement que l'intégration européenne pousse à la dissuasion élargie classique au profit de l'Union européenne dont les propriétaires des codes nucléaires sont physiquement et géographiquement plus proches. Dans ce cas, la proximité spatiale entre les acteurs nucléaires et non nucléaires de l'Union européenne impliquerait *de facto* la vulnérabilité commune et engagerait plus facilement la solidarité de proximité¹³⁹. Si l'autonomie nucléaire européenne était déjà inscrite dans les faits dès le moment où fut officialisé le concept OTAN de riposte graduée¹⁴⁰, l'accord de Reykjavik, la doctrine FOFA et l'option zéro sur les SNF, l'adoption du concept de derniers recours et le processus continu de réduction du nombre de bombes américaines d'Europe, exprimaient hier et peut être perçu aujourd'hui - dehors des critères techniques et géostratégiques Est-Ouest - comme l'érosion graduelle et la fragilisation de la garantie nucléaire américaine au profit du Vieux Continent. Alors que le paysage géostratégique prédispose aujourd'hui à une "délocalisation" nucléaire américaine d'Europe, et que l'absence de menace précise justifie ces retraits au profit d'un parapluie nucléaire d'ordre stratégique avec de possibles transferts transatlantiques d'outils substratégiques en temps de crise (gesticulation nucléaire), la volonté de débattre sur une dissuasion concertée européenne autour des forces nucléaires secondaires dont disposent la France et le Royaume-Uni prend toute sa signification. Engager la discussion sur la dissuasion européenne peut alors être analysé comme une réponse politique à une nouvelle situation stratégique, celle de la disparition dans les années 90 d'une grande partie des armes nucléaires substratégiques américaines d'Europe (bombes à gravité *B-61*), symbolisant l'engagement maximal des Etats-Unis pour la défense de l'Europe, avec maintien, à terme et de manière résiduelle de certaines installations de sûreté et de protection (chambres fortes spéciales) dans les différentes bases aériennes prêtes à recevoir de nouveau ces armes en cas de tensions graves sur le continent.

Si l'évolution vers le retrait complet des armes nucléaires américaines se poursuivait, la France et la Grande-Bretagne se retrouverait dans une relation quasiment similaire avec les autres Etats membres de l'Union européenne, à celle des Etats-Unis vis-à-vis de l'OTAN au début des années 60, au moment où l'on débattait de l'introduction d'armes nucléaires pour la défense de l'Alliance.

- * Corollairement au retrait des armes nucléaires américaines d'Europe, la disparition progressive des armes nucléaires tactiques (SNF), l'annonce du retrait des bombes à gravité britanniques *WE-177* avant 1999 et celle relative au démantèlement des missiles français *Hadès* déjà sous cocon et des silos de missiles *IRBM S-3D* du plateau d'Albion font disparaître les sources de tensions entre Européens et peuvent favoriser, *de facto*, certaines avancées communautaires en matière de dissuasion européenne concertée. Parallèlement, l'équilibre conventionnel en Europe, les conséquences de la fin de la guerre froide et les délais d'alerte en extension sont tels aujourd'hui que l'on ne peut plus prétexter l'urgence qui empêchait auparavant d'approfondir les contacts, les réflexions communes et les politiques de

concertation. L'assurance relative à une possible protection nucléaire par un Etat nucléaire européen vis-à-vis de ses autres partenaires de l'Union serait d'autant moins irréaliste à proclamer depuis que le Vieux Continent est sorti des scénarios de guerre conventionnelle massive.

Cependant, certains Etats non nucléaires européens estiment ne pas être demandeurs en matière de concertation nucléaire, alors qu'aucune menace militaire directe ne serait susceptible d'attenter à leurs intérêts vitaux à échéance prévisible. Il n'y a donc pas de besoins européens en termes de partage suite à la réduction même du facteur nucléaire dans les relations internationales. Aucun impératif stratégique n'imposerait la nécessité d'aboutir en matière de garantie nucléaire explicite et de dissuasion concertée entre Européens. *"La récession fonctionnelle de l'arme suprême comme atout d'action extérieure revient à diminuer singulièrement la pertinence des notions de garantie ou de couverture nucléaire"*¹⁴¹. Si l'on veut faire l'Europe de la défense, il est possible que l'intégration de la dimension nucléaire puisse la faire échouer, en voulant plus ou moins subtilement dicter aux autres partenaires européens un modèle de concertation en matière de dissuasion sans tenir suffisamment compte de leur histoire et de leur sensibilité. Si une identité européenne de défense affirmée et concertée devrait aboutir, ce serait par le sacrifice de la dimension nucléaire.

Quoi qu'il en soit, et si l'idée du maintien du nucléaire en Europe semble être garanti à horizon prévisible, le cheminement vers une réflexion sur l'avenir de la dissuasion nucléaire devra aborder les notions de dissuasion par constat, concertée, élargie et partagée¹⁴².

La notion de garanties de sécurité fournies par les Etats nucléaires aux Etats non nucléaires, jugées possibles ou utopiques, utiles ou accessoires, voire contre-productives en matière de sécurité, demeure un sujet très complexe et très délicat. Il concerne aujourd'hui le débat sur une définition de l'eupéanisation de la dissuasion française et britannique, l'avenir du parapluie nucléaire américain après le retrait partiel ou total des dernières bombes nucléaires à gravité d'Europe et l'implication éventuelle du dossier nucléaire dans le processus d'élargissement de l'OTAN vers l'Est. Une des difficultés fondamentales lorsque l'on aborde la question d'une dissuasion ouverte aux autres Etats est celui de la décision et du contrôle de l'emploi de l'arme nucléaire, sachant que *"au moment de l'épreuve, une nation n'a pas d'amis"*¹⁴³.

Lors de son discours à l'Elysée à propos de son programme de politique étrangère le 31 août 1995, le président Jacques Chirac indiquait que la France prendrait une initiative à propos du rôle que la dissuasion française pourrait jouer dans le cadre de la construction d'une défense au sein de l'Union européenne. En souhaitant ouvrir le débat sur l'intégration de la doctrine nucléaire française dans le cadre de la notion de dissuasion concertée et ainsi introduire la dimension collective comme un facteur constitutif de la doctrine française¹⁴⁴, les propositions improvisées des hommes politiques français étaient aussi destinées à désamorcer autant que faire se peut la critique en matière de reprise des essais nucléaires dans le Pacifique. Elle est aussi une tentative de rattrapage face aux critiques sur le manque de concertation de Paris avec les autres capitales européennes.

Même si l'idée d'eupéanisation de la dissuasion française a été activée par la reprise des essais, le concept n'est pas nouveau. Sans remonter à l'accord stratégique franco-germano-italien de 1957-1958, aux projets MLF et de force nucléaire atlantique de l'OTAN, le principe d'une dissuasion concertée fut présenté par le président Giscard d'Estaing dès 1975 dans le cadre des armements préstratégiques¹⁴⁵, abordé par le président Mitterrand puis Jacques Delors en 1992, suggéré dans le Livre blanc 1994¹⁴⁶, précisé en janvier 1995 par le ministre des Affaires étrangères Alain Juppé lors du 20ème

anniversaire du Centre d'analyse et de prévision¹⁴⁷ et intégré finalement dans le programme électoral de Jacques Chirac en mars 1995.

Tableau 4. Modèles de dissuasion

Dissuasion par constat: Dissuasion déclaratoire (proximité géographique, interdépendance). Apport français et britannique à la sécurité européenne. L'existence même de l'arme nucléaire sous contrôle et maîtrise nationale, sans partage des clefs ni participation aux systèmes d'armes (avions, sous-marins) participe de cette dissuasion par constat.

Dissuasion concertée: Dissuasion déclaratoire associée à un droit de regard sur la définition du rôle de la dissuasion, des intérêts vitaux, du choix des systèmes d'armes, de la doctrine, du processus de consultation en cas de crise impliquant la gesticulation nucléaire et des aspects politiques de l'arme nucléaire. La dissuasion concertée peut ne pas impliquer un partage des risques et responsabilités sous la forme d'accueil d'armes nucléaires dans différents pays hôtes (dissuasion élargie), mais peut influencer sur les choix politico-militaires et doctrinaux des Etats nucléaires.

Dissuasion élargie et partagée: Processus de consultation et de coopération pouvant aller jusqu'à la création d'un groupe des plans nucléaires européens, formation commune (accueil d'officiers de pays européens sur les SNLE en patrouille,...), dépôts nucléaires extra-territoriaux, droit de regard et concertation des autres Etats sur le ciblage bien que sans partage des codes d'armement. Elle se rapproche du modèle américain en Europe avec un mécanisme de consultation politico-militaire (GPN), stratégie commune, déploiement d'armes nucléaires dans plusieurs pays et système de la double clef¹, avec toujours l'absence de partage des codes d'armement.

Dissuasion commune: A partir d'une autorité supranationale, l'arme nucléaire est au service de tous, avec rotation nationale du pouvoir de tir, décision collégiale d'emploi, ou décision strictement nationale avec droit de veto possible pour les Etats partenaires.

1. Le système de la double clef dans le cadre de l'OTAN permet aux pays hôtes de refuser de prêter leurs vecteurs pour lancer des armes nucléaires américaines et permet aux Etats-Unis d'empêcher le lancement non autorisé de leurs armes nucléaires en ne partageant pas les codes d'armements.

Source : GRIP DATA.

Si l'idée n'est pas neuve, le contexte géopolitique de l'après-guerre froide peut être à la fois un formidable stimulant dans la réflexion sur l'avenir de la dissuasion, tout autant qu'un incitant à geler tout processus d'intégration en la matière.

Déjà, à travers la position commune adoptée par les Européens à l'occasion du renforcement des garanties de l'AIEA, à propos des trafics illicites de matériaux nucléaires, des négociations sur un nouvel accord de coopération nucléaire entre EURATOM et les Etats-Unis, et celle présentée à New York dans le cadre des négociations de prorogation du TNP, fut intégrée la prise de conscience de l'existence d'intérêts communs en matière nucléaire au sein de l'Union européenne¹⁴⁸, nonobstant le fait que pour l'instant la PESC (paragraphes 4 et 5 de l'article J.4 du traité de Maastricht) ne peut "affecter le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres", à savoir leur dimension nucléaire.

Mais l'idée d'eupéaniser la dissuasion nucléaire pose bon nombre de questions. N'est-elle pas en contradiction avec les signes d'une singularité de la France? Est-il possible de concevoir une doctrine européenne? La dissuasion française et/ou britannique peuvent-elles être élargies? Quels sont les intérêts vitaux communs aux Européens susceptibles de justifier la gesticulation et la menace d'emploi nucléaire? Qui en décidera en dernier recours? Le parapluie nucléaire américain et une future dissuasion nucléaire concertée européenne sont-ils complémentaires ou antinomiques?

Comment passer de la dissuasion purement nationale à la dissuasion concertée? Comment définir la dissuasion dans le nouveau paysage géopolitique? A-t-elle encore sa place? Quel rôle donner aux armes nucléaires et plus généralement à la dissuasion dans le cadre d'une éventuelle politique de défense commune? Quand et comment engager un grand débat européen sur une thématique aussi délicate? Peut-on penser collectivement le rôle et la place de l'instrument nucléaire sur notre continent? Quand, comment et pourquoi faut-il entamer le dialogue européen sur la dissuasion européenne ?

Actuellement, le processus de réflexion sur l'avenir de la dissuasion européenne a été entamé prudemment et discrètement. Il s'est préalablement établi au niveau bilatéral entre la France et ses autres grands partenaires alliés composant le noyau dur militaire européen que sont les Allemands, les Britanniques et les Américains. Parallèlement, les représentants et experts des partis politiques (CDU et RPR, PS allemand et français dans le cadre du Parlement européen) ont engagé de leur côté des rencontres sur les questions de sécurité, dont les problèmes de la dissuasion concertée.

Elargi progressivement aux autres Etats européens, le bilatéral sera progressivement soutenu par un dialogue multilatéral au sein de l'Alliance atlantique et peut-être à l'UEO. Quant au forum de l'Union européenne, l'introduction de ce sujet délicat sera fonction du calendrier politique européen et du renforcement de la PESC. Il n'est donc pas du tout certain que le thème de la dissuasion soit abordé dans le cadre de la CIG 96, le verrouillage du concept de dissuasion ayant eu lieu à l'UEO dans le cadre de la Déclaration de Madrid du 14 novembre 1995.

Pour l'instant, la prudence reste de mise en matière de réflexion commune sur la dissuasion concertée. Seuls des contacts bilatéraux franco-allemands, franco-américains et franco-britanniques ont été entamés, facilités par une certaine convergence politique et idéologique globale des partis au pouvoir dans chacun des Etats. Il n'est pas impossible que la France profite des débats qui vont être engagés entre ambassadeurs permanents du Conseil de l'Alliance à propos de l'entérinement du rapport sur la mise à jour du concept MC-400 déjà clôturé techniquement par le Comité militaire, pour avancer certaines de ses réflexions à propos de la dissuasion concertée. Il n'est pas impossible également que le débat ait lieu lors du prochain Conseil des seize ministres de l'Alliance prévu à Berlin en juin 1996.

Tout comme le groupe des plans nucléaires de l'OTAN "*a contribué à diminuer les occasions de friction entre Etats-membres sur les problèmes d'armements nucléaires*"¹⁴⁹, tout processus de concertation est une tentative de résoudre aujourd'hui le contraste existant entre l'eupéanisation *de facto* de la dissuasion stratégique et la persistance de son caractère essentiellement national¹⁵⁰. De toute évidence, une approche concertée sur la dissuasion nucléaire ne pourra qu'être de nature politique si elle devait éventuellement s'élaborer à terme au sein du tandem UE/UEO et probablement dans des domaines plus diversifiés si elle est engagée au sein de l'Alliance atlantique. Dans tous les cas, la dissuasion concertée n'impose ni le partage des charges et des responsabilités, ni les déploiements hors des sanctuaires nationaux, ni de capacité en termes de partage de

l'ordre de tir. La dissuasion concertée, c'est avant tout la recherche d'un déclaratoire commun et consensuel minimal.

A contrario, le principe de la dissuasion concertée peut aboutir à un certain nombre de difficultés. Aussi, toute concertation avec des Etats non nucléaires pourrait poser un problème existentiel au statut des Etats nucléaires dont la souveraineté finirait par être annihilée, *"enfouie dans l'enchevêtrement des discussions, des liaisons et des sujétions de toutes sortes"*¹⁵¹, avec le risque de voir les moyens nucléaires français versés dans une force multinationale sous commandement diffus.

Une autre difficulté d'engager une concertation tient aux différences de définition politique des Etats membres de l'Union européenne en matière de sécurité et de défense, à l'existence de statuts différents au sein d'une UEO à géométrie variable et finalement au positionnement stratégique différent des alliés au sein de l'Alliance atlantique, avec les pays intégrés complètement à l'OTAN, ceux non-participants à la structure militaire intégrée mais qui participent à la planification collective, et enfin ceux qui ne participent ni à l'un ni à l'autre, ou seulement à la carte.

La troisième difficulté relative à une éventuelle dissuasion concertée tient au degré d'utilité à donner à ces questions aujourd'hui, avec la difficulté de recommencer d'éventuels débats entre Européens et avec les Etats-Unis, comme on les a déjà engagés durant la guerre froide dans le cadre transatlantique de l'OTAN et de la riposte graduée. Aussi, la dissuasion concertée pourrait être rapidement empêchée en laissant finalement la place à la seule dissuasion "par constat". L'environnement géopolitique international n'impose plus comme par le passé la sélection des cibles, la planification de la frappe et la répartition des missions. Dès lors, certains Etats européens pourraient considérer qu'entamer une réflexion sur la dissuasion concertée est aujourd'hui incongru, inutile et secondaire par rapport à d'autres dossiers comme l'élargissement de l'OTAN et la CIG96. Par ailleurs, toute réflexion à ce sujet pourrait être mal perçue par les alliés, soit parce qu'elle pourrait signifier subtilement une volonté française de faire partager le fardeau financier de la dissuasion, soit parce qu'elle pourrait donner une caution à leur statut nucléaire sans contrepartie politique, soit enfin parce que toute réflexion à ce sujet pourrait favoriser une certaine rupture transatlantique et pourrait affecter les procédures de consultation au sein de l'Alliance si la réflexion avait lieu hors de l'OTAN. Si le gouvernement de Bonn refuse qu'un concept parallèle à l'Alliance atlantique puisse voir le jour en matière de conception commune de la dissuasion européenne, Londres refuse *"l'instauration d'un double circuit de concertation quant au recours éventuel au feu nucléaire pour la défense de l'Europe"* car *"elle est porteuse de risques et d'instabilité"*¹⁵².

La quatrième difficulté réside dans la lecture que certains Etats peuvent faire du processus de concertation. Celle-ci entamée de manière bilatérale avec "les pays les plus sûrs", prioritairement dans un cadre franco-allemand et franco-britannique, la méfiance pourrait être de mise pour les petits Etats non nucléaires européens sans parler des pays dit neutres. Dans ce cas, même un processus multilatéral entamé au sein du Conseil de l'Atlantique Nord pourrait ne pas effacer l'impression de directoire qui pourrait s'installer sur ces questions¹⁵³, sachant déjà qu'au sein et autour du Groupe des plans nucléaires de l'OTAN, des contacts privilégiés ont toujours existé avec les Etats alliés détenteurs d'armes nucléaires.

La cinquième difficulté tient à la définition concertée des instruments et outils nucléaires. Toute concertation nucléaire sans droit de regard sur la définition des systèmes d'armes, leur puissance et leurs caractéristiques rend illusoire toute avancée en la matière. En effet, comment pouvoir s'accorder en commun sur la doctrine et ne pas pouvoir définir de concert les outils; d'autant que les systèmes d'armes actuels comme par

le passé peuvent, par leurs caractéristiques, infléchir, modifier ou perturber la doctrine définie politiquement et la perception qu'en ont les autres Etats extra-européens¹⁵⁴. A partir du moment où la concertation entre Européens sur les outils ne peut encore concerner les critères de définition des systèmes d'armes français et britanniques dans la mesure où, en l'absence d'une politique de défense commune, lesdits Etats préfèrent maintenir leurs choix nationaux par sécurité (clause de sauvegarde en cas de resserrement complet du dispositif aux seuls intérêts nationaux), il devient difficile d'engager en commun une réflexion aboutie sur l'avenir de la dissuasion européenne. Dès lors, une concertation commune sur la dissuasion européenne pourrait apparaître comme strictement politique (auquel cas, elle aurait pu rester dans le déclaratoire et ne pas engager les réflexions actuelles éminemment déstabilisantes pour certains Etats dans le cadre de la construction européenne) ou comme un simple habillage européen d'une dissuasion encore strictement et durablement nationale.

La dernière difficulté, la plus significative, dans une tentative d'inscrire de manière plus approfondie qu'à Madrid la question de la dissuasion nucléaire dans un futur Livre blanc européen, est d'ordre politique.

Bon nombre d'Etats européens ne souhaitent pas s'engager dans un dialogue sur le nucléaire et encore moins sur une perspective de nucléarisation de la politique de défense européenne, soit qu'ils soient hostiles au nucléaire, soit parce qu'ils relaient leur opinion publique, soit par hostilité envers la puissance et le leadership de la France et, ou du Royaume Uni. Les essais nucléaires qui ont stimulé les sentiments antinucléaires ont, à cet égard, rendu plus délicate toute discussion à court terme sur la dissuasion concertée. Si les pays neutres de l'Union européenne ne veulent pas entendre parler de défense européenne intégrée et encore moins de l'arme nucléaire et si d'autres capitales refusent d'avoir "le doigt sur le bouton"¹⁵⁵, certains Etats pourraient également avoir intérêt, par "rivalité de puissance", à voir réduite l'importance encore accordée aux armes nucléaires en Europe. Enfin, certains Etats européens ne partagent pas l'idée qu'il faille aboutir à une Europe puissante, diplomatiquement et militairement apte à intervenir dans le monde entier et disposant d'attributs nucléaires pour asseoir ce statut. Pour Pascal Boniface, "*la disponibilité nouvelle de la France ne correspond à aucune demande. Il y a une disjonction entre l'offre française et l'attente de ses partenaires européens*"¹⁵⁶.

Tertio, toute élaboration d'une dissuasion nucléaire européenne concertée va se heurter à la difficulté d'articuler le concept de sanctuaire hexagonal et de "donjon nucléaire français", la définition des intérêts vitaux¹⁵⁷ et leur coïncidence avec ceux des voisins. Pour aboutir à une doctrine nucléaire européenne, les intérêts vitaux européens doivent être considérés comme tels par les autres Etats, tout en faisant en sorte que leur définition ne soit pas trop précise afin de préserver la liberté d'appréciation et d'action des autorités responsables des codes nucléaires. Si l'on peut imaginer que la monnaie unique pourrait avoir une influence sur la perception par la France de ses propres intérêts vitaux¹⁵⁸, on peut penser toutes les difficultés qui pourraient voir le jour si la dissuasion nucléaire française devait être élargie aux intérêts fondamentaux et non plus seulement aux intérêts vitaux. Ces obstacles doctrinaux concerneront probablement une réflexion sur le principe même du ciblage anti-cités associé au concept de dissuasion du faible au fort, tout autant que le concept d'ultime avertissement.

Bon nombre d'Etats européens membres de l'Union mais également de l'Alliance atlantique estiment pouvoir se contenter du parapluie nucléaire américain dans le dispositif OTAN. Même si la garantie nucléaire américaine apparaît de plus en plus discutable dans le nouvel environnement géopolitique, "*son maintien, fût-il fictif, permet (aux pays européens) d'éviter d'ouvrir un grand débat nucléaire qu'ils préfèrent esquiver*"¹⁵⁹. Outre le lobby des pays atlantistes jouant sur la préférence nucléaire

américaine, sachant qu'une européanisation de la dissuasion française ne ferait qu'enfoncer un nouveau et dangereux coin dans la machine de l'OTAN¹⁶⁰, il sera nécessaire de répondre à la question de savoir ce "*que peut apporter la France que l'Allemagne ne possède pas encore grâce à la dissuasion américaine?*"¹⁶¹. Quoiqu'il en soit, l'intégration d'une éventuelle dissuasion nucléaire européenne sera obligatoirement précédée d'une redéfinition des liens nucléaires entre les deux rives de l'Atlantique.

De toute évidence, bon nombre de partenaires européens de la France ne sont pas prêts à s'engager dans une discussion sur l'européanisation de la dissuasion, considérée comme prématurée: "*Parler du nucléaire dès le départ revient à commencer à construire une maison par le toit*"¹⁶². Plus fondamentalement, l'Union européenne en tant qu'institution n'a pas encore abouti en matière de définition d'une politique de défense commune "*qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune*" (art.B, al.2 des dispositions au titre V). Elle n'est donc pas à même, pour le moment, de s'engager en son sein, fondamentalement et de manière approfondie, sur la question de l'avenir de la dissuasion nucléaire européenne.

Un certain nombre de capitales européennes estiment plus réaliste de penser que l'identité européenne de défense doit d'abord être recherchée dans le domaine non nucléaire, avant d'entamer un long travail de réflexion sur la place du nucléaire militaire dans l'Union européenne. Cette position de principe pourrait être envisageable dans le cas d'une PESC partielle comprenant la seule politique de défense commune, sans défense commune intégrée. Mais "*ouvrir aujourd'hui le débat, essentiel pour l'avenir de l'Europe, de la composante nucléaire de sa défense est le meilleur moyen d'empêcher une avancée sur ce sujet*"¹⁶³. Pour d'autres, par la spécificité même de l'arme suprême, une dissuasion nucléaire européenne ne pourra être éventuellement envisageable qu'à long terme et dépendra de la définition d'une identité européenne de défense impliquant une politique de défense commune et à terme une éventuelle défense commune.

Quatrième partie: De l'élaboration d'un véritable Livre blanc de la sécurité et de la défense

L'élaboration d'un véritable Livre blanc est d'abord une réponse à une lacune. L'article B du Traité de Maastricht ne donne aucune définition précise du contenu de la politique de défense commune, ni de la défense commune, ni des moyens permettant leur réalisation¹. En n'indiquant seulement le chemin via l'UEO, en intégrant le compromis transatlantique, le Traité de l'Union n'est pas un aboutissement, mais une étape. La terminologie elle-même pose question: "*Quand nous disons "politique étrangère, sécurité et défense européennes", nous manipulons de pures idéautés qui ne nous fournissent aucune information sur les finalités objectives du processus d'auto-transformation que chaque acteur actuel doit penser stratégiquement"*².

Si la dimension européenne de la sécurité peut s'enrichir par la coopération, la standardisation, l'intégration militaire ou par une référence politique et géopolitique européenne - sachant qu'*il n'est pas possible de définir aujourd'hui des politiques de sécurité purement nationales*³ -; une politique de défense commune reste orpheline si une pensée collective ne se développe pas. Il faut pouvoir rapprocher les tentatives passées d'élaboration de données et parfois de concepts élaborés en commun (cf. 2ème partie) et parfaire les conditions minimales favorisant cette identité européenne de défense (cf. 3ème partie).

Davantage qu'une simple coordination des politiques, soutenue par des facteurs exogènes (menaces extérieures faisant jouer l'article V/5) et endogènes (l'Union politique), la réalisation d'un véritable Livre blanc européen pourrait donner les éléments permettant de mettre en oeuvre une stratégie intégrale en matière de sécurité et de défense. Pour Dominique David, "*la rédaction d'un Livre blanc sur les intérêts de sécurité peut être un utile repérage des points d'accord appelant des attitudes et des actions en commun, de ceux qui ne mobiliseront que les membres de l'Union volontaires pour aller vers une politique de défense commune*"⁴. Préalable nécessaire, stimulant à la PESC et à l'IEDS ou conséquence immédiate d'une politique de défense commune, le Livre blanc sera surtout une aide à la décision communer, grâce à l'existence d'une grille de lecture des domaines de sécurité.

1. Processus d'élaboration

La réalisation d'un véritable Livre blanc de la défense et de la sécurité - exercice en soi complexe et délicat puisqu'il exige une confiance mutuelle, partage d'intérêts vitaux et fondamentaux et définition des risques et menaces, doctrines et outils -, peut être examinée sur plusieurs facettes: les éléments liants, le lieu institutionnel de référence, le nombre d'acteurs, la méthodologie.

Le moteur de réalisation d'un Livre blanc, en dehors du contexte d'opportunité examiné en début d'étude, peut être trouvé dans la mise en exergue de facteurs qui différencient l'Union européenne d'autres entités politiques, pour constituer une identité avec son support écrit, par le biais de l'exclusion et de l'opposition à un adversaire plus ou moins identifiable (civilisation chrétienne, rhétorique des limes, menaces externes). Il peut également être élaboré en mettant en avant des éléments unificateurs, des besoins ou des valeurs communes sans référentiel menaçant. Il peut enfin être élaboré en partant des éléments et outils militaires préexistants: la doctrine et les concepts étant alors définis collectivement, en partie en fonction d'eux, comme nous avons pu le constater souvent durant la guerre froide.

Quelle sera l'institution de référence à ce véritable Livre blanc? L'UEO? L'UEO avec l'UE et l'OTAN considérées comme garants et cosignataires? L'Union européenne avec l'UEO comme organe subsidiaire? L'Alliance atlantique, avec la réalisation d'un document délimitant et authentifiant le pilier européen dans l'Alliance? Ou, finalement, au sein d'une structure inter-étatique *ad hoc*? Faut-il qu'il soit rédigé, comme le suggère Lellouche⁵, sous l'égide du Conseil de l'Union européenne?

Dans tous les cas, selon le lieu où il sera élaboré, sera précisé inéluctablement le degré d'autonomie européenne à propos de l'identité européenne de défense commune.

Quant au nombre d'acteurs, il sera fonction du degré d'ouverture des Etats au sujet de la définition qu'ils ont des concepts de sécurité commune et d'avenir du continent européen tout entier. Procéder à l'exercice dans en premier temps à trois grands Etats européens, sous forme d'un directoire⁶, avant d'accueillir d'autres participants étatiques européens, serait l'expression d'une grande prudence, avec de grandes chances d'aboutir à un résultat, sans risque de paralysie et de difficulté. Nourrie des concepts déjà élaborés en bilatéral (Déclaration franco-allemande de Nuremberg, Déclaration commune franco-britannique), la rédaction d'un Livre blanc commun sera perçue à l'extérieur comme un énième exemple de l'isolement des petits Etats européens. Cette démarche irait ainsi à contre-courant de l'ouverture et de l'intégration européennes, même si elle a pour but d'avancer rapidement entre quelques grands Etats consentants.

Aussi, on peut imaginer l'ouverture de cet exercice de directoire à un noyau dur plus large, au point de correspondre soit aux Etats membres à part entière de l'UEO, soit aux Etats membres de l'Union européenne (membres également de l'Alliance atlantique et de l'UEO) mais disposant d'une monnaie unique. Facteur puissant d'intégration, l'Euro pourrait faciliter l'élaboration par un groupe d'Etats européens d'un véritable Livre blanc, sachant que certaines valeurs et intérêts communs seraient plus facilement définis.

Il serait également possible de calquer sur l'exercice de Madrid (à savoir avec tous les Etats membres de l'UEO, tout statuts confondus), l'élaboration d'un Livre blanc de la sécurité. Cette hypothèse serait éventuellement retenue dès le moment où, après avoir réalisé le document "La sécurité européenne: une conception commune des 27 pays de l'UEO" en novembre 1995, il sera difficile de convaincre certains partenaires qu'ils n'ont plus droit d'expression pour une version plus élaborée du concept, sous forme d'un véritable Livre blanc de la sécurité et de la défense. Sachant qu'il faut voir l'espace européen comme articulation de sous-espaces séparés mais non séparables, il devient délicat de ne pas poursuivre et approfondir avec les mêmes acteurs l'exercice entamé en surface à Lisbonne et Madrid.

Dans ce cas, et vu la complexité croissante des matières abordées et des exigences posées, nous pourrions aboutir à des difficultés techniques, suite à une participation différenciées des membres de l'Union européenne au processus de PESC et de défense commune. Par ailleurs, cela conduirait paradoxalement à favoriser la logique de la coopération intergouvernementale⁷ au détriment de la logique de l'intégration.

Cependant, sachant que l'UEO et l'OTAN sont des instruments de coercition militaire sous direction des Etats membres les plus puissants dans le contrôle de leurs prés carrés ou zones d'influence respectives; ce sont bien dans des configurations *ad hoc* que sont envisagées effectivement les mesures de coercition militaire (Bosnie) ou les freins aux vellétés d'intervention (Rwanda). Aussi, devant l'augmentation des processus de coalitions interétatiques restreints et à la carte pour des opérations extérieures, on peut imaginer que l'élaboration d'un véritable Livre blanc européen de la sécurité et de la

défense puisse prendre le même chemin. La volonté d'harmoniser les positions, faciliter la recherche d'un consensus, maximiser les bénéfices pour chacun et réduire les défections conceptuelles ou opérationnelles dans le cadre d'un regroupement de sous-ensembles d'Etats aux relations privilégiées, pourraient conduire à l'élaboration future d'un Livre blanc commun à partir d'un certains nombres d'Etats européens, réduits en nombre, mais caractérisés par une convergence stratégique et diplomatique.

Quant à la méthode, elle pourrait prendre plusieurs orientations différentes:

- * A partir de l'examen des Livres blancs nationaux et documents officiels des chancelleries et ministères de la défense, déterminer les contours d'un tronc commun avant de se rapprocher d'un document central collectif⁸ en rédigeant une synthèse correspondante au plus petit commun dénominateur;
- * A partir d'un groupe de réflexion composés de délégués nationaux provenant des ministères des Affaires étrangères et de la Défense (et d'autres ministères) des différents Etats concernés, rédiger un document central commun;
- * A partir d'une réflexion stratégique opérée par un certain nombre d'Instituts de recherche stratégiques officiels et indépendants travaillant en réseaux (et auditionnant eux-mêmes responsables et experts civils et militaires), élaborer un document de travail qui serait, par la suite, amendé par les différentes capitales;
- * A partir de l'Institut d'études de sécurité de l'UEO ou de la création d'une Fondation européenne ou d'une Académie européenne de défense⁹ ou d'un Comité stratégique européen spécifique, élaboration d'un document de travail qui serait, par la suite, amendé par les différentes capitales;
- * A partir d'une réflexion menée dans chaque capitale, rédaction d'un document collectif reprenant les aspects communs partagés, suivi, pour chaque Etat participant, d'un chapitre spécifique national correspondant à chacune des positions officielles;
- * A partir d'une réflexion menée dans chaque capitale, rédaction de deux Livres blancs en un seul ouvrage: le premier, collectif, incluant les éléments partagés par tous; le second, collectif mais plus restreint probablement, incluant les éléments plus contraignants affectant un noyau dur d'Etats;
- * A partir des documents officiels franco-allemands et franco-britanniques, examiner collectivement puis enrichir la réflexion par touches successives avec d'autres Etats afin d'aboutir à la rédaction d'un Livre blanc commun.

Dans tous les cas, le caractère intergouvernemental et délicat de la défense à terme prévisible impose l'intervention régulière des chancelleries nationales, durant la définition, pendant le processus d'élaboration et lors de l'entérinement des concepts; les délégués étant sous contrôle et prenant leurs directives dans leur capitale respective. Si le caractère solennel du Livre blanc devait être souligné, il serait indispensable d'y associer les parlements nationaux et le Parlement européen sous forme d'une consultation. Enfin, en dehors des acteurs de défense, des Affaires étrangères et des experts indépendants, il serait nécessaire d'inclure dans le processus de réflexion des représentants du Budget, de l'Intérieur, de la Recherche, de l'Industrie, de la Coopération (y compris certaines ONG) tandis que le document final collectif devra être approuvé par les différents gouvernements et cosignés par les chefs d'Etat et de gouvernement, les ministres des Affaires étrangères et les ministres de la Défense des Etats participants.

2. Contenu et structure

La structuration d'un Livre blanc européen devrait être définie partiellement à partir de celles qui furent élaborées dans le cadre de Livres blancs nationaux actuels.

Deux problèmes de définition devront être surmontés afin d'aboutir de manière optimale dans cet exercice collectif: la question des termes "sécurité" et "défense" et celle relative à la notion d'intérêts vitaux.

En ce qui concerne la terminologie du titre du document de référence, son contenu sera bien évidemment d'autant plus large que les Etats participants auront choisi d'y intégrer les aspects défense, en sus des concepts de sécurité, estimant par ailleurs que ce premier domaine n'est qu'un élément inclu dans le terme générique de "sécurité", celui-ci étant le vrai ciment politique de l'Union. A ce sujet, le titre du Livre blanc sera révélateur de la conception ouverte ou fermée du concept de sécurité et de défense.

Pour d'autres, et à *contrario*, si la définition donnée au terme "sécurité" est celle tirée des modèles vécus durant la guerre froide, n'inclure dans le Livre blanc que le concept de sécurité est une manière de limiter les prérogatives de l'UE vis-à-vis du partenaire américain et de l'OTAN. On rejoint ici la vision britannique selon laquelle la sécurité ne peut intégrer au sein de l'UE les domaines militaires autres que ceux décrits dans la déclaration de Petersberg¹⁰, limitation que Londres se refuse à entériner lorsqu'il s'agit des concepts de sécurité au sein de l'Alliance.

En vérité, sécurité et défense vont de pair et sont indissolublement liées et bien que le Traité de l'Union européenne distingue sécurité et défense (articles J3 et J4), la PESC ne peut être crédible que si elle peut s'appuyer sur une identité européenne de défense.

En outre, intégrer les données relatives aux intérêts vitaux et fondamentaux et les présenter comme telles sera également révélateur d'une conception peut-être trop figées rappelant que ces derniers ont été formulés dans un cadre national à l'époque de la confrontation Est-Ouest. Il serait dès lors nécessaire de replacer ces concepts dans le nouvel environnement et leur donner une assise plus large que le cadre nucléaire¹¹, sachant également qu'ils sont associés à des menaces difficiles à définir et appréhender aujourd'hui. En d'autres mots, pour le Général De La Maisonneuve, "*penser l'Europe en termes d'intérêts vitaux à défendre, c'est ne pas imaginer cette construction autrement que par la guerre*"¹². Malgré l'intégration du concept d'intérêts vitaux en France, au Royaume-Uni et en Espagne¹³, dans l'esprit de la défense du pré-carré, le processus d'affaiblissement des intérêts vitaux nationaux est en cours et devrait aboutir à une redéfinition d'une notion faisant référence à un certain nationalisme étriqué.

Selon Alvaro Vasconcelos, Nicole Gnesotto et Pierre Hassner, une définition des intérêts vitaux de l'Union devrait prendre en considération les points suivants:

- " - *exclure tout changement de frontières par la force;*
- *préserver l'indépendance politique des Etats et repousser toute tentative d'intimidation à leur égard;*
- *s'opposer à toute forme de nationalisme hégémonique ou agressif;*
- *empêcher la prolifération des armements de destruction massive, chimiques, biologiques, nucléaires, balistiques;*
- *veiller à garantir l'accès aux sources de matières premières surtout énergétiques;*

- *renforcer la coopération en matière des dimensions transnationales des questions de sécurité intérieure*¹⁴.

Globalement, un véritable Livre blanc sur la sécurité et la défense commune devrait contenir et présenter les éléments suivants :

- * Valeurs communes (Droits de l'homme, économie de marché, pluralisme démocratique, Etat de droit, libertés fondamentales, coopération internationale, maintien de la paix et stabilité internationale,...);
- * Définition des intérêts vitaux, fondamentaux (nationaux et collectifs) et généraux;
- * Position en matière de maîtrise des armements et de désarmement;
- * Institutions collectives de sécurité et de défense;
- * Relations transatlantiques et euro-CEI;
- * Relations entre l'Union européenne et l'OSCE;
- * Relations entre l'Union européenne/UEO et l'Alliance atlantique;
- * Définition de la PESC et des actions communes (processus, engagements, caractéristiques, limites), rôle du Centre d'analyse et de prévision de la PESC, rôle du Centre de prévention des conflits;
- * Structures et processus de décision politico-militaire nationale et collective; rôle, fonction et articulation de la cellule de planification de l'UEO; commandement et planification nationale et multilatérale; rôle des parlements nationaux, du Parlement européen et de l'Assemblée de l'UEO;
- * Réflexion sur l'environnement stratégique, défis de sécurité, détermination des risques (et menaces éventuelles) avec nomenclature sur la direction, l'origine, la nature, l'objet et la nature des valeurs menacées;
- * Zones d'intervention que doit couvrir la politique de légitime défense de l'Union; autres zones d'intervention à la carte (facteurs d'évaluation, critères d'engagement, notions de coalitions de circonstance, moyens engagés, accords de coopération avec d'autres Etats, scénarios,...);
- * Mandats et conditions d'intervention (ONU, OSCE, article V/5, protection de nationaux, règles d'engagement, processus de décision,...); dispositions constitutionnelles ou légales selon le type d'intervention;
- * Mécanismes de gestion des crises, modes d'action et d'intervention pour la défense et le soutien des intérêts de sécurité, procédures communes (aide financière, pressions économiques, négociations diplomatiques préventives, missions de maintien et d'imposition de la paix, missions de gestion de crise, missions de défense collective)¹⁵;
- * Doctrines et stratégies militaires définies en fonction des modes d'action et des risques et menaces;

- * Rôle de la dissuasion nucléaire des Etats nucléaires européens et de l'allié nord-américain;
- * Processus d'organisation et de mise en oeuvre des GFIM;
- * Apports nationaux en matière budgétaire, d'effectifs, d'infrastructures, de logistique et de matériels de défense;
- * Inventaire collectif des forces et équipements à disposition;
- * Description de la situation et des prévisions en matière de multinationalisation des forces armées et de FRUEO (FAWEU); degré d'intégration des structures d'organisation et de planification, niveau de spécialisation;
- * Niveau d'affectation de forces de réaction rapide européenne en alerte au service de l'Union européenne et de l'ONU;
- * Politique nationale et européenne en matière d'unités de réserve;
- * Capacités européennes en matière de renseignement, de transport stratégique, d'entraînement, de communications et de logistique (quantité, qualité, permanence, autonomie);
- * Evolution du degré d'interopérabilité et de standardisation des équipements de défense européens;
- * Identification commune et organisation de la base industrielle, scientifique et technologique des équipements militaires à posséder (tronc commun)¹⁶;
- * Scénarios géopolitiques et correspondances européennes en termes institutionnels, politiques, diplomatiques, industriels et militaires;
- * Opinions publiques, médias et information; défense et société, protection civile et défense civile.

Les multiples entrées possibles dans la structure du document et les choix multiples en ce qui touchent aux rubriques font qu'il n'est pas possible de déterminer à l'avance le contenu réel du Livre blanc. Cela devrait dépendre en définitive de négociations entre Etats participants, de la situation géopolitique du moment, de l'environnement stratégique ou de l'urgence à aboutir et de la volonté d'élargir le document aux différents aspects de la sécurité.

3. *Opportunités et limites de l'exercice*

Si en théorie, nous pouvons estimer que la rédaction d'un "Livre blanc de la politique étrangère, de la sécurité et de la défense" ne serait pas contre-productive dans l'esprit d'une identité européenne de défense (à la condition qu'il soit mis à jour régulièrement), l'opportunité de le rédiger aujourd'hui n'est pas communément partagée. Il n'y a pas d'intérêts stratégiques au sein des Etats dominants européens pour le faire, ni influence de personnalités politiques fortes, ni opportunités politiques. Les organisations de sécurité et de défense en Europe ne sont pas actuellement demanderesses, et il faudra attendre les changements relationnels entre l'OTAN et l'UEO et l'approfondissement envisagé dans le cadre de l'après-CIG 96 pour connaître une situation quelque peu stabilisée, propice éventuellement à replacer le concept de Livre blanc sur le tapis diplomatique.

Jugé inutile, trop conceptuel et théorique, le Livre blanc - avec éventuellement une autre appellation plus ouverte et d'essence moins nationale - pourrait être le résultat à terme d'une demande de l'Union européenne (par le biais d'un éventuel Conseil des ministres de la défense de l'UE) mandatant l'UEO de réaliser l'ouvrage. Un échec de la réforme de l'OTAN, des rivalités transatlantiques en matière GFIM ou un événement stratégique important en Europe pourraient, éventuellement, pousser les décideurs politico-militaires européens à inscrire dans un document solennel une nouvelle orientation en matière d'IEDS.

Aujourd'hui, pour bon nombre d'observateurs, aucune urgence aisément identifiable ne concourt à imposer l'idée de rédiger rapidement un véritable Livre blanc de la sécurité et de la défense, et les Etats membres se contentent actuellement de la Déclaration de Madrid. Conçu en partie comme attribut (avec le drapeau et l'hymne) d'une autocélebration d'une Europe de la défense, le Livre blanc ne pourrait voir le jour que parallèlement au renforcement des institutions et à une volonté politique.

Actuellement, il n'y a pas de convergence des demandes au sein des nations concernées, la volonté politique reste inexistante chez la plupart d'entre elles, tout comme l'apparition d'une menace majeure¹⁷ pouvant stimuler une réflexion commune pouvant aller jusqu'à cette référence officielle.

Pire, des divergences apparaissent entre Etats sur ces questions et la lecture même du Traité de Maastricht et de son article J4 n'est pas identique pour tous les pays. Avec des sensibilités différentes, un pluralisme des cultures stratégiques, des différences de représentations, la réorganisation des rapports de forces géopolitiques et géoéconomiques ainsi que la multiplicité des distances politiques, tout concourt à rendre difficile la mise en place rapide de conditions propices à la rédaction d'un véritable Livre blanc européen de la sécurité et de la défense.

Si déjà la rédaction d'un Livre blanc national est la résultante d'un combinatoire entre différentes options et les clivages politiques internes; dans le cas d'un Livre blanc européen, la difficulté proviendrait du caractère intergouvernemental encore accentué par la mise en évidence d'un référentiel identitaire nationaliste plus ferme qu'auparavant.

Si déjà la dimension collective de leur politique apparaît comme un prolongement de leurs préférences nationales, liées aux représentations nationales, les Etats sollicités auront tendance à engager le débat en fonction de leurs intérêts du moment: Si la France a proposé dans les années quatre-vingt la réalisation d'un "Livre blanc" de l'UEO, c'est parce qu'à ce moment, avec le président Mitterrand au pouvoir, Paris souhaitait développer une identité européenne de défense plus autonome face à l'OTAN. Et même si

la structuration de la sécurité n'est pas prioritairement liée aux frontières géographiques étatiques¹⁸, on observe la réappropriation d'un ancien mode de pensée dans les évaluations nationales des risques. Chaque Etat a ses traditions, ses tropismes favoris.

Les limites sont posées. La défense reste au coeur des compétences régaliennes des Etats-nations comme pour Lucien Poirier pour qui "*la conscience de l'identité nationale restera le socle primaire de toute pensée stratégique*". A moins de retirer aux nationalismes l'attribut militaire de la souveraineté en transférant complètement la fonction de défense vers des alliances, les instruments diplomatiques et les instruments militaires utilisables restent, pour l'instant, nationaux dans leur décision de mise en oeuvre.

Le processus de décision et de formulation de concepts communs restent le reflet de l'addition de processus de décision nationaux (avec néanmoins interpénétration des perceptions et marchandages entre acteurs) et la réalisation d'un véritable Livre blanc européen est dépendant des volontés nationales.

Si certains Etats ne souhaitent pas voir s'élaborer ce type d'ouvrage car il pourrait aller trop loin dans une définition collective en matière de politique de défense commune (forçant dès lors éventuellement leurs propres armées à participer indirectement à certaines opérations), si d'autres pays n'en veulent pas car il pèserait comme organe symbolique rival face à l'Alliance atlantique; la concomitance avec le différentiel de sécurité¹⁹ devrait rendre malaisée toute convergence conceptuelle en matière de "Livre blanc européen de la politique étrangère, de la sécurité et de la défense".

Synthèse et conclusions

Si nous pouvons justifier la nécessité d'établir un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense - celui-ci devenant moteur ou expression d'une identité européenne de sécurité et de défense - cette dernière s'inscrit déjà dans le Traité de Maastricht et dans son prolongement qu'est la CIG-96; même si cette IEDS semble être passée de l'idée d'un pilier européen autonome porté par l'UEO à une visibilité à trouver au sein même de l'OTAN.

Cependant, comme le processus d'IEDS est court-circuité par la pérennité de l'Etat-nation à terme prévisible et par le caractère intergouvernemental du processus d'Union européenne; parallèlement, l'élaboration d'un Livre blanc devrait subir les mêmes contraintes.

Aussi, devant les incertitudes relatives à la nouvelle redéfinition des architectures de sécurité et de défense du Vieux continent après la fin de la guerre froide, face aux mutations conceptuelles et "théologiques" de la sécurité et des valeurs communes, devant le poids incontournable des spécificités de l'Etat-nation, l'exercice d'élaboration d'un éventuel Livre blanc européen de la sécurité et de la défense prend tout son sens, mais recèle paradoxalement ses propres limites, ses possibles écueils, ses éventuels interdits. Concept politiquement porteur, l'idée d'élaborer un Livre blanc européen peut aussi être un mythe, s'il n'est pas l'expression d'une réalité politico-militaire en partie préexistante et d'une réelle identité européenne de défense et de sécurité.

Produit d'une convergence des préférences des Etats-membres, élément de perception commune face aux risques et menaces, facteur intégrateur définissant les besoins communs en matière de défense et expression d'une certaine identité européenne de défense, un Livre blanc de la défense et de la sécurité peut contribuer à stabiliser le dilemme de sécurité par ses qualités de cohésion et de solidarité commune.

Processus intégrateur permis par l'apprentissage de la communication bureaucratique, l'exercice collectif a également pour objectif de définir une représentation stratégique commune; tentative d'autant plus difficile que les particularismes hérités de l'histoire et les préjugés nationaux sont toujours latents.

En cela, l'engagement politique de réaliser collectivement un Livre blanc a pour objectif de déterminer si l'Europe a conscience d'avoir des valeurs et des intérêts communs à défendre et une volonté commune en matière de défense.

Malgré la tentative inaboutie de l'UEO à Madrid s'achevant sur une conception commune de la sécurité européenne à vingt-sept, le processus d'élaboration d'un véritable Livre blanc européen reste politiquement porteur. Si le concept de Livre blanc de la sécurité (et de la défense) semble moins prioritaire pour beaucoup d'Etats membres de l'UEO, il n'est pas impossible que pour des raisons politiques transatlantiques dont un constat éventuel d'une impasse en matière d'identité européenne de défense à travers l'OTAN, l'idée de rédiger un document solennel portant éventuellement le nom de Livre blanc, au contenu encore aujourd'hui difficilement défini, pourrait être finalement mise en avant, après ou dans la foulée de l'application des conclusions de la CIG96 et de la réforme de l'Alliance atlantique.

Un des jalons dans le nouveau processus pouvant aboutir à un véritable Livre blanc européen pourrait être le processus de réflexion par le Conseil entre tous les pays de l'UEO sur les intérêts de sécurité européens au tournant du XXI^e siècle, à partir d'une

instruction reprise dans le paragraphe 31 de la déclaration des ministres de l'UEO réunis à Ostende le 19 novembre 1996.

En attendant, devront être clarifié le processus d'élaboration, la méthodologie, les acteurs retenus et les contenus.

Même alimentée par des avancées sectorielles, opérationnelles, doctrinales et institutionnelles, la discussion entre l'Union européenne et l'UEO sur un concept de sécurité et de défense exigera une réflexion encore longue et approfondie. Un véritable Livre blanc de la politique étrangère, de sécurité et de défense commune reste ainsi un objectif post-2000.

ANNEXES ORGANISATIONNELLES

1. Notes de références

Notes de références de la première partie

1. Philippe Grasset, "Enjeux de la défense européenne", dans *DD&E*, vol. 12, n°3, Bruxelles, 10 octobre 1996, p. 18.
2. "Pour qu'une Fédération démocratique puisse voir le jour, il faut qu'au préalable se soit constitué un sentiment d'identité suffisamment puissant. Il faut une claire conscience des intérêts communs à défendre et surtout un sentiment de solidarité assez vif pour fonder l'idée d'un intérêt général supérieur à l'intérêt des parties" (Jean-Pierre Chevènement, "A l'Allemagne, parlons franc", *Le Monde*, Paris, 12 octobre 1994).
3. Vaclav Havel, "Pour une Europe exemplaire", *Libération*, Paris, 5 juin 1996.
4. Petros Theodoropoulos, "l'intégration européenne de défense et la grande Europe", dans Collectif, *Dialogues européens. Cinq ans après la chute du mur de Berlin. L'Union européenne et la grande Europe*, Colloque international, Institut de sociologie et Institut d'Etudes européennes de l'ULB, Bruxelles, 24-25 février 1995, p. 11.
5. Eric Remacle, *L'expérience de l'Union de l'Europe occidentale comme fondement pour une défense européenne intégrée dans l'Union européenne*, Dissertation présentée en vue d'obtenir le titre de Docteur en Sciences politiques, Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques, Université libre de Bruxelles, 1995-1996, volume III, p. 528.
6. A propos des différentes approches théoriques de l'intégration européenne de sécurité et de défense (De Vestel, Etzioni, Wallace, Ross), cf. Eric Remacle, *Thèse de doctorat, Op.cit.*, volume IV, p. 670.
7. *Ibid.*, p. 668.
8. Uwe Nerlich, "La défense commune de l'Europe et ses interactions avec l'OTAN, l'OSCE et les Nations unies", dans Laurence Martin et John Roper, *Vers une politique de défense commune*, Groupe stratégique européen et Institut d'Etudes de sécurité de l'UEO, Paris, 1995, p. 79.
9. Dominique David, "L'Alliance: notre arche et son déluge", *Stratégique*, Fondation pour les Etudes de Défense nationale, Paris, 1er trimestre 1983, p. 107.
10. Eric de La Maisonneuve, "L'Union européenne a-t-elle des intérêts vitaux à défendre?", dans *L'Europe. Avenir et sécurité*, Les Cahiers de la Fondation pour les Etudes de défense, n°5, FED, Paris, 1996, p. 26.
11. Dominique David, *Op.cit.*, p. 86.
12. Pour Charles Zorgbibe, "l'unification des forces armées peut être la conséquence d'une fusion politique des Etats membres (...), elle ne peut les précéder" (*Les alliances dans le système mondial*, PUF, Paris, 1983, p. 125).
13. Uwe Nerlich, *Op.cit.*, p. 105.
14. "Seule une union politique et économique plus étroite permettra d'équilibrer ou d'annuler l'effet des situations stratégiques diverses d'Etats membres" (François Heisbourg, "Sécurité: l'Europe livrée à elle-même", *Politique étrangère*, IFRI, Paris, 1er trimestre 1994, p. 253).
15. Luc Stainier, "Intérêts communs, valeurs communes, critères d'action", dans Laurence Martin et John Roper, *Op.cit.*, p. 15.
16. Cf. André Dumoulin, "L'Europe occidentale et le Groupe de Visegrad: L'évolution", Contribution au colloque du Centre d'Etudes de défense, Bruxelles, 22-23 février 1995.
17. John Roper, "Créer une culture de sécurité commune", *Bulletin de l'Institut d'Etudes de sécurité de l'UEO*, n°15, Paris, octobre 1995, p. 1.
18. Lucien Poirier, *La crise des fondements*, Economica, Paris, 1994, p. 185.
19. "Comment faire fonctionner et assurer la sécurité d'une Union à 25 ou 28 Etats quand le climat international a oublié les euphories de l'après-guerre froide et que les hommes, plus soucieux que jamais de leur environnement humain, naturel, professionnel et de santé, ne se reconnaissent que difficilement dans des ambitions globales, comme celle de l'Europe unie?" (Jacques Santer, "La sécurité et la défense de l'Union européenne. Comment ne pas manquer le rendez-vous de 1996?", dans *Revue de l'OTAN*, Bruxelles, novembre 1995, p.8.)
20. Robert Buisnière, "L'Europe de la sécurité et de la défense", dans *Revue de l'OTAN*, Bruxelles, septembre 1995, p. 33.

21. Claude Allègre, "Pour une Europe de la vérité et de la réalité", *Le Monde*, Paris, 15 février 1996.
22. L'identité est associée à l'état d'intégration mais "*cette combinaison entre intégration ouest-européenne et intégration occidentale, et par conséquent entre "civilian power" de la Communauté et ombrelle militaire transatlantique, rend évidemment moins transparent le débat sur les stratégies d'intégration de la défense européenne, ou plutôt indique la nécessité de tenir compte de facteurs et d'acteurs externes au processus d'intégration politique lui-même*" (Eric Remacle, *Thèse de doctorat, Op.cit.*, volume III, p. 530).
23. Citons les couples franco-allemand, franco-britannique, beneluxien, visegradois, balte, franco-germano-polonais, franco-italo-espagnol, austro-suédo-finlandais, etc.
24. Eric Remacle, *Thèse de doctorat, Op.cit.*, tome IV, p. 645.
25. *Idem*, p. 672.
26. Gabriel Robin, "Un concept en quête de substance: la défense européenne", *Défense nationale*, Paris, mars 1995, p. 95.
27. *Ibid.*

Notes de références de la seconde partie

1. Eric Remacle, *Thèse de doctorat, Op.cit.*, tome III, p. 487.
2. *Ibid.*, pp. 507 à 511.
3. Jean-Raphael Alventosa, "Livre blanc, planification, programmation, *Défense nationale* spécial 14 juillet 1996, Paris, 1996, p. 135.
4. Robert Buisnière, "L'Europe de la sécurité et de la défense", *Revue de l'OTAN*, Bruxelles, septembre 1995, p. 31.
5. Eric Remacle, *Thèse de doctorat, Op.cit.*, Introduction, p. xxii.
6. *Ibid.*, p. xviii.
7. Amaya Bloch-Lainé, "le binôme sécurité-défense dans l'Europe de l'après-guerre froide", *Défense nationale*, Paris, juillet 1996.
8. *Ibid.*, p. 17.
9. Directorate of Defence Policy, *Statement on the Defence Estimates 1996*, Présenté to Parliament by the Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty, London, may 1996, 147 pages.
10. Ainsi, l'édition 1995 présente la coopération militaire britannique en Europe centrale et orientale tandis que l'édition précédente consacra un long chapitre à la défense européenne suite à la ratification du traité de Maastricht. En 1993, le ministre de la défense présenta l'environnement stratégique et la notion de risques dont la question irlandaise, alors que l'édition de 1992 mit en évidence la planification de la défense dans un monde en mutation et celle de 1991, la crise du Golfe.
11. *Livre blanc sur la défense nationale*, Ministère de la Défense, Paris, juin 1972 et février 1973, 68 et 105 pages.
12. *Livre Blanc sur la Défense 1994*, La Documentation française, Collection des rapports officiels, Paris, 1994, 212 pages. Une version de poche de ce document est parue dans la collection "10-18" de l'Union Générale d'Éditions (263 pages).
13. Amiral Pierre Lacoste, "Le Livre blanc sur la défense. La vision gaullienne", dans *Le Figaro*, 15 juillet 1993.
14. Discours du Premier ministre, Edouard Balladur aux Invalides pour l'installation du groupe chargé de la préparation du "Livre blanc sur la défense nationale", présidé par M. Marceau Lang, Paris, 26 mai 1993.
15. Cf. Joël-Pascal Biays, "Défense et sécurité de la France. Défense de la France (1er janvier 1994-7 mai 1995)", *Arès*, volume XV, n°3, CEDSI, Grenoble, 1996, pp. 94 à 103; Philippe Grasset, "Livre blanc à méditer", *DD&E*, vol.9, n°15; JAC Lewis, "French White Paper fails to address short-term needs", *Jane's Defence Weekly*, 12 mars 1994; Marc Thély, "Du rapport d'étape au Livre blanc", *Air fan*, Paris, novembre 1993; Alain Joxe, "La stratégie française et le futur Livre blanc", *Le Débat stratégique*, n°9, CIRPES, Paris, 1993; Jacques Isnard, "Le Livre blanc prône le statu quo sur la politique de défense", *Le Monde*, 25 février 1994; Collectif, "Contribution au Livre blanc sur la défense", *Relations internationales et stratégiques*, n°12, IRIS, Paris, hiver 1993.
16. Interview de François Léotard, *Armées d'aujourd'hui* n°183, SIRPA, 9/93, p. 13.

17. P.-H. Desaubliaux, "Dissuasion, Europe, conscription: Les grands choix de défense", *Le Figaro*, Paris, 8 décembre 1993.
18. Joël-Pascal Biays, *Op.cit.*, p. 96.
19. Idem.
20. Ce fut le cas pour l'Assemblée nationale avec le rapport d'information n°1003, sous la direction de Jacques Boyon, intitulé "Réflexions préliminaires à la loi de programmation militaire (février 1994)", pour le Comité d'études de défense nationale éditeur de la revue "Défense nationale", pour l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) et pour d'anciens officiers d'active dans le cadre d'un certain nombre d'articles de presse.
21. Jacques Isnard, "Le Livre blanc prône le statut quo sur la politique de défense", dans *Le Monde*, 25 février 1994.
22. Cf. Général Pierre-Marie Gallois, *Le Livre noir de la défense*, Payot, Paris, 1994.
23. Jean-Louis Dufour, Le Livre blanc et les conflits régionaux, *Défense nationale*, Paris, juillet 1994, p. 42.
24. *Le Figaro*, Paris, 29 juin 1995.
25. René Galy-Dejean, "Un piège de M. Mitterrand", *Le Monde*, Paris, 18 février 1994.
26. Robert Carmona, "Le Comité stratégique sur la défense", *Défense nationale*, Paris, octobre 1995.
27. *Libération*, Paris, 24 février 1994.
28. *Libération*, Paris, 4 mars 1994.
28. Ministre fédéral de la Défense, *Livre blanc 1979. La sécurité de la République fédérale d'Allemagne et l'évolution des Forces armées fédérales*, Bonn, 1979, 306 pages (éd. française).
30. Ministre fédéral de la Défense, *Livre Blanc 1983. La sécurité de la République fédérale d'Allemagne*, Bonn, 273 pages (éd. française).
31. Ministre fédéral de la Défense, *Livre blanc 1985. Sur la situation et l'évolution des Forces armées fédérales*, Bonn, 434 pages (éd. française).
32. Ministère fédéral de la Défense, *Livre blanc 1994. Livre blanc sur la sécurité de la République fédérale d'Allemagne et la situation et l'avenir de la Bundeswehr*, Bonn, 161 pages (éd. française).
33. Bernard de Bressy, "Trois Livres blancs européens sur la défense", *Défense nationale*, novembre 1994, p. 75.
34. Heinz Schulte, "White Paper concentrates on reviewing political change", *Jane's Defence Weekly*, Londres, 16 avril 1994, p. 33.
35. Bevenuti, *Les forces armées, la défense européenne et l'information au public dans les pays membres de l'UEO*, document 1523, Assemblée de l'UEO, Paris, 13 mai 1996.
36. *Manuel de la Défense nationale*, Service de l'information du Ministère de la Défense nationale 1985, 1987 et 1988.
37. Ministère de la Défense nationale, *Livre blanc de la Défense nationale 1977*, Bruxelles, 1977, 147 pages.
38. Ministère de la Défense nationale, *Livre blanc de la Défense nationale 1985*, Bruxelles, juin 1985, 107 pages.
39. *Ibid.*, p. 3.
40. André Dumoulin, *Opération "Bear 97". L'armée belge en mutation*, Les Dossiers du GRIP n°189-190, GRIP, Bruxelles, mai-juin 1994, 152 pages.
41. Olivier Rogeaux, "Entre les lignes du livre", *Le Vif/L'Express*, Bruxelles, 8 juillet 1994.
42. André Dumoulin, "Forces armées: l'envers du Livre blanc", *Le Soir*, 4 juillet 1994.
43. André Dumoulin, "Le ministre et le général", *Le Vif/L'Express*, 1 juillet 1994.
44. Ministère de la Défense nationale, *Livre Blanc '94*, Bruxelles, 1994, 160 pages.
45. Question n°530 du député Demeulenaere du 7 décembre 1994, *Bulletin des Questions et Réponses*, Chambre des Représentants, Bruxelles, 1995.
46. Department of Foreign Affairs, *Challenges and Opportunities Abroad. White Paper on Foreign Policy*, Dublin, 1996, 348 pages.
47. Ministry of Defence of the Czech Republic, *White Paper on Defence of the Czech Republic 1995*, Prague, 1995, 63 pages (hors annexe).
48. Alfred Cahen, "La Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité, point de départ d'une relance d'un processus de création d'une défense européenne intégrée", *La sécurité de l'Europe*, Centre de documentation et de recherche européennes, Université de Perpignan, 1988, pp. 178.

49. Léo Tindemans, "Débloquer la coopération européenne", *Le Monde*, Paris, 23 décembre 1983.
50. Eric Remacle, *Thèse de doctorat, Op.cit.*, volume I, p. 93.
51. Hans Binnendijk, "NATO's nuclear modernization dilemma", *Survival*, vol. XXXI, n°2, Londres, mars-avril 1989, pp. 137 à 155.
52. Cf. *Défense nationale*, Paris, mars 1988, p. 83.
53. Philippe Chapal, "La Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité", *Arès*, CEDSI, Grenoble, 1988, pp. 143-153.
54. Discours de M. Caputo, sous-secrétaire d'Etat italien aux Affaires étrangères, débats, 40ème session ordinaire, Assemblée de l'UEO, Paris, 1 décembre 1994.
55. Sir Dudley Smith, Président de l'Assemblée de l'UEO, 40ème session ordinaire à Paris le 29 novembre 1994.
56. *Nouvelles atlantiques*, n°2694, Agence Europe, 15 février 1995, p. 4.
57. Cf. André Dumoulin, "L'Europe occidentale et le Groupe de Visegrad: L'évolution", *Op.cit.*
58. "*Nous pouvons aller au-delà vis-à-vis des pays d'Europe centrale qui ont vocation à rejoindre l'Union européenne. Nous pouvons comparer nos idées sur les enjeux de la sécurité européenne car nous avons à y faire face ensemble, bien que nous n'appartenions pas encore à une même alliance. Un premier objectif serait de parvenir à une analyse commune de ces enjeux. Tel est l'objet du Livre blanc sur la sécurité européenne que j'ai proposé d'élaborer à l'UEO avec la participation des pays qui y sont associés ou observateurs. Quelles sont nos perceptions des nouvelles menaces ou des nouveaux risques de sécurité? Quels sont les meilleurs moyens pour y faire face? Quels sont les principes sur lesquels nous entendons assurer la sécurité future de l'Europe? Nous pouvons chercher ensemble des réponses à ces questions*" (Edouard Balladur, discours du 30 novembre 1994, 40ème session de l'Assemblée de l'UEO).
59. Eric Remacle, *Thèse de doctorat, Op.cit.*, volume II, p. 279.
60. Le document de Lisbonne ne fut disponible et distribué publiquement que sur demande écrite et motivée.
61. A cet égard, Moscou fut hostile au document de Lisbonne.
62. Seuls l'Autriche, la Finlande, l'Irlande et la Suède ont rappelé qu'elles n'avaient pas pris part aux décisions mentionnées dans ce paragraphe 158.
63. Les contributions nationales sont pour leur grande majorité restées confidentielles tout comme le compte rendu détaillé des séances de négociations des différents chapitres à finaliser.
64. Cf. Laurence Martin et John Roper, *Op.cit.*
65. André Dumoulin, *Les armes nucléaires et l'identité européenne de défense*, Document de travail, série politique W-22, Direction générale des études, Parlement européen, Bruxelles, 1996, pp. 76-79.
66. A cet égard, la comparaison peut être faite en partie entre certains paragraphes du document UEO de Madrid avec les aspects "risques" de la Déclaration de Lisbonne de l'Union européenne (juin 1992), avec les grands principes et valeurs communes de la Charte CSCE de Paris (novembre 1990), avec certaines données de l'environnement stratégique, les défis et risques du nouveau Concept stratégique de l'Alliance atlantique (novembre 1991) et avec les principes régissant la non-prolifération dans le cadre du Sommet de Budapest de la CSCE/OSCE (décembre 1994).
67. Eric Remacle, *Thèse de doctorat, Op.cit.*, volume III, p. 612.
68. *Ibid.*, volume IV, p. 664.
69. Pierre Lellouche, "L'Europe et sa sécurité", Assemblée nationale, Paris, 31 mai 1994.
70. "*Il existe un Livre blanc français, un Livre blanc allemand, un Livre blanc de la défense britannique, mais depuis trente ans il n'y a pas eu un Livre blanc de la défense européenne. Il devrait être soumis non pas à une quelconque organisation ou un simple conseil des ministres (...) mais à un sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement*".
71. *Actes officiels, 40ème session ordinaire, Procès-verbaux. Compte rendu des débats*, Assemblée de l'UEO, Paris, novembre-décembre 1994, pp. 22 et 30.

Notes de références de la troisième partie

1. Karl Kaiser, "Défis d'une politique de défense européenne et situations envisageables", dans Laurence Martin et John Roper, *Vers une politique de défense commune*, Groupe stratégique européen et Institut d'Etudes de sécurité de l'UEO, Paris, 1995, p. 31.
2. Il y a menace "lorsqu'il n'y a non seulement une capacité de nuire mais aussi une intention de le faire". S'il y a menace, on peut y répondre en pesant soit sur l'intention, soit sur la capacité, soit sur les deux" (Tony Hollants van Looche, "Quelques réflexions sur les concepts de sécurité, de puissance, de défense et de maîtrise des armements", séminaire du CED, 21 mars 1992, *Sécurité et stratégie*, n°4, Bruxelles, décembre 1992, p. 5. Le terme "menace" se définit comme "toute action ou intention de nature à porter atteinte à la sécurité d'un pays par le recours à des pressions militaires" (Patrice Buffotot (ed.), *Politiques de défense. La perception de la menace en Europe*, SDEDSI, Arès, volume XIII/3, Grenoble, décembre 1992, p. 10).
3. Par contre, "le risque n'inclut pas d'intention sur laquelle on puisse peser, il n'y a pas dissuasion. S'il n'y a que risque, il faut prendre des mesures d'un autre ordre pour essayer d'y faire face" (Tony Hollants van Looche, *Idem*).
4. Maurice Bertrand, La fin de l'ordre militaire, dans Collectif, "Réflexions sur la sécurité collective", *Les cahiers de la Fondation pour les études de défense*, n°4, FED, Paris, 1996, p. 40.
5. Jean Dufourcq, "Quelle place pour le partenariat euro-américain dans la défense européenne?", dans *Les Cahiers de la Fondation pour les Etudes de Défense*, n°1, FED, Paris, janvier 1996, p. 23.
6. Uwe Nerlich, "La défense commune de l'Europe et ses interactions avec l'OTAN, l'OSCE et les Nations unies", dans Laurence Martin et John Roper, *Op.cit.*, p.80.
7. Günter Joetze, "Eléments d'une stratégie allemande pour le XXIe siècle", dans *Les cahiers de la Fondation pour les études de défense*, n°5, FED, Paris, 1996, p. 46.
8. Pascal Boniface, *La volonté d'impuissance. La fin des ambitions internationales et stratégiques?*, Seuil, Paris, 1996, p. 45.
9. Luc Stainier, *Op.cit.*, p. 19.
10. Michel Fouchet (dir.), *Fragments d'Europe. Atlas de l'Europe médiane et orientale*, Fayard, 1993, p. 12.
11. Jean-Marie Guéhenno, *La fin de la démocratie*, Flammarion, Paris, 1993, p. 157.
12. Philippe Grasset, "Enjeux de la défense européenne", *DD&E*, vol. 12, n°3, Bruxelles, 10 octobre 1996, p. 17.
13. Eric Remacle, *Thèse de doctorat, Op.cit.*, volume I, p. xiii (Introduction).
14. Lawrence Friedman, "les petites guerres ont de l'avenir", *Courrier international*, n°150, Paris, pp. 39-41; Mariano Aguirre, "Conflits armés de fin de siècle", *Le Monde diplomatique*, Paris, novembre 1995; Zaki Laïdi, "Après les guerres, la mêlée généralisée", *Le Monde diplomatique*, Paris, janvier 1996; Edward N. Luttwak, "L'impuissance des grandes puissances", *Courrier international*, Paris, 13-19 juillet 1995, p. 19.
15. Philippe Grasset, "Une révision militaire fondamentale?", dans *DD&E*, vol. 11 n°3, Bruxelles, 10 octobre 1995, pp. 10-11.
16. Cf. François Thual, *Les conflits identitaires*, Ellipses, Paris, 1995.
17. A ce sujet cf. les différents Livres blancs nationaux et Patrice Buffotot (ed.), *Politiques de défense. La perception de la menace en Europe*, *Op.cit.*; Collectif, *Les défis de sécurité en Europe médiane*, Fondation pour les études de défense, Paris, 1996; Peter van Ham (dir.), Les Etats baltes: sécurité et défense après l'indépendance, *Cahiers de Chaillot* n°19, Institut d'études de sécurité de l'UEO, Paris, juin 1995; André Dumoulin, "La politique de défense et de sécurité des nouveaux pays membres de l'Union européenne", dans *Mémento défense-désarmement 1995-1996*, GRIP, Bruxelles, 10/95-2/96, pp. 291 à 303; André Dumoulin, "Lignes de forces des politiques de défense et de sécurité des pays d'Europe centrale et orientale", *Mémento défense-désarmement 1995-1996*, pp. 304 à 308; André Dumoulin, "Les politiques de défense et la perception de la sécurité dans les pays occidentaux", *Mémento défense-désarmement 1994-1995*, Bruxelles, 7-11/1994, pp. 305-327; Patrice Buffotot (dir.), *La défense de l'Europe. de la guerre du Golfe au conflit yougoslave*, La Documentation française, Paris, 1995; Trevor Taylor (ed.), *Reshaping European Defence*, The Royal Institute of International Affairs, Londres, 1994; Werner Bauwens, Armand Clesse et Olav F. Knudsen, *Small States and the security Challenge in the New Europe*, Brassey's Atlantic Commentaries n°8, Brassey's, Londres, 1996; Jean-François Gribinski (dir.), L'Autriche, la Finlande, la Suède et la sécurité européenne, La Documentation française, Paris, 1996.

18. Philippe Grasset, "Quelle méthodologie d'évaluation "occidentale"?", *DD&E*, vol. 9 n°14, Bruxelles, 10 avril 1994, pp. 8-9.
19. Cf. Roberto Zadra, L'intégration européenne et la dissuasion nucléaire après la guerre froide, *Cahiers de Chaillot* n°5, Institut d'études de sécurité de l'UEO, Paris, novembre 1992.
20. Jean-Christophe Rufin, *L'empire et les nouveaux barbares*, éd. Jean-Claude Lattès, Paris, 1991.
21. Eric Remacle, *Thèse de doctorat, Op.cit.*, volume IV, p. 672.
22. *Ibid.*, volume III, p. 527.
23. Pierre Lellouche, *L'Europe et sa sécurité*, Rapport d'information n°1294, Assemblée nationale, Paris, 31 mai 1994, p. 70.
24. Cf. Michael Brecher, "A Framework for Research on Foreign Policy Behavior", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 13 (1969).
25. Patrice Buffotot (éd.), *Politiques de défense. La perception de la menace en Europe*, Arès, volume XIII/3, SDEDSI, Grenoble, décembre 1992, p. 10.
26. Pascal Boniface, *La volonté d'impuissance*, *Op.cit.*, p. 16.
27. Nikolay Petersen, "La perception de la menace au Danemark après la guerre froide", dans Patrice Buffotot (éd.), *Arès, Op.cit.*, p. 48.
28. Citons la pollution, la drogue, le terrorisme, l'intégrisme, le chômage, la délinquance, la corruption, l'exclusion, les désordres monétaires, les banlieues,...
29. Maurice Bertrand, "La fin de l'ordre militaire", dans *Les Cahiers de la Fondation pour les études de défense*, n°4, Paris, 1996, p. 39.
30. "Comment faire partager l'idée des nouveaux risques du XXIe siècle impliquant vraisemblablement des guerres de 4ème génération où l'adversaire ne sera plus un Etat, mais des groupes armés extrémistes, voire des cartels de la drogue, des syndicats du crime, des révolutionnaires idéologiques,..." (Général Bernard de Bressy, "La France face aux "guerres de 4ème génération", *Le Monde*, Paris, 25 mai 1996).
31. "European Security and the New Arc of Crisis", *Adelphi Papers*, n°265, IISS, Londres, 1991-1992, p. 67.
32. Cf. Fernanda Faria et Alvaro Vasconcelos, La sécurité dans le nord de l'Afrique: équivoques et réalités, *Les Cahiers de Chaillot* n°25, Institut d'études de sécurité de l'UEO, Paris, septembre 1996; Ronald D. Asmus, F. Stephen Larrabee, Jean O. Lesser, "La sécurité dans le bassin méditerranéen: nouveaux défis et nouvelles tâches", *Revue de l'OTAN*, Bruxelles, mai 1996, pp. 25 à 31; Colonel P. Bruyère, "Partenariat euro-méditerranéen. Les problèmes de sécurité", *Contact* n°105, Institut royal supérieur de défense, Bruxelles, mai 1996; Fred Halliday, *Islam and the Myth of Confrontation: Religion and Politics in the Middle East*, I.B. Tauris, Londres, 1996; Alain Gresh (dir.), *Un péril islamiste?*, Complexe, Bruxelles, 1994; Roberto Aliboni, *New Challenges for the EU Countries Bordering the Mediterranean*, Sous-commission sécurité et désarmement, Parlement européen, Bruxelles, 22 février 1996; Bichara Khader, L'Europe face aux nouveaux risques: le défi du Maghreb, *Sécurité et stratégie*, n°41, CED, Bruxelles, mars 1993; Mark Stenhouse, "The Maghreb the redicovered region", *International Defence Review, Defense'95*, Genève, 1995, pp. 82 à 89.
33. Jerome H. Kahan, "Regional Deterrence Strategies for New Prolifération Threats", *Strategic Forum*, n°70, Institute for National Strategic Studies, avril 1996; Collectif, L'Europe et le défi de la prolifération, *Cahiers de Chaillot* n°24, Institut d'études de sécurité de l'UEO, Paris, mai 1996; Office of technology Assessment, *Prolifération of Weapons of Mass destruction. Assessing the Risks*, United States Congress, Washington, 1993.
34. Patrice Buffotot (dir.), *Op.cit.*, Arès, p. 10.
35. Dieter Mahncke, Les paramètres de la sécurité européenne, *Cahiers de Chaillot*, n°10, Institut d'études de sécurité de l'UEO, Paris, septembre 1993, p. 5.
36. John Mackinlay and Jorn Olsen, "Squaring the circle", *International Defence Review*, Genève, octobre 1995, pp. 74-78; François Chauvancy, "Métamorphose des missions? Le soldat et les armées dans les nouveaux contextes d'intervention", *Défense nationale*, Paris, octobre 1994, pp. 149-153; Gustav Däniker, *The Guardian Soldier: On the Nature and Use of Future Armed Forces*, Travaux de recherche n°36, Unidir, Genève, 1995, pp. 65-89.
37. André Dumoulin, "Quelle organisation des réserves à l'étranger? L'exemple belge", Contribution au colloque sur "L'avenir des réserves de l'armée française", organisé par Messieurs les Députés Pierre Pascallon et Guy Tessier, Assemblée nationale, Paris, 19 novembre 1996.
38. *Le Monde*, 4 octobre et 28 novembre 1996; *Europäische Sicherheit* 6/1996; Patrice Buffotot, *La réforme du service national*, Problèmes politiques et sociaux n°769, La Documentation

- française, Paris, 28 juin 1996; Jean-Louis Dufour, "Très chère armée professionnelle...", *Le Monde diplomatique*, juillet 1996.
39. François Heisbourg, *Les volontaires de l'an 2000*, Balland, Paris, 1995, p. 278.
 40. GRIP DATA 1997, sur bases des données OTAN, OCDE et Eurostat.
 41. David Yates, *The Re-Structuring of Europe's Armed Forces*, Briefing n°57, ISIS, Londres, octobre 1996; *Armées d'aujourd'hui*, SIRPA, Paris, mai 1996; *L'année stratégique*, IRIS, Paris, éditions 1994 à 1997; *Time*, 12 avril 1993; Jacquelyn K. Davis, Restructuring Military Forces in Europe, *Adelphi Paper*, n°284, IISS, janvier 1994, pp. 79 à 96; *Mémento défense-désarmement*, GRIP, Bruxelles, éditions 1994 à 1996; Patrice Buffotot (dir.), *La défense en Europe*, La Documentation française, Paris, 1995; Philippe Manigart (ed.), *Future Roles, Missions and Structures of Armed Forces In the New World Order: The Public View*, Nova Science Publishers, New York, 1996.
 42. *Air et Cosmos/Aviation internationale* n°1570, Paris, 14 juin 1996, pp. 34 à 36.
 43. *Jane's Defence Weekly*, 25 septembre 1996.
 44. Mark Hewish, Joris Janssen Lok et Richard Scott, "Power Projection gets Amphibious Boost", *Jane's International Defence Review*, Londres, mars 1996, pp. 56-58.
 45. *Flottes de combat 1996*, Ed. Maritimes et d'Outre-mer, Rennes, 1995, p. XIX.
 46. Diego A. Ruiz Palmer, *De Metz à Creil: Les structures de commandement françaises de l'après-guerre froide*, CREST, Paris, octobre 1995, pp. 15 et 18; Robert Carmona, "L'état-major interarmées de planification opérationnelle", *Défense nationale*, Paris, mars 1995, pp. 170-173.
 47. A cet égard, la coexistence future au sein de l'Eurocorps d'unités en voie de professionnalisation (France) et de forces mixtes originaires de la Bundeswehr pourrait poser problème lors de missions extérieures à la zone OTAN ou lors de missions à engagement très violent.
 48. René Van Beveren, "Coopération militaire: quelle structure pour l'avenir?", *Cahiers de Chaillot* n°6, Institut d'Etudes de sécurité de l'UEO, Paris, janvier 1993; Sir Richard Vincent, "NATO's multinational Rapid Reaction Force", *International Defence Review*, Défense'92, Genève, 1992, pp. 29 à 32; Karl Lowe et Thomas-Durell Young, "Multinational corps in NATO", *Survival*, vol. XXXIII, n°1, IISS, Londres, janvier-février 1991, pp. 66-77; André Dumoulin, "Les forces multinationales", *Défense nationale*, Paris, août-septembre 1991, pp. 67 à 85; Rupert Pengelley, "ARRC arising", *International Defence Review*, Genève, octobre 1992, pp. 981 à 988; David Miller, "Multinationality: implications of NATO's evolving strategy", *International Defence Review*, Genève, mars 1991, pp. 211-213.
 49. Cf. la thèse du Général H.H. von Sandrat dans *Europäische Sicherheit*, n°3:1995. Déjà, à l'époque de l'Organisation de Défense de l'Union occidentale (ODUO) créée en septembre 1948, une répartition fonctionnelle et opérationnelle des tâches entre les cinq alliés fut organisée: laissant l'essentiel des forces terrestres et de leur commandement aux Français, les Britanniques se réservaient le monopole du transport et du bombardement, cantonnant l'aviation française à l'interception et à la défense aérienne.
 50. Roger H. Palin, "Multinational Military Forces: Problems and Prospects", *Adelphi Papers*, n°294, Londres, IISS, avril 1994, p. 76.
 51. *Eurostratégie* n°38, Bruxelles, septembre 1990, pp. 30-31.
 52. Patricia Chilton, "Modèles pour la sécurité européenne: au-delà de l'intergouvernementalisme et du super-Etat européen", *Relations internationales et stratégiques*, IRIS, Paris, été 1995.
 53. *Ramsès 97*, IFRI, Paris, p. 135.
 54. François Heisbourg, *Les volontaires de l'an 2000*, Balland, Paris, 1995, p. 215.
 55. *Libération*, Paris, 10 avril 1996; Harmut Bühl, "Le corps européen", *Les cahiers du CHEAR*, n°28, DGA, Paris, décembre 1994, pp. 71 à 87.
 56. *Nouvelles atlantiques*, Agence Europe, Bruxelles, 15 mai 1996, p. 4.
 57. Frédéric Bozo, "La France et l'Alliance: les limites du rapprochement", *Politique étrangère*, Paris, avril 1995, p. 871.
 58. André Dumoulin, "Les forces combinées interarmées", *Défense nationale*, Paris, novembre 1994.
 59. Philippe H. Gordon, "Europeanization" of NATO: A Convenient Myth", *The International Herald Tribune*, Paris, 7 juin 1996.
 60. Rafael Estrella, "Les GFIM et la réforme de l'OTAN", *Commission de la Défense et de la sécurité*, Assemblée de l'Atlantique nord, Bruxelles, novembre 1996, pp. 13-15.

61. Horst Holtoff, *Pour un système européen d'observation spatiale*, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, colloque, San Agustin, 24-25 mars 1995, pp. 14-15; Christian Lenzer, L'UEO et Helios 2, document 1525, Assemblée de l'UEO, Paris, 14 mai 1996.
62. Jacques Baumel, *Une politique européenne de renseignement*, document 1517, Assemblée de l'UEO, Paris, 13 mai 1996; Christian Lenzer, *La surveillance du sol par les moyens aéroportés*, document 1547, Assemblée de l'UEO, Paris, 13 novembre 1996.
63. Lucien Poirier, *La crise des fondements*, Op.cit., p. 46; Diamantis A. Vacalopoulos, "Pour une force armée européenne de métier", *Le Monde*, Paris, 5 juillet 1996; Pierre Lellouche, L'Europe et sa sécurité, *Rapport d'information* n°1294, Assemblée nationale, Paris, 31 mai 1994, p. 93; *Le Monde*, Paris, 14 mars 1996; Henri Leblanc, "Les forces d'action rapide: du nécessaire à l'indispensable", dans Collectif, "Réflexions sur la sécurité collective", *Les Cahiers de la Fondation pour les Etudes de Défense*, n°4, FED, Paris, 1996.
64. A titre d'exemple, pour déployer une escadrille de douze F-16 A/B belges équipés pour la défense aérienne ou l'escorte vers une base alliée où le support est important, plus de trente rotations de C-130 (quatre-vingt si la mission est le bombardement) seraient requises. (Normand J.A. Couturier, *La mise en oeuvre d'unités aériennes de combat multinationales*, IRSD, mémoire, Bruxelles, mai 1996).
65. *Jane's Defence Weekly*, Londres, 15 juillet 1995.
66. Pierre Cremer, "Une armée européenne", *La Libre Belgique*, Bruxelles, 17 juillet 1995; Dieter Schloten, *L'organisation opérationnelle de l'UEO*, document 1518, Assemblée de l'UEO, Paris, 13 mai 1996; Baarveld-Schlaman, *La cellule de planification de l'UEO*, document 1421, Assemblée de l'UEO, Paris, 19 mai 1994; Robert Buissière, "Les enjeux de la conférence intergouvernementale: quelles propositions pour la sécurité et la défense de l'Europe?", *Les Cahiers de la Fondation pour les études de défense*, Paris, FED, 1996, p. 16.
67. Flotte commune belgo-néerlandaise (Amiral Benelux), Franco-British Euro-Air Group (FBEAG), Benelux Deployable Air Task Force (DATF), accord naval de coopération franco-belge, ...
68. Eric Remacle, Thèse de doctorat, *Op.cit.*, volume III, p. 523.
69. Cf. Philippe Gummet, *The Future of the European Armaments Capability*, Briefing Paper n°5, ISIS, Bruxelles, juillet 1996.
70. Cf. Pierre De Vestel, Les marchés et les industries de défense en Europe: l'heure des politiques?, *Cahiers de Chaillot* n°21, Institut d'études de sécurité de l'UEO, Paris, novembre 1995.
71. *Jane's Defence Weekly*, 7 février 1996; *Le Figaro*, 13 novembre 1996; *Defense News*, 11-17 novembre, 18-24 novembre et 16-22 décembre 1996; *Air et cosmos*, 3 janvier 1997; Brooks Tigner, "Skepticism Greets New WEU Arms Agency", *Defense News*, 25 novembre 1996.
72. Alessandro Politi, *Bulletin de l'Institut d'Etudes de sécurité de l'UEO*, n°14, Paris, juin 1995, p. 1.
73. *TTU*, Paris, 25 janvier 1996.
74. Commission des Communautés européennes, *Les défis auxquels sont confrontées les industries européennes liées à la défense - Contribution en vue d'actions au niveau européen*, Bruxelles, 24 janvier 1996, pp. 9-10.
75. Pierre De Vestel, *L'industrie européenne de l'armement: recherche, développement technologique et reconversion*, étude externe, rapport final, Scientific and Technological Options Assessment, Direction générale des Etudes, Parlement européen, Luxembourg, novembre 1993, pp. 26-28.
76. "The Arms Industry. Markets and Maginot lines", *The Economist*, 28 octobre 1995; Sir Geoffrey Pattie et Michael T. Smith, *Making Transatlantic Defense Cooperation Work*, CSIS Atlantic Partnership Projet, The Center for Strategic and International Studies, Washington, 1996, pp. 12-14; European Defence Industries Group, *The European Defence Industry and Agenda Item for the 1996 Intergovernmental Conference*, Memorandum, Bruxelles, 30 mai 1995, pp. 13-14.
77. *Air et Cosmos*, n°1599, Paris, 7 février 1997.
78. *Nouvelles atlantiques*, n°2858, Agence Europe, 22 octobre 1996, p. 4.
79. Pierre De Vestel, "Les marchés, l'industrie de défense et l'intégration européenne", dans Eric Remacle (ed.), *La PESC, l'UEO et la CIG*, Institut d'études européennes, Université libre de Bruxelles, 1996, pp. 134-136.

80. Seuls douze des 28 Etats membres de l'UEO peuvent se sentir concernés par la lettre de l'article IV au Traité de Bruxelles modifié sur la subordination opérationnelle de l'UEO aux structures de l'OTAN.
81. Par ailleurs, certains membres de l'UE non membres à part entière de l'UEO pourraient souhaiter rester complètement en dehors de tout processus de PDC et de DC ultérieure, aggravant ainsi l'écart entre l'UEO et l'UE tout en continuant à formuler leur opinion au sein du Conseil européen, pour des questions relatives à la PESC et à des missions UEO mandatée éventuellement par l'Union européenne.
82. A l'image de ce qui a été fait pour la Yougoslavie (MM. Carrington, Owen et Bildt), les Grands Lacs (M. Ayello) ou le Moyen-Orient (M. Moratinos).
83. Stefano Silvestri, Nicole Gnesotto et Alvaro Vasconcelos, "Prise de décision et institutions", dans Laurence Martin et John Roper, *Op.cit.*, p. 60-61.
84. Eric Remacle, "Quelle politique étrangère pour l'Union", *Eurinfo*, n°213, Commission européenne, Bruxelles, mars 1997, p. 3.
85. Eric Remacle, Thèse de doctorat, volume III, *Op.cit.*, p. 601.
86. *Ibid.*, p. 548 à 590.
87. Julia A. Myers, *The Western European Union: Pillar of NATO or Defence Arm of the EC?*, Brassey's, Centre for Defence Studies, Londres, 1992, pp. 22 et sv.
88. David Gates, "The false alternative. European security dilemma", *Occasional Paper* n°60, Institute for European Defense & Strategic Studies, Londres, 1993, p. 28.
89. Conclusions préliminaires pour la définition d'une politique européenne de défense commune, Conseil des ministres de l'UEO, Noordwijk, 14 novembre 1994.
90. Hartmut Soell, "L'Union de l'Europe occidentale après le traité de Maastricht", dans Robert Buisson, *Sécurité européenne et réalités internationales*, CEPS, Paris, 1993, p. 223.
91. *Nouvelles atlantiques*, n° 2672, Agence Europe, Bruxelles, 23 novembre 1994.
92. *De Defensa*, n°3, Bruxelles, 10 octobre 1994.
93. Victor-Yves Ghebaï, "Sécurité de l'Europe : hors l'Amérique toujours pas de salut", *Journal de Genève*, 16 janvier 1995.
94. Gabriel Robin, "Un concept en quête de substance: la défense européenne", *Revue de Défense nationale*, Paris, mars 1995, p. 92.
95. "Security Relationships and Overseas Presence", *Strategic Assessment 1996. Instruments of US Power*, National Defense University, Institute for National Strategic Studies, Washington, 1996, p. 114; Edward F. Bruner, *U.S. Forces in Europe: Military Implications of Alternative Levels*, CRS Report for Congress, Washington, 28 septembre 1992, pp. 10-11; Don M. Snider, "US military forces in Europe: how low can we go?", *Survival*, vol. 34, n°4, IISS, hiver 1992-1993, pp. 30-35; André Dumoulin, "La fermeture d'installations militaires américaines en Europe", *Défense nationale*, Paris, décembre 1992, pp. 39 à 42; Colin McInnes, "US Defence Policy and Forces in Europe", *Brassey's Defence Yearbook 1994*, The Centre for Defence Studies, Londres, 1994, pp. 152 à 160; *International Herald Tribune*, 20 février 1995; GAEO, *Force Structure. Basis for Future Army Forces in Europe*, Washington, 14 janvier 1994, pp. 10 à 12; John J. Maresca, "L'après-guerre froide est terminée", *Politique étrangère*, IFRI, Paris, 1er trimestre 1995, pp. 68-69.
96. Pierre Hassner, Entretien au Monde, Paris, 18 septembre 1995; François Heisbourg, "Sécurité: l'Europe livrée à elle-même", *Politique étrangère*, IFRI, Paris, 1er trimestre 1994, p. 250; Jean-Luc Pouthier, "Les Américains sont-ils encore impérialistes?", *L'Histoire*, n°194, Paris, décembre 1995, pp. 16-17; Discours du conseiller du Président américain chargé de la sécurité, M. Anthony Lake, devant l'université G. Washington sur l'emploi de la force à l'étranger, Washington, 6 mars 1996, *Documents d'actualité internationale*, n°11, La Documentation française, Paris, 1996, pp. 429-430.
97. "Organisez notre sécurité", Colloque de l'Assemblée de l'UEO, Paris, 17 octobre 1994, p. 11.
98. Eric Remacle, "La dimension sécurité-défense" de l'élargissement de l'Union européenne", dans Mario Telo (sous la direction de), *L'Union européenne et les défis de l'élargissement*, éd. de l'Université de Bruxelles, 1994.
99. Cf. Philippe C. Schmitter, *Interests, Powers and Functions: Emergent Properties and Unintended Consequences in the European Policy*, Stanford University and Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences, Working Paper, Stanford, avril 1992.
100. John Roper, "Collective security and collective defence organization in Europe", dans Collectif, *Dialogues européens. Cinq ans après la chute du mur de Berlin. L'Union*

- européenne et la grande Europe*, colloque international, Institut de sociologie et Institut d'Etudes européennes de l'ULB, Bruxelles, 24-25 février 1995.
101. Bob van den Bos, *Can Atlanticism Survive? The Netherlands and the New Role of Security Institution*, La Haye, Netherlands Institute of International Relations, Clingendael, 1992, pp. 9-10.
 102. Cf. Collectif, *L'élargissement de l'Union européenne: enjeux et implications politico-institutionnelles*, Fondation Paul-Henri Spaak, Bruxelles, 1994.
 103. Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des pays de l'OTAN, Bruxelles, 11 janvier 1994.
 104. Christian Franck, Bruno Colson et Huri Türsan, *Etude comparée des notions de sécurité et de défense collective*, Programme SPPS, "Paix et sécurité", Faculté de droit, FUNDP, Namur, s.d., p. 82.
 105. John J. Maresca, *Op.cit.*, p. 58.
 106. Discours du chancelier Helmut Kohl à la 33ème conférence de Munich, 3 février 1996.
 107. Christian Franck, Bruno Colson et Huri Türsan, *Op.cit.*, p. 82.
 108. Jean-François Guilhaudis, "La réorganisation du système de sécurité occidental: essai de vue d'ensemble", Deuxième conférence paneuropéenne sur les relations internationales, Paris, 13-16 septembre 1995, p. 2.
 109. Philippe Ricalens, "Pour une défense économique et culturelle", *Défense nationale*, Paris, avril 1994, p. 57.
 110. Discours du Président Clinton à l'université George Washington, 5 août 1996, *Documents d'actualité internationale* n°19, La Documentation française, Paris, 1996, p. 775; Department of defense, *United States Security Strategy for Europe and NATO*, Office of International Security Affairs, Washington, juin 1995, pp. 3-5.
 111. Discours de John Major devant l'Assemblée parlementaire de l'UEO, "European Security at the Intergovernmental Conference and beyond", 23 février 1996.
 112. "Quelle identité politique extérieure?", *Ramsès 96*, IFRI, Paris, 1996, p. 337.
 113. Philippe Grasset, *DD&E*, vol. 9 n°20, Bruxelles, 10 juillet 1994, p. 7.
 114. *Livre blanc sur la Défense 1994*, Ministère français de la Défense, Paris, 1994, p. 11.
 115. Frédéric Bozo, "Une doctrine nucléaire européenne: pour quoi faire et comment?", dans *Politique étrangère*, IFRI, Paris, 2ème trimestre 1992, p. 407.
 116. "Aujourd'hui, il est sans doute possible de majorer l'élément politique de la sécurité en Europe, et de minorer le facteur militaire", cité par Dominique David, *Conflits, puissances et stratégies en Europe. Le dégel d'un continent*, Bruylant, Bruxelles, 1992, p. 36.
 117. Xavier de Villepin, "La dissuasion nucléaire, fondement de la souveraineté nationale ou nouveau fardeau politique ?", Actes du colloque de l'IRIS du 12 décembre 1995 "La France, la dissuasion nucléaire et l'Europe", dans *Relations internationales et stratégies*, n°21, IRIS, Paris, 1er trimestre 1996.
 118. André Brigot, Patricia Chilton et Alain Joxe, *France/Grande-Bretagne. Consultations sur la défense et la sécurité*, Cahiers d'études stratégiques n°17, CIRPES, Paris, 1994, p. 148.
 119. Charles Fricaud-Chagnaud et Jean-Jacques Patry, *Mourir pour le roi de Prusse? Choix politiques et défense de la France*, Publisud, Paris, 1994, p. 67.
 120. Cf. à ce sujet Marisol Touraine, "La représentation de l'adversaire dans la politique extérieure française depuis 1981", dans *Revue française de science politique*, vol. 43, n°5, Paris, octobre 1993, pp. 807 à 822.
 121. Lucien Poirier, *La crise des fondements*, Economica, Paris, 1994, p. 7.
 122. Cf. certains paragraphes des rapports Glyn Ford, Hans-Gert Poettering, Jan Marinus Wiersma, Abel Matutes.
 123. *Le Nouvel Economiste*, Paris, 6 mars 1992.
 124. Marcel Duval et Yves Le Baut, *L'arme nucléaire française. Pourquoi et comment?*, SPM, coll. Kronos, Paris, 1992, p. 58; Pierre Melandri, "Aux origines de la coopération nucléaire franco-américaine", dans Maurice Vaïsse (sous la direction de), *La France et l'atome. Etudes d'histoire nucléaire*, Bruylant, Bruxelles, 1994.
 125. Richard Ullman, "The Covert French Connection", dans *Foreign Policy*, n°75, été 1989.
 126. Frédéric Bozo, "Une dissuasion européenne est-elle possible?", dans Collectif, *La Communauté, la défense et la sécurité européennes*, CERIEP, Lyon, 1991, p. 79.
 127. Serge Grouard et Patrice Van Ackere, "Pour une dissuasion européenne", dans *Libération*, Paris, 19 mars 1992.
 128. Nicole Gnesotto, "Dissuasion minimale et sécurité européenne", dans Conférence sur *Nuclear Deterrence: Problems and Perspectives in the 1990's*, Unidir, Paris, 10-11 décembre 1992.

129. Frédéric Bozo, "Une doctrine nucléaire européenne: pour quoi faire et comment?", dans *Politique étrangère*, IFRI, Paris, 2ème trimestre 1992, p. 409.
130. Nicole Gnesotto, *Op.cit.*
131. Jean Dufourcq, "Quelle place pour le partenariat euro-américain dans la défense européenne?", *Cahiers de la Fondation pour les Etudes de défense*, n°1, FED, Paris, janvier 1996, p. 30.
132. André Giraud, ancien ministre de la Défense, dans *Le Figaro*, Paris, 4 septembre 1995.
133. Editorial, dans *Courrier international*, Paris, 27 juillet-16 août 1995.
134. *Le Figaro*, Paris, 3 août 1995.
135. *Livre blanc sur la défense 1994*, Paris, *Op.cit.*, p. 78.
136. Frédéric Bozo, "Le nucléaire entre marginalisation et banalisation", dans *Politique étrangère*, IFRI, Paris, 1er trimestre 1995, p. 198.
137. Frédéric Bozo, "L'Europe est le coeur de la dissuasion française", dans *Libération*, Paris, 13 septembre 1995.
138. Cf. Nicholas Whitney, Olivier Debouzy, Robert Levine, *Western European Nuclear Forces*, Rand, Santa Monica, 1995.
139. Déjà, en janvier 1980, Francis Pym, alors secrétaire britannique à la Défense, réaffirmait devant les Communes que "la décision d'employer le nucléaire...serait prise par une puissance séparée et indépendante (des Etats-Unis), par une puissance dont la survie dans la liberté serait beaucoup plus directement et clairement menacée par une guerre en Europe que ne le serait celle des Etats-Unis"; cité par Yves Boyer, "Le poids des habitudes", dans Yves Boyer, Pierre Lellouche et John Roper, *Pour une nouvelle entente cordiale. La relance de l'alliance franco-britannique en matière de sécurité*, IFRI, Masson, Paris, 1988, p. 36.
140. Jérôme Paolini, "La France, l'Europe et la bombe", *Commentaire*, vol. 14, n°54, Paris, été 1991, p. 247.
141. *Idem*, p. 252.
142. A propos de ces concepts, cf. André Dumoulin, *Les armes nucléaires et l'identité européenne de défense*, série politique W-22, Direction générale des études, Parlement européen, Bruxelles, 10/1996, pp. 90-106.
143. François Léotard, Ministre français de la Défense, dans *Quotidien*, 3 juin 1994.
144. Cf. discours d'Alain Juppé, Premier ministre, à l'IHEDN le 7 septembre 1995.
145. André Dumoulin, "Le noeud gordien des forces préstratégiques françaises", dans *Memento défense-désarmement 1990*, GRIP, Bruxelles, 1990.
146. "Avec le nucléaire en effet, l'autonomie de l'Europe en matière de défense est possible. Sans lui elle est exclue" (*Livre blanc sur la défense 1994*).
147. "Après l'élaboration d'une doctrine commune à la France et au Royaume-Uni, notre génération doit-elle craindre d'envisager, non une dissuasion partagée, mais au minimum une dissuasion concertée avec nos principaux partenaires ?" (CAP, 30 janvier 1995).
148. Thierry Riga, "la dimension européenne des enjeux liés au nucléaire", dans *Perspectives stratégiques*, n°9, FED, Paris, 1995.
149. Yves Boyer, Pierre Lellouche et John Roper, *Op.cit.*, p. 27.
150. Frédéric Bozo, *La France et l'OTAN. De la guerre froide au nouvel ordre européen*, IFRI, Paris, 1991, p. 156.
151. Marie-France Garaud, éditorial, dans *Géopolitique*, n°52, Paris, hiver 1995-1996.
152. Sir Christopher Mallaby, "Dissuasion britannique et dissuasion européenne", Actes du colloque de l'IRIS du 12 décembre 1995, *Relations internationales et stratégiques*, n°21, Paris, 1er trimestre 1996.
153. André Dumoulin, "Le jeu des directoires", *Réflexions*, IEV, Bruxelles, mars 1997.
154. André Dumoulin, "La dialectique de l'opérateur et du déclaratoire", *Libération*, 23 septembre 1996.
155. Cf. la position de Wolfgang Schauble, Président du groupe parlementaire chrétien-démocrate au Bundestag, dans *Le Monde*, 15 juillet 1995.
156. Pascal Boniface, "Dissuasion concertée, octroyée, contestée", dans *Le Monde*, 12 septembre 1995.
157. Armand De Decker, "La France, l'Europe et la dissuasion nucléaire", dans *Le Soir*, Bruxelles, 22 août 1995.
158. Cf. Intervention d'Alain Juppé, ministre des Affaires étrangères, lors du 20ème anniversaire du Centre d'analyse et de prévision, Paris, 30 janvier 1995.

159. Frédéric Bozo, "L'Europe est le coeur de la dissuasion française", dans *Libération*, Paris, 13 septembre 1995.
160. *Libération*, Paris, 15 septembre 1995.
161. Alain Juppé, Discours de rentrée à l'IHEDN, Paris, 7 septembre 1995.
162. Expression de Javier Solana, alors ministre espagnol des Affaires étrangères.
163. Pascal Boniface, "Dissuasion concertée, octroyée, contestée", dans *Le Monde*, 12 septembre 1995.

Notes de référence de la quatrième partie

1. Petros Theodoropoulos, "L'intégration européenne de défense et la grande Europe", *Dialogues européens. Cinq ans après la chute du mur de Berlin. L'Union européenne et la grande Europe*, Colloque international, Institut de sociologie et Institut d'études européennes de l'ULB, Bruxelles, 24-25 février 1995, p. 1.
2. Lucien Poirier, "La crise des fondements", *Stratégique*, n°53, FEDN, Paris, 1992, p. 125.
3. Maurice Bertrand, "La fin de l'ordre militaire", Collectif, *Les Cahiers de la Fondation pour les études de défense*, n°4, FED, Paris, 1996, p. 42.
4. Dominique David, "Deux, trois, plusieurs Europe", *Dialogues européens, Op.cit.*, p. 18.
5. Pierre Lellouche, L'Europe et sa sécurité, *Op.cit.*, p. 95.
6. André Dumoulin, "Le jeu des directoires", *Réflexions*, IEV, Bruxelles, mars 1997.
7. Françoise de La Serre et Christian Lequesne, "L'Europe à géométrie variable", *Libération*, Paris, 4 octobre 1994.
8. Paragraphe 68 du deuxième rapport du Groupe d'experts à Haut niveau sur la PESC de la Commission européenne, DG-1A, Bruxelles, 25 octobre 1995.
9. A propos de l'édification d'une Académie européenne de défense, cf. Roman, *L'Institut d'études de sécurité de l'UEO*, document 1430, Assemblée de l'UEO, Paris, 30 octobre 1994.
10. Discours de John Major devant l'Assemblée parlementaire de l'UEO, *Op.cit.*, 23 février 1996.
11. Cf. Livre blanc français de la défense dans ses éditions de 1972 (pp. 8 à 11) et de 1994 (p. 82).
12. Eric de La Maisonneuve, "L'Union européenne a-t-elle des intérêts vitaux à défendre?", dans *Les Cahiers de la Fondation pour les études de défense*, n°5, FED, Paris, 1996, p. 28.
13. *Idem*, p. 24.
14. Alvaro Vasconcelos, Nicole Gnesotto et Pierre Hassner, "Priorités de la politique de sécurité et de défense de l'Union européenne", dans Guido Lenzi et Laurence Martin (dir.), *L'espace de sécurité européen*, Groupe stratégique européen et Institut d'études de sécurité de l'UEO, Paris, 1996, p. 29.
15. "Il faut avant toute chose s'accorder sur un concept de politique de sécurité propre à l'Union, qui prenne en considération toute la gamme des réactions possibles sur les plans politique, économique et militaire..." (Mathias Jopp, "Langer Weg-Kühnes Ziel: Gemeinsame Verteidigungspolitik", *Europa Archiv*, série 13-14, 1994, p. 397.
16. Groupe d'experts à Haut niveau sur la PESC, sous-comité n°3, *La base industrielle, scientifique et technologique de la défense en Europe*, Commission européenne, DG-1A, Bruxelles, 25 octobre 1995, p. 15.
17. Laurence Martin et John Roper, *Op.cit.*, p. 1.
18. Soledad Garcia, *European Identity and the Search for Legitimacy*, Punter, Londres, 1993, p. 13.
19. Cf. Eric Remacle, "Différenciation et élargissement de l'Union européenne. L'avenir de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)", dans *La différenciation de l'Union européenne*, Institut d'Etudes européennes, ULB, Bruxelles, 10 décembre 1994.

2. Personnalités rencontrées:

La réflexion préliminaire sur l'édification d'un Livre blanc européen de la défense et les domaines institutionnels et militaires qui s'y rattachent a été enrichie grâce à l'examen d'une multitude de sources écrites (livres, revues, documents, actes, rapports, colloques) et par une série d'entretiens qui se sont déroulés par périodes entre août 1995 et l'hiver 1996-1997. Les données recueillies ont permis d'avancer en matière de fichage d'informations et finalement dans la structuration et la rédaction du rapport final.

L'auteur a ainsi pu s'entretenir avec :

- M. Thomas Ahrenkiel, Premier Secrétaire d'ambassade, membre de la délégation danoise auprès de l'OTAN (Bruxelles);
- M. Stephan Auer, Conseiller en charge des affaires de sécurité européenne et des relations franco-allemandes, Ministère allemand des Affaires étrangères (Bonn);
- M. Juan Arez, Diplomate à la mission portugaise auprès de l'OTAN (Bruxelles);
- M. Régis de Belenet, Ministre plénipotentiaire, Directeur des Affaires stratégiques, de Sécurité et du Désarmement, Quai d'Orsay, Ministère français des Affaires étrangères (Paris);
- M. Pierre Billen, Colonel Aviateur Be, Etat-major militaire international, Division des Plans & Politique, OTAN (Bruxelles);
- M. Marc Bogdahn, Deuxième secrétaire auprès de l'ambassade d'Allemagne (Paris);
- M. Pascal Boniface, Directeur de l'Institut des relations internationales et stratégiques - IRIS (Paris);
- M. José Charlier, Général, Chef d'état-major général des forces armées du Royaume de Belgique (Bruxelles);
- Mme Patricia Chilton, Directrice du Center for Research and International Security (Manchester);
- M. François Delattre, Chargé de mission auprès de la Présidence de la République française, Elysée (Paris);
- M. Henri De Maesschalck (Commodore), Délégué militaire belge auprès du Conseil de l'UEO;
- M. Jean-Lucas Devoto, Attaché de recherche au CESPI (Rome);
- M. Pierre Giovanni Donici, Conseiller à la Direction générale des Affaires politiques, section désarmement et coopération nucléaire et spatiale, Ministère italien des Affaires étrangères (Rome);
- Yalçın Kaya Erensoy, Représentant permanent adjoint de la Turquie auprès de l'UEO (Bruxelles);
- Mme Michèle Gardien-Fuhrmann, Premier Secrétaire de l'Ambassade de France, Membre de la délégation française à l'UEO (Bruxelles);
- M. Jean-Charles Gaudillet, Général, Délégation des Affaires stratégiques, Ministère français de la Défense (Paris);
- M. Wilfried Grüber, Responsable de la sous-direction OTAN, Ministère allemand des Affaires étrangères (Bonn);
- Mme Ulla Gudmundson, Ministre plénipotentiaire, Ambassade de Suède (Bruxelles);
- M. Arnaud Jacomet, Chef de section à la division politique du Secrétariat général de l'Union de l'Europe occidentale, (Bruxelles);
- Mme Elina Kalkku, Conseiller à l'Ambassade de Finlande (Bruxelles);
- M. Matthew Kirk, Premier Secrétaire de l'ambassade de Grande-Bretagne (Paris);
- M. J.R. Klompenhouwer, Conseiller auprès des délégations néerlandaises à l'OTAN et à l'UEO (Bruxelles);
- M. Eric de La Maisonnette, Général, Directeur de la Fondation pour les études de défense (Paris);
- M. Guido Lenzi, Directeur de l'Institut d'Etudes de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale (Paris);
- M. André Lejoly, Colonel, Commandant de la 7ème Brigade (Marche en Famenne);
- M. Roger Linster, Ambassadeur du Luxembourg auprès de l'UEO (Bruxelles);
- M. Bernardo Lucena, Premier Secrétaire de l'ambassade du Portugal (Paris);
- M. André Mernier, Chef du service désarmement auprès du Ministère belge des Affaires étrangères (Bruxelles)

- M. Fabio Migliorini, Ambassadeur, Représentant permanent de l'Italie auprès de l'Union de l'Europe occidentale (Bruxelles);
- Mme Brigitte Minart, Représentant permanent adjoint de la Belgique auprès de l'UEO (Bruxelles);
- M. Pierre Nopens, Lieutenant-Colonel, Conseiller militaire en charge des affaires nucléaires auprès de la représentant permanente belge à l'OTAN (Bruxelles);
- M. Janusz Niesyto, Ministre plénipotentiaire de l'Ambassade de Pologne (Bruxelles);
- M. Michel d'Oléon, Vice-amiral (CR), Chargé de recherches à l'Institut d'Etudes de sécurité de l'UEO (Paris);
- M. Jiri Pisklak, Général, Chef de la mission militaire tchèque auprès de l'OTAN (Bruxelles);
- M. Christian Prasil, Général, Délégation des Affaires stratégiques, Ministère français de la Défense (Paris);
- Mme Ursula Psann, Représentant permanent adjoint auprès de l'ambassade d'Autriche (Bruxelles);
- M. Michel Rocard, Parlementaire européen (PSE), ancien Premier ministre français (Bruxelles);
- M. John Roper, Directeur de l'Institut d'Etudes de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale (Paris);
- Mme Eszter Sandorfi, Second Secrétaire, Office de liaison de la République de Hongrie avec l'OTAN et l'UEO (Bruxelles);
- M. Werner Schaich, Conseiller en charge des relations entre l'UEO et l'OTAN, Ministère allemand des Affaires étrangères (Bonn)
- M. Maurice Schmitt, Général, Gouverneur des Invalides, Ancien chef d'état-major général des forces armées françaises (Paris);
- Mme Johanna Stempinska, Premier Secrétaire de l'Ambassade de Pologne, Membre de la délégation polonaise auprès de l'UEO (Bruxelles);
- M. Demosthene Stoïdis, Conseiller auprès de l'Ambassade de Grèce (Bruxelles);
- M. Richard Tibbels, Chef de la section "politique de sécurité" au Secrétariat de l'UEO (Bruxelles);
- M. Léo Tindemans, Parlementaire européen (PPE), ancien Premier ministre et ancien Ministre belge des Affaires étrangères (Bruxelles);
- M. Marc Van den Reeck, Conseiller en affaires stratégiques, Ministère belge des Affaires étrangères (Bruxelles);
- Tony Hollants Van Loocke, Directeur de l'Institut Royal des Relations internationales (IRRI) (Bruxelles);
- M. Michel Verhulst, Amiral de Division, Chef d'état-major de la Marine du Royaume de Belgique;
- M. Antti Wahlroos, Colonel, Attaché militaire auprès de l'ambassade de Finlande (Bruxelles);
- M. Roberto Zadra, Secrétariat international, OTAN (Bruxelles);
- M. Pablo Zaldivar, Conseiller de la représentation de l'Espagne auprès de l'OTAN (Bruxelles);
- M. Pavel Zuna, Major, Attaché militaire et de l'air adjoint auprès de l'ambassade de la République tchèque (Bruxelles);

3. Questionnaires d'entretiens:

I. Concept de Livre blanc européen et Déclaration de Madrid

1. Quelles sont les origines du processus de Madrid?
2. Comment fut établie la structure et les thèmes de ce document?
3. Pourquoi la première partie de l'étude sur les risques et menaces n'a pas été largement diffusée?
4. A-t-on intégré dans la Déclaration de Madrid certains éléments du rapport du Groupe d'experts à haut niveau sur la PESC?
5. Quels sont les éléments qui ont été modifiés dans la Déclaration de Madrid par rapport au texte de Lisbonne?
6. Quelles ont été les réactions officielles à l'OTAN à propos de cette initiative?
7. Comment s'est organisé le travail d'élaboration du texte de Madrid?
8. Quelles sont les spécificités des PECO en matière de définition des risques et menaces?
9. Pourquoi le document de Madrid n'a pas abouti à un véritable Livre blanc européen de la défense et de la sécurité?
10. L'Institut d'Etudes de sécurité de l'UEO a-t-il participé directement ou indirectement à l'élaboration des documents de Lisbonne et de Madrid?
11. Comment s'est déroulé le débat sur l'inclusion d'un paragraphe sur la dissuasion nucléaire dans la Déclaration de Madrid?
12. Le concept de création d'une Académie de défense européenne est-il en évolution?
13. Pourquoi avoir intégré les zones asiatique, latino-américaine et pacifique dans le document de Lisbonne?
14. Pourquoi avoir intégré les PECO dans la structure d'élaboration des conditions nouvelles de la sécurité européenne tout en travaillant à dix-huit à propos de la CIG96 et de l'identité européenne de défense?
15. Comment déterminer les caractères nationaux des différents paragraphes repris dans les déclarations de Lisbonne et de Madrid?
16. Comment concevoir, structurer et stimuler un processus d'élaboration d'un véritable Livre blanc européen de la défense? Le moment est-il opportun? Pourquoi? Quels sont les Etats qui soutiennent cette initiative?
17. Comment aboutir à un Livre blanc européen de la défense? Est-ce nécessaire dans la recherche d'une identité européenne de défense à travers l'Alliance?
18. Quel pourrait être le contenu d'un véritable Livre blanc européen de la défense?
19. Peut-on concevoir un processus d'élaboration d'un Livre blanc européen de la défense tant que l'identité européenne de défense à travers les relations OTAN-UEO et UEO-UE n'aura pas été clarifiée?
20. Comment parvenir à une définition commune des intérêts vitaux et fondamentaux?

II. Positions nationales et position des représentants nationaux dans le processus d'élaboration des déclarations de Lisbonne et de Madrid?

1. Qui représentait votre pays dans le groupe de réflexion qui, au sein de l'UEO, a préparé le texte de Madrid de novembre 1995?
2. Comment fonctionnait le processus de délégation entre le représentant national au sein de l'UEO et votre capitale? Quels ont été les ministères qui ont été impliqués dans le processus?
3. Quels sont été les éléments particuliers (et nationaux) que vous avez soutenu avec fermeté dans le processus d'élaboration de ces textes?
4. A-t-il eu une évolution dans le soutien que vous avez apporté à ces éléments entre Lisbonne et Madrid?
5. Considérez-vous le document de Madrid comme un Livre blanc? Pourquoi?
6. Votre pays soutient-il la nécessité d'aller plus loin dans le processus? Considérez-vous que l'élaboration d'un Livre blanc européen de la défense est un outil indispensable et préalable à toute définition d'une politique de défense commune ou peut-on s'en passer?
7. Quels sont les éléments du document de Madrid que votre délégation a peu soutenu?
8. Votre pays élabore-t-il régulièrement des Livres blancs nationaux? Comment pourriez-vous définir théoriquement le concept de Livre blanc?
9. Comment avez-vous géré le paragraphe de la Déclaration de Madrid relatif à la dissuasion nucléaire?
10. Défendez-vous la création d'une Académie européenne de défense comme instrument d'une politique d'identité européenne de défense et outil d'élaboration de certains domaines d'un futur Livre blanc européen de la défense?

III. Restructuration et recomposition des forces armées nationales

1. Avez-vous directement ou indirectement contribué à la position de votre pays dans l'élaboration du document UEO de Madrid du 14 novembre 1995?
2. Quelle est la perception de votre pays en matière de sécurité dans le domaine des risques (et menaces)? Existe-t-il des différences entre partis politiques, entre le gouvernement, les Affaires étrangères et le ministère de la Défense sur ces perceptions? Votre pays a-t-il une position précise en matière de menace intégriste? de menace balistique de théâtre?
3. Quelle position adopte votre pays à propos de l'élargissement de l'OTAN et de l'UEO?
4. Quelles sont les raisons justifiant la restructuration des forces armées de votre pays?
5. Quelles sont les grandes étapes de la restructuration des forces armées? Quelles en sont les lignes de forces?
6. Quelles sont les grandes lacunes structurelles et organisationnelles des forces armées aujourd'hui?
7. Adoptez-vous le principe des forces légères mobiles et de déploiement rapide? Le concept de modularité? La professionnalisation complète des forces?
8. Comment lire l'évolution de votre budget de la défense?
9. Quel est le niveau de participation des forces armées aux missions onusiennes actuelles?
10. Comment pourriez-vous définir et caractériser votre nouvelle armée en gestation?
11. Que signifie pour vous le concept "d'identité européenne de défense"?

IV. Processus de définition d'une dissuasion nucléaire concertée européenne

1. Faut-il intégrer la dimension nucléaire dans l'identité européenne de défense? Peut-on imaginer une "doctrine de dissuasion" strictement conventionnelle?
2. A quoi sert aujourd'hui la dissuasion nucléaire? Dans quelle perspective stratégique peut-elle se situer? A quel niveau doit-elle éventuellement être maintenue? Dans quelle politique de défense peut-elle s'intégrer?
3. Le nucléaire doit-il encore dissuader du risque conventionnel ou les armes classiques sophistiquées peuvent-elles dorénavant remplir ce rôle?
4. Faut-il obligatoirement réajuster les postures dissuasives qui ne seraient plus opérantes dans certaines situations ou faut-il, *a contrario*, réduire les champs d'emploi du nucléaire au point d'aboutir à du déclaratoire et au retour à une certaine "pureté" doctrinale?
5. Quelle place est donnée à l'existence d'installations nucléaires substratégiques américaines en Europe dès le moment où les arsenaux nucléaires français ou britanniques aboutissent au même seuil?
6. Les risques de prolifération nucléaire au Sud représentent-ils réellement une menace ou servent-ils d'alibi?
7. Définir une dimension européenne en matière de définition d'une politique de défense commune est-il prématuré? Faut-il attendre d'avoir construit les fondations politico-militaires conventionnelles de l'Union européenne et répondu sous la forme d'un véritable Livre blanc européen de la défense et de la sécurité aux défis, risques et "menaces" perceptibles, avant d'aborder en profondeur la question de l'avenir de la dissuasion nucléaire qui sera éventuellement le toit de l'édifice?
8. Comment articuler la doctrine nucléaire de l'OTAN et celle des puissances nucléaires secondaires européennes en voie de concertation?
9. Comment peut-on lire les doctrines nucléaires nationales françaises et britanniques? Quelles en sont les lignes de forces communes?
10. Comment se positionnent l'UEO, l'Union européenne et l'OTAN en matière de dissuasion nucléaire?
11. Quel est l'argumentaire en faveur du maintien d'une dissuasion nucléaire en Europe? Quel peut être sa dimension européenne?
12. Comment lire l'initiative française de 1995 proposant une dissuasion nucléaire concertée? Pourquoi fut-elle proposée?
13. La dissuasion nucléaire française et britannique peuvent-elles être élargies? Est-il possible de concevoir une dissuasion européenne? Jusqu'où peut-elle aller dans le processus d'intégration?
14. Quels sont les intérêts vitaux communs aux Européens susceptibles de justifier l'élaboration d'une doctrine de dissuasion commune?
15. Le parapluie nucléaire américain et une future dissuasion nucléaire concertée européenne sont-ils complémentaires ou antinomiques?
16. Comment passer d'une dissuasion nationale à une dissuasion concertée?
17. Quel rôle donner aux armes nucléaires et plus généralement à la dissuasion dans le cadre d'une éventuelle politique de défense commune?

18. Quand et comment engager un grand débat européen sur cette thématique?
19. Quels sont les modèles de dissuasion concertée? Quel est celui qui est pragmatiquement le plus prometteur?
20. Quelles sont les caractéristiques du modèle de concertation nucléaire franco-britannique?
21. Quels sont les verroux nationaux, stratégiques et doctrinaux freinant l'élaboration d'une définition commune de l'outil nucléaire dans la politique européenne de défense?

V. Aspects institutionnels et structurels

1. Quelle lecture faites-vous des propositions émises à mi-parcours dans le cadre de la CIG96?
2. Comment peut-on caractériser les relations institutionnelles entre l'Union européenne et l'Union de l'Europe occidentale?
3. Quels sont les risques ou les avantages à une fusion rapide de l'UEO dans l'Union européenne? Comment pourrait s'opérer cette intégration? Sera-t-elle complète?
4. Quels pourraient être les scénarios et variantes en matière de relations institutionnelles entre l'UE/UEO et l'OTAN?
5. Comment définir les relations actuelles entre l'UEO et l'OTAN? Comment pourrait-on expliciter le caractère subsidiaire de l'UEO par rapport à l'OTAN en matière de sécurité européenne?
6. Peut-on mettre en évidence une "otanisation" de l'UEO?
7. Où se situe la question des GFIM dans le cadre des rééquilibres institutionnels et transatlantiques?
8. Où en sont les négociations opérationnelles et structurelles à l'OTAN à propos des GFIM?
9. Comment harmoniser identité européenne de défense et liens transatlantiques?

VI. Les facteurs "risques et menaces"

1. Comment le département des Affaires étrangères de votre Etat définit-il les concepts de risques et menaces?
2. Quelles sont les spécificités nationales aux éléments repris comme "risques" par votre Etat?
3. Quelles sont les spécificités nationales aux éléments repris comme "menaces" par votre Etat?
4. Quelle a été votre lecture nationale du chapitre "risques" du document préparatoire à Lisbonne?
5. Quelles sont les difficultés rencontrées dans l'exercice de définition des "risques" réalisé avant Lisbonne?
6. Votre pays a-t-il souhaité une modification du chapitre sur les risques et menaces entre Lisbonne et Madrid?
7. Quelle est l'évolution nationale de la perception officielle des risques et menaces entre 1990 et 1996?

