

Congrès AFSP 2009

Section thématique 20 Transferts institutionnels et convergences étatiques

Session 2

Sophie Enos-Attali (IEP de Paris)
enatt@voila.fr

La convergence des politiques de sécurité autrichienne, finlandaise et suédoise, fruit d'interactions avec la PESC et le Partenariat pour la paix

Issue du vocabulaire des mathématiques et des sciences physiques, la notion de convergence renvoie au fait, pour des unités données, d'aller dans la même direction, de tendre vers un même objectif. De manière générale, elle désigne le développement de similarités dans le temps entre des unités données. Appliquée à des politiques, la convergence peut être définie « *comme toute augmentation de la similarité entre une ou davantage de caractéristiques d'une certaine politique [...] par-delà un ensemble donné de juridictions politiques [...] sur une période de temps donnée* » [Knill, 2005, 768]. Autrement dit, avec la convergence, on a à faire à un mouvement de transformations dans le temps qui aboutit à plus de similitudes [Unger/Van Waarden, 1995] ou, du moins, « *à la diminution, voire à l'effacement des spécificités des modèles nationaux* » [Enos-Attali/Jönsson/Sheppard, 2007, 327].

Plusieurs questions se posent au chercheur se trouvant face à un phénomène de convergence. En premier lieu, quel est le degré de la convergence observée ? En d'autres termes, il s'agit de repérer l'étendue de la diminution de la déviation, entre l'instant t1 et l'instant t2, entre les politiques conduites par les gouvernements des différents Etats considérés – le niveau d'analyse étant alors ce qu'il est convenu d'appeler les *outputs*, par opposition aux *outcomes*, qui sont les résultats de ces politiques et ne constituent pas un indicateur fiable [Holzinger/Knill, 2005, 776].

Une fois la convergence identifiée, il convient d'en chercher l'origine, ce qui suppose une approche en terme non pas tant de causalité, mais de mécanismes, une posture que Colin Bennett justifie comme suit : « *les causes de convergence [...] sont conceptualisées comme des processus, de manière à souligner la dynamique, plutôt que les qualités statiques, du phénomène* » [Bennett, 1991, 219]. On trouve à cet effet diverses taxinomies des différents mécanismes de convergence : ainsi, Michael Howlett distingue l'harmonisation, la domination et l'émulation [Howlett, 2000] et C. Bennett, l'émulation, l'harmonisation, la mise en réseau des élites et la pénétration [Bennett, 1991] ; David Dolowitz et David Marsh conceptualisent de leur côté différents types de transfert de politique publique le long d'un *continuum* allant de l'apprentissage volontaire à l'imposition directe [Dolowitz/Marsh, 2000], tandis que Paul DiMaggio et Walter Powell imaginent un isomorphisme institutionnel coercitif, mimétique ou normatif [DiMaggio/Powell, 1983] ; sur la base des travaux existants sur la convergence, mais aussi des études sur le transfert de politique, la diffusion de politique ou encore l'isomorphisme, autant de processus pouvant donner lieu à de la convergence, Katharina Holzinger et Christoph Knill proposent quant à eux une typologie à cinq branches des mécanismes de convergence, comprenant la résolution indépendante de problème, l'imposition, l'harmonisation, la compétition régulatrice et, enfin, la communication transnationale, qui inclut la résolution transnationale de problème, l'émulation, la promotion transnationale de modèles politiques ou encore l'apprentissage... [Holzinger/Knill, 2005, 794]

Que retenir de toute cette littérature ? D'un rapide examen des différents mécanismes de convergence ressort la nécessité, outre de comparer les conditions intrinsèques – à la fois internes et externes, structurelles et sociétales – dans lesquelles chaque pays conduit sa politique de sécurité afin de rendre compte de la similarité éventuelle des choix opérés par les Etats observés, de s'intéresser surtout au cadre transnational dans lequel ces Etats évoluent, de manière à pouvoir prendre en compte la convergence dans sa dimension transnationale, c'est-à-dire à partir des mécanismes liés à des interactions,

plus ou moins formelles, dépassant le strict cadre national. C'est ainsi que s'est développée toute une littérature cherchant en particulier à articuler participation à des organisations internationales et convergence des politiques publiques. Par exemple, les études de l'impact, sur les Etats, de la participation à des institutions internationales mettent en évidence les mécanismes à l'œuvre derrière la coopération institutionnalisée, ce qui s'est trouvé exprimé notamment en terme de *policy transfer* [Dolowitz/Marsh, 2000, 5] ou encore, dans le cadre des *European studies*, d'eupéanisation. On trouve encore des travaux de type « exhaustif » (*comprehensive*), qui envisagent la participation à une institution internationale dans son ensemble, depuis ses motivations à ses conséquences en passant par ses modalités, à l'instar, par exemple, de la thèse de la fusion, développée par Wolfgang Wessels pour analyser la participation à l'intégration communautaire dans ses différents aspects [Wessels, 1997].

C'est au prisme de cette approche transnationale qu'il nous apparaît pertinent d'analyser le phénomène de convergence à l'œuvre dans l'évolution des politiques de sécurité de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède après la Guerre froide. Un phénomène dont nous nous proposons dans un premier temps d'analyser les différentes manifestations afin de prendre la mesure de sa dimension transnationale. Après quoi nous entendons mettre en évidence ce qui, dans l'implication des trois pays dans des institutions internationales de sécurité, est à même de rendre compte de la convergence observée.

L'évolution des politiques de sécurité autrichienne, finlandaise et suédoise après la Guerre froide : signes de convergence vers l'Union européenne et l'Alliance atlantique

Durant le conflit bipolaire, l'Autriche, la Finlande et la Suède fondent toutes trois leur politique de sécurité sur une même tradition, à savoir la neutralité, posture consistant à demeurer en dehors de toute guerre interétatique et, à cette fin, de ne participer à aucune alliance militaire et de maintenir un appareil de défense indépendant et crédible. Pour autant, par-delà ce dénominateur commun au fondement de leur politique de sécurité, leurs pratiques sécuritaires n'en sont pas moins assez distinctes, les trois pays se trouvant alors dans des situations spécifiques et formulant, de ce fait, des choix différents les uns des autres. Importante d'un point de vue émotionnel et identitaire, la neutralité suédoise, dont les origines remontent au début du XIX^e siècle, a été mise en œuvre avec flexibilité durant la Guerre froide, Stockholm s'étant même préparé à recevoir de l'aide de la part des membres de l'OTAN en cas de conflit. De son côté, la Finlande, qui a adopté de manière informelle une posture de neutralité à la fin des années 1940 afin d'éviter de se trouver sous la coupe du Kremlin au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, a assez scrupuleusement respecté les termes de la neutralité, même si ses relations avec l'URSS n'ont pas toujours été tout à fait conformes aux exigences de ce statut. Quant à la neutralité autrichienne, originellement conçue comme un instrument d'indépendance nationale – son adoption, *via* une loi constitutionnelle du 26 octobre 1955, a d'ailleurs mis fin de manière prématurée à l'occupation quadripartite du pays en vigueur depuis l'après-guerre –, elle a été instrumentalisée comme un moyen, pour le pays, de compenser sa petite taille et sa moindre influence sur la scène internationale et a fait l'objet d'une mise en œuvre assez politique au regard du conflit bipolaire. En d'autres termes, durant la Guerre froide, les politiques de sécurité autrichienne, finlandaise et suédoise, tout en reposant sur le même instrument, sont loin d'avoir été similaires.

En revanche, au sortir de la bipolarité, en particulier depuis 1995, année où l'Autriche, la Finlande et la Suède ont intégré l'Europe communautaire et à compter de laquelle elles sont toutes trois liées – sans en être membres – à l'Alliance atlantique, on observe une convergence des politiques de sécurité conduites par Vienne, Helsinki et Stockholm, convergence qui s'exprime notamment dans une même référence et participation à l'Union européenne (UE), en particulier son volet Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et au Partenariat pour la paix (PPP) de l'Organisation pour la Traitée de l'Atlantique-Nord (OTAN).

L'évolution des doctrines de sécurité autrichienne, finlandaise et suédoise

Dans le contexte de la fin de la Guerre froide, du processus de mondialisation, mais aussi de l'intégration communautaire et, dans son cadre, de la définition de la PESC, l'Autriche, la Finlande et la Suède ont repensé la définition de leur doctrine de sécurité, prenant ainsi leur distance vis-à-vis de la neutralité, cela, dans une même direction.

En premier lieu, les trois pays, insistant sur le défi que représente la prévention des conflits et la gestion de crise, l'importance de la coopération sécuritaire internationale *via* les Nations Unies, l'OSCE, l'Union européenne, voire l'OTAN, ont valorisé les concepts de solidarité et de coopération, en particulier dans le contexte européen, en lieu et place de leur posture de sécurité traditionnelle qu'est la neutralité : c'est ainsi que l'Autriche, la Finlande et la Suède ne se considèrent plus comme neutres, mais décrivent plutôt leur posture comme le non-alignement, c'est-à-dire la non-participation à des alliances militaires, signalant ainsi qu'elles n'estiment plus devoir se défendre complètement seules. Ce changement majeur signale, si ce n'est une rupture complète avec leur identité de sécurité traditionnelle, du moins une évolution de cette dernière, qui prend la forme d'une distanciation vis-à-vis du fondement traditionnel de leur identité de sécurité en faveur de la coopération sécuritaire, notamment en Europe.

Dans le même temps, on note, dans la présentation discursive de leur politique de sécurité, une référence directe à l'Union européenne comme le principal cadre de leur sécurité. Par exemple, la doctrine de sécurité et de défense autrichienne adoptée en 2001 et toujours en vigueur affirme que « *les intérêts sécuritaires vitaux de l'Autriche et les intérêts de sécurité poursuivis en commun avec l'UE constituent la base de notre politique de sécurité. [...] La sécurité de l'Autriche et celle de l'UE sont inséparablement liées [...]. La paix et la stabilité en Europe reposent sur la coopération entre les Etats européens dans le cadre de diverses organisations de sécurité [...]. Pour l'avenir de l'Europe, l'évolution de l'UE et de l'OTAN en terme de politique de sécurité seront spécifiquement d'une signification vitale* ». La Finlande décrit également l'UE comme le principal facteur de sécurité en Europe – « *l'appartenance à l'Union, qui repose sur la solidarité et des engagements dans tous les domaines, sert à améliorer la sécurité de la Finlande* » –, tandis que la coopération avec l'OTAN et avec les Etats-Unis est comprise comme une contribution à la création d'un système de sécurité commune en Europe œuvrant à la stabilité et à la sécurité de toute l'Europe du Nord [Sivonen, 2001, 93-95]. De manière comparable, la Suède considère que « *les développements d'ensemble en Europe sont favorables à [sa] sécurité* » [Gyldén, 1994, 64-65], en particulier la direction prise par l'Europe communautaire – « *nous considérons l'Union européenne [...] comme le pivot du nouvel ordre sécuritaire européen* », affirme ainsi le premier ministre Carl Bildt à la Fondation Paul-Henri Spaak, à Bruxelles (Belgique), le 16 septembre 1993 –, tandis qu'elle tient l'Alliance atlantique comme « *un partenaire important [pour elle] pour ce qui est des efforts dans les régions en crise* »¹. Les trois pays considèrent donc l'Union européenne, mais aussi l'OTAN, comme des contributeurs à leur propre sécurité et mentionnent ces deux institutions dans leur doctrine de sécurité.

Dans ce contexte, l'affirmation d'un lien direct entre les nouvelles conceptions sécuritaires nationales et la conception sécuritaire répandue au niveau européen ne surprend pas. Ainsi, l'Autriche énonce clairement que, actuellement, elle « *met en œuvre sa politique de sécurité essentiellement dans le cadre de l'UE* ». De la même manière, la Finlande affirme ouvertement l'influence de l'Union européenne sur sa doctrine de sécurité : « *la stratégie de sécurité de l'Union européenne, qui a été adoptée par le Conseil européen en décembre 2003, et les clauses s'appliquant à la politique commune de sécurité et de défense dans le Traité constitutionnel qui a été approuvé par le Conseil européen en juin 2004 ont créé, de manière importante, le cadre et le point de départ pour dessiner les propres lignes d'action de la Finlande.* ». Pour ce qui est de la Suède, la coalition de droite qui y est au pouvoir depuis les élections législatives de septembre 2006 ne cache pas sa « *ferme conviction que l'Union européenne constitue la meilleure plateforme pour l'action de politique étrangère* » du pays, ni qu'une « *coopération étroite avec l'OTAN est d'une importance stratégique* » pour ce dernier².

D'ailleurs, la manière dont l'Autriche, la Finlande et la Suède présentent leur nouvel environnement sécuritaire est très proche des descriptions inscrites dans le Traité de l'UE et la Stratégie de sécurité adoptée en décembre 2003. Ainsi, l'Autriche considère que les menaces consistent moins dans des guerres interétatiques que dans « *le terrorisme international, le trafic d'armes, de drogues et d'êtres humains, les flux migratoires [...], les désastres environnementaux et les crises économiques et financières* ». De la même façon, la Finlande estime également que sa sécurité « *est de plus en plus influencée par des développements non seulement militaires, mais aussi économiques et politiques en Europe et dans le monde* » et désigne « *le terrorisme, [...], la prolifération et l'usage d'armes de*

¹ *Statement of government policy in the parliamentary debate on foreign affairs*. Stockholm, 9 février 2005.

² *Statement of government policy in the parliamentary debate on foreign affairs*. Stockholm, 18 février 2009.

destruction massive, les conflits régionaux et [...] l'usage de la force militaire, le crime organisé, le trafic de drogues et d'hommes, les risques économiques et technologiques, les problèmes environnementaux, la croissance de la population, les migrations de population et les épidémies » comme « *les menaces-clefs affectant* » sa sécurité. La Suède pense aussi que les menaces comme « *les désastres naturels et la dégradation environnementale, la pauvreté et les pandémies, le terrorisme et le crime organisé, les Etats faillis et les conflits régionaux, la guerre et les guerres de destruction massive* » nécessitent un « *concept de sécurité élargi* ». L'Autriche, la Finlande et la Suède ont donc une même perception de leur environnement sécuritaire, perception qui est similaire à celle développée au niveau européen : à l'instar de l'UE, elles sécurisent des thèmes de nature non militaire.

En outre, de manière comparable à l'UE, les trois pays pensent que les réponses aux nouvelles menaces ne doivent pas être uniquement militaires. Ainsi, l'Autriche approuve l'idée selon laquelle les instruments de politique de sécurité ne sont pas seulement de nature militaire, mais consistent aussi dans « *la police, le renseignement, l'économie, le social, l'éducation, la culture, l'information et la communication, l'écologie et la sécurité intérieure* ». Quant à la Finlande, si elle continue à fonder sa ligne d'action sur « *une défense nationale crédible, le fonctionnement de la société, une politique étrangère cohérente, [...] une position internationale forte et une participation active en tant que membre de l'UE* », dans le même temps, elle s'efforce « *de renforcer la coopération multilatérale, l'ONU et le droit international et à gouverner la mondialisation de manière à augmenter la sécurité en réduisant l'inégalité et l'exclusion* » et « *souligne la responsabilité de la communauté internationale dans la prévention des crises et des désastres humanitaires et dans la protection de la population civile* ». De manière semblable, la Suède insiste sur sa contribution à la promotion de la paix, sur la nécessité de renforcer la capacité de la communauté internationale à répondre aux nouveaux défis, sur le besoin d'un système juridique international plus fort et décrit les contre-mesures efficaces contre la plupart des nouvelles menaces comme la propagation « *de la démocratie, du développement économique et du respect des droits de l'homme et de l'état de droit à travers l'Europe* ».

En outre, les trois pays appellent au développement de la capacité de sécurité de l'UE à répondre aux nouveaux défis sécuritaires, ainsi qu'à un approfondissement du lien entre l'UE et l'OTAN. L'Autriche affirme ainsi façonner sa politique de sécurité en accord avec le principe de soutien aux « *réformes de l'UE, avec le projet de développement la PESC/PESD et avec la sauvegarde des intérêts de sécurité de l'Union* ». De la même manière, la Finlande dit travailler « *à renforcer l'Union européenne en tant que communauté de sécurité et acteur international* », en particulier en soutenant « *le processus d'élargissement de l'Union, la politique de voisinage et le développement de la justice des affaires intérieures comme principaux facteurs promouvant la sécurité* », ainsi que le renforcement et la mise en œuvre de « *la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE et la politique commune de sécurité et de défense* ». Enonçant fermement la nécessité de « *renforcer la coopération européenne pour faire face* » aux nouvelles menaces, la Suède appelle au développement de l'UE comme acteur sécuritaire, insistant en particulier sur la nécessité pour l'Union de travailler à des règles de commerce internationales plus transparentes et plus équitables, à une politique d'asile ambitieuse, à la promotion de la paix et de la gestion de crises, à l'établissement d'unités de réaction et rapide ou encore à un meilleur échange d'informations entre les Etats membres.

A l'examen des doctrines autrichienne, finlandaise et suédoise de sécurité après la Guerre froide, on constate donc, dans les trois cas, un changement net par rapport à la situation passée : de fait, les trois pays en sont venus progressivement à formuler leur doctrine de sécurité d'une manière très différente par rapport à avant. Ainsi, toutes trois, partant du constat d'un bouleversement du système international avec la fin de la Guerre froide et la mondialisation, ont abandonné la référence à la neutralité comme fin en soi, au profit de la non-appartenance à des alliances militaires comme moyen, parmi d'autres, de leur sécurité nationale et toutes trois valorisent la coopération internationale en matière de sécurité comme un élément à part entière de leur politique de sécurité, parallèlement au maintien d'une défense militaire crédible. Autrement dit, aucun des trois pays ne considère désormais devoir compter uniquement sur lui-même pour assurer sa sécurité ; au contraire, tous estiment que leur sécurité passe par le dialogue, la solidarité, la coopération.

Si le changement des rhétoriques de sécurité autrichienne, finlandaise et suédoise, opéré par phases successives dans les trois cas et, de ce fait, progressif et non pas brutal, ne s'est pas fait à la même vitesse ni tout à fait dans les mêmes proportions dans les trois pays, il n'en semble pas moins être

l'occasion d'un rapprochement des trois doctrines nationales observées : tandis que, durant la Guerre froide, les lignes sécuritaires de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède se distinguaient nettement les unes des autres, non seulement dans leur interprétation de l'ordre international, mais aussi et surtout dans les choix qui en découlaient quant aux mesures à adopter, désormais, sans être totalement identiques, elles présentent de nombreux points communs, se retrouvant notamment dans une même allégeance à la non-alliance et à la coopération – en particulier dans le cadre de l'Union européenne et du Partenariat pour la paix – comme ligne directrice de leur politique de sécurité. Autrement dit, non seulement les spécificités d'un pays à l'autre semblent tendre à disparaître, mais, en outre, ce qui faisait des discours sécuritaires autrichien, finlandais et suédois des discours de pays neutres tend également à s'estomper au profit d'une approche plus axée sur la coopération, en particulier dans les cadres UE et OTAN. D'où notre idée d'évoquer ici une convergence des doctrines autrichienne, finlandaise et suédoise de sécurité, prenant place, à l'occasion du changement, sous la forme d'un amoindrissement des spécificités, d'une orientation similaire en direction d'une coopération sécuritaire simultanée au maintien de la non-alliance et d'une forte imprégnation de l'Union européenne et, dans une certaine mesure, des normes véhiculées par l'Alliance atlantique.

Cette convergence rhétorique des trois pays va de pair avec une convergence de leurs instruments de sécurité.

L'évolution des instruments de sécurité autrichien, finlandais et suédois

Si, avec la fin de la Guerre froide, l'Autriche, la Finlande et la Suède n'ont pas abandonné leur posture officielle de non-participation à des alliances militaires, en revanche, elles ont toutes trois accepté d'intégrer l'Union européenne et se sont toutes trois engagées dans le PPP. Cela représente un grand changement pour des Etats qui, durant toute la Guerre froide, n'avaient eu de cesse de clamer leur souci de conserver leur pleine souveraineté pour développer des politiques indépendantes.

Réduisant théoriquement la marge de manœuvre des trois pays, la participation à la PESC qui va de pair avec l'entrée dans l'UE confirme la distanciation de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède vis-à-vis de leur neutralité passée. Et les propos tenus en 1995 par le ministre autrichien des Affaires étrangères Alois Mock peuvent être appliqués aux trois pays qui nous intéressent : « *l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne constitue, à elle seule, une étape importante dans l'évolution de notre politique de sécurité. En effet, en dépit de toutes ses divisions et de ses limites, nous voyons l'Union comme une communauté fondée sur la solidarité et dans laquelle les partenaires mettent partiellement en commun leur souveraineté et leurs ressources afin de résoudre leurs problèmes collectifs par des initiatives conjointes.* » [Mock, 1995]. Conduisant les pays à coopérer avec l'Alliance, non seulement politiquement, mais surtout militairement, la participation au PPP illustre quant à elle l'ambiguïté de la posture sécuritaire de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, qui oscille entre la non-alliance et la coopération sécuritaire avec l'OTAN.

Cette évolution du rapport aux organisations intergouvernementales va de pair avec un changement dans la conception des appareils de défense nationaux. Depuis la fin de la Guerre froide, les appareils militaires autrichien, finlandais et suédois ont tous trois connu des transformations importantes qui, sans l'effacer, amoindrissent de manière sensible la disparité patente entre les trois pays durant la Guerre froide. Par-delà ce qui les distingue, les réformes engagées dans les trois pays semblent suivre des trajectoires semblables : réduction importante des effectifs, amélioration qualitative des équipements, valorisation des opérations multinationales de gestion de crise et, avec, quête d'interopérabilité dans le cadre du Processus de planification et de révision (PARP) de l'OTAN, approfondissement de la coopération civilo-militaire... Autrement dit, alors que les pays neutres organisaient traditionnellement leur appareil militaire en vue de faire face par eux-mêmes – et uniquement par eux-mêmes – à une menace conventionnelle directe, leur système de défense tend maintenant à être de plus en plus intégré, puisque tous trois cherchent à mettre en place une capacité militaire qui leur permette de contribuer à la sécurité et à la paix internationales et même à recevoir de l'aide militaire des pays de l'OTAN en cas de guerre. On observe donc une évolution vers la coopération étroite en matière de défense en lieu et place de la tradition de défense totalement indépendante. Communs aux trois pays, ces changements, qui vont de pair avec une distanciation vis-à-vis de l'idée de défense nationale crédible et de posture défensive –

deux éléments traditionnellement étroitement liés au statut de neutralité –, traduisent une convergence entre ces derniers non seulement entre eux, mais aussi vis-à-vis des autres Etats membres de l'UE.

A l'aune de notre étude, il apparaît donc que l'Autriche, la Finlande et la Suède ont progressivement délaissé les instruments généralement attachés à une politique de neutralité. Tandis que, durant la Guerre froide, les politiques de sécurité des trois pays revêtaient une dimension politique les tenant à l'écart de la construction européenne et s'appuyaient, du moins officiellement, sur un outil militaire solide et indépendant, depuis la fin du conflit bipolaire, elles passent par une participation active à la PESC et au PPP, ainsi que par une organisation de l'appareil militaire tournée vers les opérations multinationales, se distinguant ainsi de moins en moins de celles ne relevant pas d'une tradition de neutralité. Leur spécificité essentielle consiste donc désormais essentiellement dans la non-appartenance aux alliances militaires.

Observe-t-on un phénomène comparable de « normalisation » pour ce qui est du contenu des politiques de sécurité de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède ?

L'évolution des pratiques de sécurité autrichienne, finlandaise et suédoise

Durant la Guerre froide, la neutralité était le ressort principal du dynamisme des diplomaties autrichienne, finlandaise et suédoise : celles-là se distinguaient par un activisme à tout rompre en faveur de la paix à l'échelle mondiale, ce qui leur conférait une visibilité sur la scène internationale inédite pour des politiques conduites par des pays de cette taille.

Depuis la fin de la Guerre froide, la conception de la neutralité comme instrument au service d'une politique active de promotion de la paix s'est quelque peu effacée. Désormais, ce qui détermine les choix diplomatiques de Vienne, d'Helsinki et de Stockholm semble plutôt être l'exigence de la stabilité européenne. Dans cette perspective, les trois pays inscrivent leur politique dans les cadres européens de coopération, ne se distinguant plus autant qu'avant comme acteurs extérieurs que leur neutralité dotait de capacités diplomatiques particulières. Certes, les politiques étrangères autrichienne, finlandaise et suédoise continuent, bien sûr, d'être exercées à l'échelle mondiale, mais elles semblent malgré tout pour l'essentiel être réalisées dans les cadres européens de coopération, en particulier la PESC et le PPP, et surtout tournées vers des objectifs régionaux, notamment celui du relèvement et de l'intégration des pays post-communistes dans la sphère européenne et, plus largement, de la réalisation d'un ordre paneuropéen de sécurité incluant la Russie. Cette évolution témoigne d'un recentrage des ambitions diplomatiques de Vienne, d'Helsinki et de Stockholm au niveau régional et peut être interprété comme le signe d'une « normalisation » des politiques étrangères autrichienne, finlandaise et suédoise à l'échelle européenne.

De même, alors que l'Autriche, la Finlande et la Suède contribuaient traditionnellement aux opérations de maintien de la paix dans le cadre de l'ONU ou de l'OSCE, leurs contributions à la coopération sécuritaire internationale s'inscrivent désormais surtout dans le Partenariat pour la paix et de l'OTAN et l'Union européenne : en d'autres termes, dans le nouvel environnement européen, la coopération avec une coopération de défense telle l'ancienne Union de l'Europe occidentale ou le Partenariat pour la paix est tenue pour compatible avec une posture de non-alliance. Ainsi, depuis la fin des années 1990, les trois pays ont pris part à des opérations conduites par l'OTAN (comme la KFOR ou encore la Force internationale d'assistance à la sécurité ou FIAS déployées respectivement au Kosovo et en Afghanistan) – ce qui témoigne d'une distanciation majeure par rapport à la tradition de neutralité, dans la mesure où cela implique potentiellement des actions préventives et/ou réactives à des attaques militaires –, et ont également participé à différentes missions de paix mandatées par l'ONU mais réalisées par l'UEO et/ou l'UE. Par-delà ces actions, Vienne, Helsinki et Stockholm promeuvent de nouvelles formes de politique de défense, comme la gestion de crise, les opérations de maintien de la paix et même des tâches de renforcement de la paix : ceux qu'on désigne encore parfois comme « neutres » suivent donc ainsi l'exemple des pays alliés, dont l'une des priorités est désormais d'intervenir dans une crise régionale pour éviter sa propagation.

A la lumière de cette analyse de l'évolution des politiques de sécurité de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, il semble donc possible d'évoquer une convergence des politiques nationales de sécurité, qui se présente comme un processus se produisant à l'occasion d'un changement, conduisant à une diminution, voire à l'élimination, des spécificités des modèles nationaux, sans nécessairement

correspondre à un objectif prédéfini qui serait à atteindre, mais tendant à s'articuler autour de l'Union européenne et du Partenariat pour la paix.

Comment interpréter une telle tendance des politiques de sécurité autrichienne, finlandaise et suédoise à se rapprocher l'une de l'autre autour de la PESC et, de manière indirecte, de l'Alliance atlantique ?

Les institutions internationales de sécurité, clefs de la convergence des politiques de sécurité autrichienne, finlandaise et suédoise

Au sortir de la Guerre froide, les politiques de sécurité autrichienne, finlandaise et suédoise évoluent dans une même direction, ce qui transparait de leur choix identique d'une participation à l'Union européenne et au Partenariat pour la paix et, au-delà de cela, d'une même référence, dans la rhétorique, mais aussi dans la pratique, à ces deux institutions présentes sur le continent européen dans le domaine de la sécurité. Comment expliquer que l'UE et le PPP soient devenues le pivot autour duquel s'articule l'évolution des politiques de sécurité étudiées ?

A priori, établir un lien entre la convergence des politiques de sécurité autrichienne, finlandaise et suédoise et les institutions de sécurité que sont l'UE et le PPP ne va de soi et ce, pour au moins deux raisons. En premier lieu, le faible niveau de coercition exercée par l'UE et le PPP en matière de politique de sécurité : relevant de l'intergouvernementalisme, la PESC repose essentiellement sur la règle de l'unanimité ou, du moins, de l'abstention constructive ; autrement dit, elle ne contraint pas les Etats qui y prennent part. De même, fonctionnant sur le mode de la concertation, le Partenariat pour la paix se présente comme un programme bilatéral entre l'OTAN et le pays signataire, organisé selon les priorités de ce dernier ; en d'autres termes, il accompagne les pays dans leur adaptation aux nouveaux défis sécuritaires de manière ouverte, selon leurs souhaits et à leur rythme, sans rien leur imposer. Ensuite, d'autres variables peuvent rendre compte de la convergence à l'œuvre dans l'évolution des politiques de sécurité autrichienne, finlandaise et suédoise après la Guerre froide, en particulier le facteur systémique et les données domestiques. Sur le plan systémique, la fin de la Guerre froide, en modifiant les conditions d'exercice des politiques nationales de sécurité, en particulier à l'échelle européenne, a fait perdre de sa pertinence à la posture de neutralité, en même temps qu'elle confère une marge de manœuvre plus grande aux Etats européens dans leurs relations extérieures et leur politique de défense, tandis que la mondialisation, sous-tendue par une interdépendance croissante et une multiplication générale des échanges, remet en cause la validité d'une pratique sécuritaire axée sur l'indépendance nationale et la souveraineté nationale et appelle plutôt à des réponses collectives aux défis communs se posant à l'humanité. A l'échelle domestique, on observe, dans les trois pays, un même attachement de l'opinion publique à la non-alliance et à ce qu'elle représente, attachement rendant difficile toute décision politique allant dans le sens d'un abandon complet de la tradition de neutralité. L'interaction entre données systémiques et domestiques peut donc expliquer la convergence des politiques de sécurité de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède vers une posture sécuritaire alliant maintien de la non-participation à des alliances militaires et implication dans des institutions de sécurité non contraignantes, tandis que, dans le même temps, rien ne permet à première vue, du fait même du caractère non coercitif de la PESC et du PPP, de désigner ces entités comme sources de convergence, du moins pas selon un processus *top-down* traditionnel.

Serait-ce à dire que l'Union européenne et le Partenariat pour la paix sont étrangers au phénomène de convergence observé ? Une telle hypothèse semble peu probable compte tenu de la prégnance de la PESC et du PPP dans les politiques de sécurité autrichienne, finlandaise et suédoise, qui invite même à évoquer une « européanisation » – processus correspondant, d'après Claudio Radaelli, à la situation où « l'UE devient un cadre cognitif et normatif et fournit l'orientation à la logique de sens et d'action » [Radaelli, 2004, 11] –, voire ce que nous prenons ici la liberté de nommer, par mimétisme, une « PPP-isation » – c'est-à-dire un phénomène par lequel le PPP s'incarne comme une « grammaire » des politiques de sécurité conduites par Vienne, Helsinki et Stockholm. Aussi, afin de pouvoir rendre compte de ce constat, apparaît-il nécessaire de dépasser l'appréhension de la participation aux deux institutions de sécurité que sont la PESC et le PPP sous l'angle d'une coercition de type *top-down* pour adopter une approche plus ouverte, qui permette de prendre en compte l'ensemble des processus à l'œuvre au sein de l'Union européenne et du Partenariat pour la paix. En d'autres termes, il s'agit de chercher, au sein de

l'UE et du PPP, des mécanismes autres que la coercition verticale, à même de rendre compte de l'« européanisation » et de la « PPP-isation » observée. Une démarche qui appelle à examiner ce qu'il est convenu d'appeler la « gouvernance » de ces institutions de sécurité, c'est-à-dire, pour reprendre les termes d'Helen Wallace, « *le spectre diffus des processus politiques à travers lesquels des politiques émergent et la politique est pratiquée dans et au sein* » de l'institution considérée [Wallace, 2003, 1].

A cette fin, nous entendons porter notre regard sur ce qu'implique, sans l'imposer formellement, la participation à ces deux institutions, à savoir, selon nous, trois éléments essentiels. Participer à une institution interétatique de type intergouvernemental suppose, en premier lieu, une participation à la définition des normes dont cette institution est porteuse et, avec, une adhésion à ces normes, deuxièmement, l'adaptation des pouvoirs publics en vue d'une bonne coordination des politiques nationales avec les activités de l'institution et, enfin, des échanges cognitifs avec les multiples acteurs intervenant dans le fonctionnement de l'institution. Il convient ici de souligner que, malgré les différences structurelles majeures qui distinguent l'UE et le PPP – la première s'incarne comme une organisation interétatique mêlant intégration et coopération, alors que le second n'est qu'un programme bilatéral de coopération –, nous choisissons malgré tout de les considérer en parallèle – sans pour autant les amalgamer –, la convergence des politiques autrichienne, finlandaise et de sécurité autour de ces derniers s'exprimant certes à des degrés différents, mais dans le même temps et dans les mêmes termes.

L'UE et le PPP, des cadres normatifs façonnés par leurs membres

Postuler que l'Union européenne et le Partenariat pour la paix puissent s'incarner comme cadres normatifs en matière de sécurité sous-tend que ces deux institutions non seulement sont porteuses de normes sécuritaires, mais en outre sont en mesure de les insuffler à leurs Etats participants. Qu'en est-il exactement ?

L'Union européenne est bel et bien porteuse d'un paradigme sécuritaire spécifique, inscrit dans le Traité de l'UE et la Stratégie européenne de sécurité. D'ailleurs, on retrouve des traces de ce paradigme en Autriche, en Finlande et en Suède : en effet, non seulement ces trois pays mentionnent l'Union européenne comme le principal cadre de leur politique de sécurité et établissent explicitement un lien entre leur nouvelle conception de la sécurité et la conception de sécurité développée au niveau communautaire, mais, en outre, leurs perceptions et leurs approches des questions de sécurité sont très proches de celles développées par l'UE (*cf. supra*), de sorte qu'il est tentant de penser que, en « [stipulant] *le contexte, le 'cadre' cognitif et normatif, les termes de référence* » [Radaelli, 2004, 5] de la sécurité en Europe, l'Union influence les conceptions sécuritaires de ses Etats membres. Cependant, comment expliquer, en l'absence de contrainte formelle, cette imprégnation des identités de sécurité nationales par les normes sécuritaires européennes ? La seule existence d'un paradigme sécuritaire européen suffit-elle à la diffusion de celui-là au niveau des Etats membres ? Une question qui se pose de manière encore plus aiguë dans le cas du Partenariat pour la paix, lequel, s'il suppose l'adhésion à un certain nombre d'engagements politiques très importants, ceux-là étant assez généraux, n'apparaît pas en tant que tel porteur d'un « paradigme sécuritaire » spécifique. Certes, il établit un lien avec l'OTAN, mais il ne prend pas pour autant à son compte sa doctrine de sécurité ; de même, si le discours de l'Alliance atlantique n'est probablement pas sans influence sur les activités conduites dans le cadre du PPP et sur les échanges qui ont lieu dans le cadre du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA), il ne constitue pas officiellement en tant que tel le pivot autour duquel s'articule le PPP. Et, en fin de compte, ce sont essentiellement les communiqués finaux des réunions du CPEA qui apparaissent comme un vecteur normatif possible. Pourtant, les références à l'OTAN et l'intégration des standards, notamment militaires, dont cette dernière est porteuse, font clairement partie des politiques de sécurité autrichienne, finlandaise et suédoise actuelles (*cf. supra*). Dès lors, comment interpréter une telle situation ?

Le constructivisme transnational, qui défend l'idée d'une influence « immatérielle » des organisations intergouvernementales, apporte un élément de réponse à ces interrogations. D'après ce courant, en devenant membres d'une organisation intergouvernementale, les Etats souscrivent à une construction sociale communément partagée de la réalité, ainsi qu'à des valeurs partagées : comme l'exprime Alexander Wendt, « *au fur et à mesure que le degré de destin commun croît, de même croît la motivation pour s'identifier avec les autres. En d'autres termes, au fur et à mesure que l'interdépendance augmente, de même augmentera le potentiel de transformations endogènes de l'identité.* » [Wendt, 1994,

389-390]. Un phénomène que Henning Boekle *et alii* expliquent ainsi : « *les Etats reconnaissent les attentes de comportement approprié formulées par les organisations internationales comme des standards de comportement approprié, s'ils se considèrent eux-mêmes comme faisant partie de la communauté de valeurs des Etats membres et cherchent la reconnaissance, par les autres Etats membres, du statut de membre à part entière.* » [Boekle *et al.*, 1999]. En d'autres termes, en faisant le choix d'adhérer à une organisation internationale, les Etats membres se sentent liés par les normes établies par cette dernière et les font donc implicitement leurs, poussés qu'ils sont par un réflexe de « *conformité* » – soucieux de ne pas se distinguer de leurs pairs –, par la recherche de l'« *estime* » des autres, mais aussi, voire surtout, par la quête d'une « *légitimation* » internationale et nationale, c'est-à-dire à l'échelle des Etats et sur la scène politique intérieure, au sein de la population nationale [Finnemore/Sikkink, 1998, 903]. Tant et si bien, selon Martha Finnemore et Kathryn Sikkink, que « *les influences d'une norme transnationale deviennent plus importantes que la politique domestique pour rendre effectif un changement de norme* » [Finnemore/Sikkink, 1998, 902]. Si l'on admet ce raisonnement, selon lequel les textes constitutifs d'une organisation interétatique influencent, en tant qu'ils ont été acceptés, les conceptions des Etats membres, alors, il apparaît que, même en l'absence de contrainte formelle directe émanant de Bruxelles, l'Union européenne s'incarne comme un « *environnement culturel* » [Jepperson *et al.*, 1996, 33] sur le plan sécuritaire du fait même qu'elle est porteuse de normes propres en la matière : comme le résume K. Smith, « *une fois que les objectifs [de promotion de certaines normes] sont adoptés au niveau de l'UE, les Etats membres deviennent impliqués dans un processus dans lequel leurs préférences initiales sont refaçonnées* » [Smith, 2002].

De même, il semble alors possible de considérer que la seule conclusion d'un partenariat avec l'OTAN favorise implicitement l'adoption, au niveau national, des normes véhiculées par cette institution. Et, ce, d'autant plus que les valeurs et standards portés par des institutions reposant sur l'intergouvernementalisme sont le produit et, donc, le reflet, de l'influence concertée des Etats membres. Ainsi, reposant sur la concertation, le Partenariat pour la paix se présente comme un programme bilatéral organisé selon les priorités de chacun : c'est à leur rythme et selon leurs souhaits que les pays partenaires, en accord avec l'OTAN, font évoluer leur politique de sécurité, en ayant recours, pour ce faire, aux instruments que l'Alliance atlantique met à leur disposition pour les accompagner dans la réforme de leur défense (à l'instar, notamment, de l'objectif d'interopérabilité en vue de la participation à des missions interarmées, du PARP et ou encore de divers programmes d'assistance et de partage de compétences). En d'autres termes, l'Autriche, la Finlande et la Suède ont la possibilité de déterminer les termes exacts de leur partenariat et le contenu qu'elles entendent lui donner, ce qui favorise probablement l'intégration, par ces dernières, des standards dont l'Alliance est porteuse.

Toutefois, c'est surtout avec la PESC, qui est, à la fois dans son principe, dans son fonctionnement et dans son contenu, essentiellement ce que les Etats membres consentent qu'elle soit lors de négociations intergouvernementales, qu'on observe un phénomène d'interactions à même de rendre compte de l'intégration des normes UE dans les politiques nationales de sécurité, les Etats étant en grande partie justement à l'origine de ces normes. Cela est particulièrement vrai de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, qui n'ont de cesse de veiller à ce que, par-delà ses développements, la Politique européenne et de sécurité commune demeure compatible avec leur posture de non-alliés et, au-delà de cela, reflète au moins partiellement leur identité de sécurité, une attitude qui les aide à intégrer les principaux aspects de cette politique et la mettre ensuite en œuvre facilement.

C'est ainsi que, durant la conférence intergouvernementale (CIG) ayant abouti au Conseil européen d'Amsterdam, en 1996-1997, les trois pays, établissant une distinction nette entre ce qui relève de la défense commune, laquelle suppose que des Etats mettent en commun leurs ressources sécuritaires et s'engagent à se défendre mutuellement en cas d'attaque, et ce qui relève de la coopération sécuritaire multinationale, *via* laquelle des Etats choisissent de coopérer pour prévenir des conflits et gérer des crises, rejettent tous trois l'idée, soutenue par l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie et le Luxembourg, d'une fusion entre l'UE et l'alliance militaire européenne qu'est l'UEO. Toutefois, la Finlande et la Suède, probablement par souci de ne pas apparaître comme un obstacle au développement de la PESC, mais aussi par volonté d'utiliser cette dernière pour promouvoir leurs principes internationalistes en faisant jouer à l'UE un rôle collectif interventionniste en matière de droits de l'homme et de maintien de la paix, ne se contentent pas de s'opposer au projet de fusion UE-UEO pour éviter la transformation de l'UE en alliance militaire, mais se font force d'une proposition alternative :

soutenant l'approfondissement des relations entre l'UEO et l'UE tout en insistant pour qu'une distinction claire soit établie entre les garanties mutuelles de l'UEO et la coopération en matière de promotion de la paix, Helsinki et Stockholm publient en avril 1996, dans une démarche qui se veut offensive, un mémorandum commun, dans lequel elles suggèrent de limiter le rapprochement entre l'UE et l'UEO à la possibilité, pour l'UE, de réaliser, dans le cadre de la PESC, sur le fondement d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE, les Missions de Petersberg relevant de l'UEO³. Cette proposition présente, pour ses promoteurs, le double intérêt de permettre à l'UE d'acquérir une vraie responsabilité dans la gestion de crise, qui occupe une place importante dans leur propre conception de la sécurité et de rendre compatible le maintien de la non-alliance avec la participation pleine et entière à l'UE. L'initiative finno-suédoise, qui s'est révélée un succès, puisque les Missions de Petersberg ont bien été incluses dans le Traité d'Amsterdam sans qu'il y ait pour autant intégration de l'UEO dans l'UE, apparaît *a posteriori* très judicieuse : utilisant les pouvoirs que leur confère le processus décisionnel de l'UE, la Finlande et la Suède ont, à travers elle, contribué à l'avancée de l'Europe de la Défense en conduisant l'Union à faire du *peace-keeping* et, dans le même temps, sont parvenues à freiner l'avènement d'une défense commune, facilitant de la sorte leur participation à la PESC. Comme l'explique Lee Miles, l'incorporation des missions de paix dans les missions de la PESC, tout en légitimant l'action commune, rend l'implication des pays de tradition neutre plus confortable car la rhétorique de la gestion de crise domine celle de l'action militaire collective et, surtout, de la défense collective [Miles, 2000, 196]. Helsinki et Stockholm ont ainsi pu faire la preuve de leur contribution authentique à la progression de la PESC tout en évitant, conformément à leur souhait de demeurer dans la non-alliance, une transformation de l'UE en alliance militaire, ce qui, en retour favorise leur acquisition des normes dont la PESC est porteuse.

De même, durant la Convention sur l'avenir de l'Europe qui a rédigé le projet de Traité constitutionnel de l'UE entre le 28 février 2002 et le 18 juillet 2003, l'Autriche, la Finlande et la Suède adoptent des prises de positions similaires lors de la CIG de Bruxelles de décembre 2003 destinée à finaliser le projet de Traité constitutionnel mis au point par la Convention sur l'avenir de l'Europe. L'Autriche, la Finlande et la Suède émettent ainsi, conjointement avec l'Irlande, des propositions communes sur le thème de l'assistance mutuelle, en vue de faciliter la compatibilité de la neutralité avec la PESD : alors qu'il avait été suggéré de modifier l'article I-40§7 de sorte que les Etats membres s'engagent à s'aider et à se soutenir les uns les autres mutuellement en cas d'agression armée contre l'un d'eux, les quatre non-alliés proposent une solution alternative moins contraignante, car dépourvue de toute obligation d'assistance, énonçant que « *si un Etat membre est victime d'une agression armée, il peut demander que les autres Etats membres lui apportent aide et assistance par tous les moyens en leur possession, militaires ou autres, en accord avec l'article 51 de la Charte des Nations Unies* »⁴. Si cette proposition n'a pas été retenue, la version définitive finalement inscrite dans le Traité constitutionnel tel que signé le 18 juin 2004 stipulant que « *au cas où un Etat membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres Etats membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations Unies.* »⁵, les quatre Etats n'en ont pas moins contribué à façonner le Traité constitutionnel de l'UE dans un sens qui assure leur condition de non-alliés au sein de l'UE, puisqu'il est précisé que cette disposition « *n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres* »⁶.

On observe donc une participation active de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à ce qu'est la PESC. Participation s'incarnant dans un processus d'« *up-loading* » [Börzel, 2002] par lequel les Etats font valoir leurs préférences, de sorte que les politiques définies sont « *une construction synthétique résultant des différentes approches nationales et du maquignonnage inévitable durant les négociations* » [Bulmer/Radaelli, 2005, 343]. Or, comme le soulignent Maria Green Cowles et Thomas Risse, « *la création de normes au niveau européen sert de point focal important autour duquel [...] les discours et*

³ C'est-à-dire « *les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix* ». Cf. Traité de l'UE révisé à Amsterdam, Titre V, art. 17.2.

⁴ Lettre de Erkki Tuomioja, ministre finlandais des Affaires étrangères, de Brian Cowen, ministre irlandais des Affaires étrangères, de Benita Ferrero-Waldner, ministre autrichienne des Affaires étrangères, et de Laila Freivalds, ministre suédoise des Affaires étrangères, 4 décembre 2003.

⁵ Traité établissant une Constitution pour l'Europe, art. I-41§7.

⁶ *Op. cit.*

les identités sont modelés » [Cowles/Risse, 2001, 219]. Autrement dit, pour reprendre sinon les termes de Sophie Jacquot et Cornelia Woll, « *l'action réalisée par l'acteur transforme les institutions qui, dans le même temps, transforment les intérêts et l'appréhension du monde de ce même acteur, ce qui, en retour, a un impact sur son comportement.* » [Jacquot/Woll, 2004, 14]. Cela, parce que les négociations qu'occasionne l'élaboration de normes au sein d'une institution internationale favorisent « *la construction d'une compréhension partagée des problèmes* » [Bulmer/Radaelli, 2005, 343], mais aussi parce que la simple rédaction d'un nouveau texte au niveau communautaire peut stimuler des discussions qui s'emboîtent dans le contexte national, donnant ainsi lieu à l'émergence d'un débat, voire à la révision, dans un « sens européen », des textes jusque-là en vigueur. En d'autres termes, comme le soulignent Simon Bulmer et Claudio Radaelli, « *le processus par lequel les Etats conviennent de la politique de l'UE est inextricablement lié à la perspective qu'un changement s'ensuive plus tard, au niveau national* » [Bulmer/Radaelli, 2005, 343].

En d'autres termes, en prenant part à l'élaboration de la PESC, les trois pays considérés sont parvenus à ce que cette dernière soit compatible avec leur volonté de demeurer en dehors de toute alliance militaire et y ont insufflé un peu de leurs propres normes, avec pour effet de s'y sentir à l'aise et de s'en imprégner quasi naturellement, ce qui rend plus facile leur implication dans l'UE et favorise l'influence de cette dernière sur leurs propres politiques nationales. La convergence des trois pays autour de l'Union européenne peut donc être interprétée comme résultant de l'opportunité qu'ouvre cette organisation de contribuer à la définition de ses normes dans un sens compatible avec leurs propres aspirations – en l'occurrence, assurer leur sécurité dans un monde interdépendant tout en demeurant non-alliés.

A l'aune de notre analyse, il apparaît donc que, conformément à ce que suggère Michael Smith, « *dans la mesure où une identité commune est exprimée à travers des règles et des politiques extérieures communes, l'UE possède clairement [...] une identité politique internationale. [...] Dans la mesure où ce corps d'actions est utilisé comme un point de référence dans la manière dont les Etats de l'UE déterminent leurs valeurs et font leurs politiques, leur identité a également changé* » [Smith, 2004a, 257]. En fin de compte, en tant qu'elle est porteuse de normes de sécurité à l'élaboration desquelles ses membres, dont l'Autriche, la Finlande et la Suède, contribuent, l'Union européenne est à la source d'un « modèle » européen, qui modifie le contexte dans lequel les Etats poursuivent leurs intérêts nationaux et façonne les perceptions des acteurs nationaux [Wessels, 1997, 274].

Cependant, ce phénomène par lequel l'Union européenne incarne un cadre normatif suffisamment puissant pour influencer l'identité de sécurité de ses Etats membres n'est pas le seul en cause dans l'europanisation observée et, surtout, ne se produit pas à un tel degré ni exactement sous la même forme dans le cadre du Partenariat pour la paix. D'où la nécessité de nous tourner vers d'autres aspects de la participation à l'UE et au PPP, notamment la coordination des appareils nationaux qu'elle suppose.

L'adaptation des institutions et des administrations nationales à la participation à l'UE et au PPP, une source d'« europanisation » et de « PPP-isation » des esprits

La participation à des institutions intergouvernementales exige, de la part des gouvernements nationaux, un effort de coordination en vue d'assurer des relations de qualité avec ces institutions et, ainsi, de permettre le bon fonctionnement de ces dernières [Kassim *et al.*, 2000, 1]. Cette coordination n'est pas sans effet sur les Etats membres.

Si la participation au PPP ne nécessite pas *stricto sensu* une adaptation de l'administration, ni des institutions politiques des Etats partenaires, elle va néanmoins de pair avec l'envoi d'une délégation auprès de l'OTAN et l'attribution, à des fonctionnaires de la Défense et/ou des Affaires étrangères, de la responsabilité de son suivi. : de fait, de par leur fonction, qui les implique de manière plus ou moins directe dans le PPP, un certain nombre de fonctionnaires autrichiens, finlandais et suédois s'imprègnent des cadres normatifs de ce dernier et, avec, de l'OTAN. Le Finlandais Pauli Järvenpää, haut fonctionnaire au ministère de la Défense, nous a ainsi confié que sa mission à Bruxelles auprès de l'OTAN l'a familiarisé avec le référentiel de l'Alliance atlantique, marquant ainsi fortement sa pensée et son action⁷.

⁷ Entretien avec Pauli JÄRVENPÄÄ, directeur général du département de politique de défense du ministère finlandais de la Défense, Helsinki, 17 octobre 2002.

On retrouve un phénomène comparable dans le cadre de l'Union européenne, mais à un degré beaucoup plus élevé, en raison de la dimension intégration de l'UE, des tâches et des obligations spécifiques qui pèsent sur ses membres et de la politisation des questions européennes sur la scène politique nationale [Kassim *et al.*, 2000, 6]. En effet, la participation à l'Union européenne, suppose, du fait de la nature et du fonctionnement de cette dernière, qui la rendent très présente dans le quotidien de l'activité politique des gouvernements nationaux, une grande préparation de ceux-là pour défendre leurs propositions à Bruxelles, mais aussi pour intervenir dans les CIG et assurer leur présidence de l'Union, ainsi que la capacité d'intégrer au niveau national les décisions prises par l'UE – notamment pour tout ce qui concerne les questions relatives à la formation d'un marché intérieur [Kassim *et al.*, 2000, 3-6].

De cela résulte l'implication de nombreux fonctionnaires nationaux dans toutes les étapes du processus politique de l'UE [Raunio/Tiilikainen, 2003, 107]. C'est ainsi que les Etats membres ont pour la plupart d'entre eux doté chacun de leurs ministères d'une cellule vouée aux questions communautaires touchant leur champ de compétence respectif et mis en place des structures chargées, d'une part, d'assurer la jonction entre eux et l'Union et, d'autre part, de coordonner l'action de tous leurs ministères en rapport avec l'UE. Cette évolution a particulièrement pesé sur l'organisation et le fonctionnement des ministères des Affaires étrangères car, ainsi que le souligne David Spence, ce sont souvent ces derniers qui se sont vu confier la mission de « chapeauter » l'ensemble des activités européennes de leur Etat [Spence, 1999, 247] et dont dépend le représentant permanent au COREPER, comme c'est notamment le cas en Autriche [Müller, 2000, 204]. Les ministères des Affaires étrangères autrichien, finlandais et suédois disposent ainsi chacun, en leur sein, non seulement d'un département politique en charge notamment de la PESC, mais aussi d'un département « Union européenne » – en Finlande, jusqu'en 2000 seulement, date à laquelle le Secrétariat à l'Union européenne a été transféré dans les services du Premier ministre [Raunio/Tiilikainen, 2003, 104-105] –, qui a pour principale tâche de suivre l'ensemble des développements de l'Union européenne (réforme des institutions, élargissement, politique d'intégration...), de faire le lien entre les instances communautaires et les institutions nationales, d'assurer la coordination de l'action gouvernementale sur les questions communautaires et de participer à la préparation des réunions du Conseil [Kassim, 2005, 293-295]. A cela s'ajoutent des modifications plus techniques : Otmar Höll explique ainsi, au sujet de l'Autriche, que, avec l'entrée dans l'Union européenne, « *l'accès quantitatif aux informations, données et analyses émanant des institutions communautaires comme des autres Etats membres a brusquement augmenté, ce qui a rendu nécessaires une restructuration institutionnelle de la section 'Politique et intégration' [...] au ministère des Affaires étrangères et des changements institutionnels similaires au ministère de la Défense* » [Höll, 2002, 374].

Au-delà de ce qu'implique l'appartenance à l'UE, la participation à la PESC requiert également un certain nombre d'adaptations bureaucratiques spécifiques, comme notamment la nomination de fonctionnaires nationaux auprès des capitales nationales et du COREPER, spécifiquement chargés des questions relatives à la PESC, mais aussi « *une réorientation claire [...] des ministères nationaux des Affaires étrangères en direction de l'Europe en vue d'améliorer leur traitement des affaires européennes, en particulier parce qu'on exige que les activités de la CE et de la PESC fonctionnent de plus en plus de manière cohérente* » [Smith, 2004b, 747]. Autrement dit, la PESC en tant que telle affecte profondément les administrations nationales dans leur structure et leur fonctionnement.

S'inscrivant dans le cadre plus large d'une « *interdépendance institutionnelle* » [Neisser/Puntscher Riekman, 2002, 405] entre les administrations nationales et l'administration communautaire, cette évolution bureaucratique, qui touche en particulier les ministères des Affaires étrangères et, dans une certaine mesure, les ministères de la Défense, lesquels se voient également dotés d'un département « Union européenne », conduit à une forme d'« européanisation cognitive » de leur personnel : les changements bureaucratiques occasionnés par la participation à l'Union européenne, en particulier à la PESC, ont non seulement « *renforcé le statut des ministères des Affaires étrangères par rapport aux autres ministères nationaux impliqués dans les questions UE, ouvert plus de voies d'accès aux processus UE, amélioré les liaisons entre les composants économiques et politiques des politiques de l'UE, aidé à brouiller les distinctions entre politique étrangère et nationale* », mais aussi « *réorienté les décideurs de politique étrangère davantage vers l'Europe* » [Smith, 2004b, 747]. De fait, comme leur activité les met au contact régulier des affaires communautaires, les cadres des Affaires étrangères et, dans une moindre mesure, de la Défense développent une connaissance approfondie de l'Union européenne et se trouvent

imprégnés, intentionnellement ou pas, des valeurs et normes de références de l'UE, notamment sur les questions de sécurité ; leur référentiel s'enrichit ainsi au quotidien d'une dimension européenne.

Cette forme d'« européanisation » des esprits sous l'effet d'une adaptation bureaucratique à la participation à l'Union européenne ne touche pas seulement le personnel administratif : les institutions politiques se trouvent également plongées dans un « bain » européen du fait de l'appartenance à l'UE. Ainsi, le pouvoir exécutif, soucieux de la cohérence de son action européenne, consacre une partie de son travail au suivi interministériel des affaires communautaires, *via*, par exemple, en Autriche, le Conseil sur la politique d'intégration et la politique étrangère, en Finlande, un Comité ministériel sur les questions communautaires qui se réunit chaque semaine sous la direction du Premier ministre [Törnudd, 2001, 265] et, en Suède, un secrétaire d'Etat rattaché aux services du Premier ministre [Sundelius, 2001, 240-242]. Le pouvoir législatif se trouve lui aussi familiarisé avec les affaires européennes, *via* des comités dédiés qui, représentant l'ensemble des forces en présence au sein des parlements nationaux, sont chargés du suivi des développements de l'UE et peuvent émettre des avis à leur sujet : les chambres parlementaires autrichiennes, finlandaise et suédoise disposent chacune d'instances de ce type, habilitées à se prononcer sur un certain nombre de questions communautaires. Cette incursion de l'Union européenne dans les institutions politiques nationales engendre une « européanisation » des personnels politiques qui, si elle n'est pas nécessairement de grande portée [Neisser/Puntscher Riekmann, 2002, 405], n'en a pas moins quelque incidence : en effet, en traitant régulièrement de questions en rapport avec l'UE, les élites politiques nationales développent, malgré elles, si ce n'est une identité européenne, du moins un « sens » européen susceptible de les influencer au moment de l'élaboration de politiques nationales. Lee Miles affirme ainsi que les élites dirigeantes de Finlande et de Suède ont incorporé l'identité et les priorités de l'UE dans les conceptions de leur gouvernement respectif [Miles, 2000, 189].

En d'autres termes, loin d'être extérieure à ses Etats membres, l'Union européenne s'immisce dans le quotidien de leurs administrations et de leurs institutions. De la sorte, par un mécanisme d'apprentissage, elle insuffle un « esprit européen » aux cadres administratifs et politiques nationaux. Bien qu'indirecte et certes limitée, cette influence de l'Union européenne sur les Etats membres ne doit pas être négligée, car, à travers elle, ce sont les principaux protagonistes des processus décisionnels nationaux qui se trouvent au contact régulier des valeurs et des normes européennes et en sont imprégnés. Un phénomène qui affecte particulièrement les personnes en charge des questions de sécurité, dans la mesure où les ministères des Affaires étrangères sont au premier rang des institutions touchées par cette sorte d'« infiltration » européenne.

Cette incursion plus ou moins prononcée de l'Union européenne et, dans une moindre mesure, de l'OTAN dans les administrations et institutions politiques de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède se double d'un processus d'échanges cognitifs dans le cadre communautaire, mais aussi « otanien », qui affecte également le référentiel des élites nationales.

Les « forums » tenus dans le cadre de l'UE et du PPP à l'origine d'une « convergence cognitive »
[Radaelli, 2000, 19]

L'Union européenne et le Partenariat pour la paix sont à l'origine de nombre de rencontres, qui sont autant d'occasions d'échanges cognitifs susceptibles de jouer un rôle dans les choix des Etats participants.

En effet, le PPP, s'il est un programme de coopération bilatérale concrète entre l'OTAN et chaque pays partenaire, est le cadre de multiples dialogues et consultations, multilatéraux et multiniveaux, entre membres et partenaires de l'OTAN. Ainsi, le Conseil de partenariat euro-atlantique, instance de consultation consacrée à des questions politiques d'ordre général aussi bien qu'à des sujets techniques, réunit mensuellement les ambassadeurs et, annuellement, les ministres des Affaires étrangères, les ministres de la Défense et les chefs d'état-major de la Défense des Etats membres et partenaires de l'OTAN, leur permettant de la sorte d'échanger leurs idées sur les questions de sécurité. Il en est de même des programmes d'assistance et de partage de compétences destinés à encadrer la réforme de la Défense et la gestion de ses conséquences économiques et sociales, du plan d'action du Partenariat pour le terrorisme, des séminaires et ateliers organisés dans le cadre de la lutte contre la prolifération, du Groupe de travail *ad hoc* sur les armes légères et de petit calibre et la lutte contre les mines, des séminaires de formation aux réactions en cas de catastrophe ou encore des programmes scientifiques – « La sécurité *via*

la science » et le Comité sur les défis de la société moderne – réunissant régulièrement des scientifiques et des experts des pays de l'OTAN et des pays partenaires en vue de l'examen de problèmes d'intérêt commun... De plus, la participation de leurs fonctionnaires (civils et militaires) à des programmes d'interopérabilité, à des exercices de l'OTAN ou encore à des actions conduites conjointement avec l'OTAN nourrit les liens politiques et militaires étroits des Etats de tradition neutre avec l'Alliance atlantique [Ries, 2001, 19].

Les instances de rencontres et les activités qui sont au centre du PPP fournissent ainsi chacune potentiellement l'occasion aux acteurs de sécurité de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède de discuter, d'échanger avec leurs homologues membres ou partenaires de l'OTAN. Ce que confirment certains des entretiens que nous avons conduits. S'il n'a pas été évident pour nous d'obtenir beaucoup d'informations concrètes à ce sujet, nos interlocuteurs se révélant assez réservés sur ces questions, pour ne pas dire peu enclins à en parler, certaines personnes ont néanmoins témoigné de l'importance de la socialisation découlant de la participation au PPP. Erich Reiter nous a ainsi confié que les forums du PPP avaient été l'occasion, pour les experts autrichiens, de recueillir, auprès des élites sécuritaires de pays membres de l'OTAN, des informations utiles en vue de préparer la réforme de la doctrine de sécurité de l'Autriche⁸. De même, le brigadier W. Wosolsobe a affirmé que, *via* la participation au PARP, les militaires autrichiens se trouvent imprégnés des standards de l'OTAN, lesquels inspirent ensuite d'autant plus facilement les réformes de l'appareil militaire du pays⁹. Il apparaît donc que, conformément à ce que montrent Eric Dénécé et Claude Revel, le Partenariat pour la paix est bien un lieu privilégié d'« apprentissage social » (*social learning*) [Dénécé/Revel, 2005, 169-171].

Ce phénomène apparaît encore plus prononcé dans le cadre de l'Union européenne, non seulement parce que celle-là fournit de nombreuses « *opportunités de socialisation* » [Radaelli, 2004, 5], *via* les occasions multiples, aussi bien officielles qu'informelles, de rencontres et donc d'échanges d'idées entre les élites nationales impliquées dans les décisions de sécurité (ministres, diplomates, militaires, hauts fonctionnaires, experts...) qu'elle crée, mais en outre parce que « *la formulation de politiques européennes mêle des acteurs nationaux et communautaires dans un processus discursif complexe* » [Kohler-Koch, 1999, 29]. Ainsi, l'UE conduit les ministres des Affaires étrangères comme les ministres de la Défense à se rencontrer régulièrement dans le cadre des réunions du Conseil. En outre, la PESC a donné lieu à l'émergence d'un véritable réseau communautaire de cadres spécialisés dans les questions de sécurité : c'est ainsi que les ministères des Affaires étrangères des pays membres de l'UE entretiennent des relations soutenues entre eux et avec le Service extérieur de la Commission européenne, notamment *via* les directions générales impliquées dans la formulation de la politique étrangère [Spence, 1999, 247], tandis que la création de corps consultatifs permanents, réunissant les élites de différents Etats membres, à l'instar notamment, dans le cadre de la PESD, du Comité politique de sécurité (COPS) et du Comité militaire de l'Union européenne, favorise également les échanges cognitifs entre les élites nationales de sécurité. O. Höll explique ainsi que, en Autriche, « *le COPS [...] joue] un rôle central dans l'échange d'informations et la préparation des décisions de politique étrangère* » [Höll, 2002, 377]. En d'autres termes, se profile donc, dans le champ sécuritaire¹⁰, une « gouvernance européenne » qui, loin d'être le fruit d'un simple « *marchandage intergouvernemental* » [Sjursen, 2004, 59], repose sur « *les interactions transgouvernementales [qui] fleurissent à tous les niveaux en Europe, parallèlement aux relations intergouvernementales plus conventionnelles au sommet formel du gouvernement.* » [Sundelius, 2001, 243].

Cette socialisation des élites de sécurité à l'œuvre dans le cadre de l'Union européenne, mais aussi du Partenariat pour la paix est loin d'être anodine. En effet, ainsi que le soulignent Ian Manners et Richard Whitman, « *l'habitude de travailler ensemble transforme les perceptions communes des décideurs politiques [...] se produit une redéfinition de l'intérêt national [...] à travers laquelle des pratiques constructivistes transforment les identités* » [Manners/Whitman, 2000, 8]. Le groupe de recherche EPPIE va même jusqu'à dire que « *l'eupéanisation de la socialisation des acteurs de l'action*

⁸ Entretien avec Erich REITER, conseiller à la politique de sécurité au ministère autrichien de la Défense, Vienne, 12 janvier 2005.

⁹ Entretien avec le brigadier Wolfgang WOSOLSOBE, en poste au département de politique militaire du ministère autrichien de la Défense, Vienne, 11 janvier 2005.

¹⁰ Knud Erik JØRGENSEN. « Poco: the diplomatic republic of Europe ». In : Knud Erik JØRGENSEN (dir.). *Reflective Approaches to European Governance*. Basingstoke : Macmillan, 1997, p. 168.

publique [...] contribue [...] à forger [un] espace de politiques publiques européen » [EPPIE, 2007, 78]. Qu'en est-il exactement ?

En rejoignant l'UE et le PPP, l'Autriche, la Finlande et la Suède se sont trouvées logiquement impliquées dans des processus de socialisation et il semble que cela ne soit pas sans impact sur leurs élites. De fait, les différents experts gouvernementaux rencontrés dans ces pays n'ont pas caché que leurs activités au sein de l'UE les avaient familiarisés avec les approches sécuritaires des autres membres de l'Union et les avaient sensibilisés à la valeur de la coopération en matière de sécurité. Erich Reiter, conseiller à la politique de sécurité au ministère autrichien de la Défense, explique ainsi que c'est la participation aux forums de l'UE qui a encouragé le groupe de travail chargé d'élaborer une nouvelle doctrine autrichienne de sécurité au début des années 2000 à examiner de près les choix sécuritaires faits par les autres membres de l'Union européenne et à reprendre des éléments de l'approche communautaire des questions de sécurité¹¹. De même, Pauli Järvenpää, numéro trois du ministère finlandais de la Défense, s'est dit empreint de l'idée d'une Union européenne porteuse de sécurité¹². De son côté, Olof Ruin, soulignant, dans une étude consacrée à l'europanisation de la politique de sécurité suédoise, que « *les représentants de la Suède appartiennent à une multitude de comités et de réseaux établis au niveau transnational* », estime que, depuis l'adhésion, les décideurs suédois apparaissent très marqués par l'Union européenne [Ruin, 2000, 54]. Plus généralement, Lee Miles affirme que la socialisation européenne des décideurs et des parlementaires finlandais et suédois a conduit à l'incorporation de l'identité et des priorités européennes dans les conceptions des gouvernements, mais aussi des députés des deux pays [Miles, 2000, 188-189].

On voit donc bien que, en Autriche, en Finlande et en Suède, en conséquence des processus de socialisation engendrés par l'Union européenne, « *les élites de politique étrangère de l'UE se sont beaucoup familiarisées avec la pensée les unes des autres en matière de politique étrangère [...], elles ont appris à considérer la politique étrangère de l'UE comme une manière de renforcer leurs propres capacités de politique étrangère [...et] à croire que l'UE est une arène dans laquelle il est possible de prendre des décisions de politique étrangère* » [Smith, 2004b, 746]. Autrement dit, depuis leur adhésion à l'UE, leurs décideurs politiques sont directement influencés, dans leurs choix, par les discussions sur les questions de sécurité auxquelles leurs conseillers et eux-mêmes participent dans le cadre de l'Union. De même, à travers leur participation au PPP, l'Autriche, la Finlande et la Suède voient leurs élites impliquées dans un certain nombre de structures où s'opèrent des échanges cognitifs et, de la sorte, se familiariser avec les cadres cognitifs de pays n'ayant pas la neutralité pour tradition de sécurité, mais aussi avec les principes normatifs de l'OTAN elle-même, ce qui influence leur pensée, voire leurs actions.

On observe donc que la socialisation « *contribue à l'institutionnalisation des normes et au développement de nouvelles identités* » [Radaelli, 2004, 7]. Et, ce, notamment dans le cadre de la PESC : en initiant et en coordonnant des rencontres d'experts et de dirigeants politiques de tous les Etats membres, en facilitant les contacts, en créant des occasions de forums de discussion, la PESC produit des réseaux et, à travers eux, ouvre la voie à un processus de coopération transnationale [Holzinger/Knill, 2003] qui, reposant sur l'interaction permanente entre des élites et des experts nationaux conjointement en quête de solutions, favorise la convergence, laquelle se manifeste notamment autour de normes et concepts partagés au niveau de l'UE. Ce que confirment Elfriede Regelsberger et Uwe Schmalz, selon lesquels « *la PESC contribue à la convergence continue des positions de politique étrangère de la part des Etats membres via l'information, la communication et la coordination systématique entre les ministres des Affaires étrangères* » [Regelsberger/Schmalz, 2001, 249-250], mais aussi *via* les réseaux transnationaux que ses forums ont engendrés, favorisant ainsi l'émergence de conceptions partagées en matière de sécurité, conceptions qui se trouvent ensuite comme « naturellement » intégrées dans les référentiels cognitifs nationaux, en particulier, à en croire I. Manners et R. Whitman, dans les « petits pays » [Manners/Whitman, 2000, 251]. En tant que « petits » membres de l'Union européenne, l'Autriche, la Finlande et la Suède sont donc pleinement affectées par ce phénomène.

Notre choix d'appréhender parallèlement les processus d'europanisation et de « PPP-isation », s'il s'est avéré opérationnel, ne doit pas pour autant nous conduire à amalgamer les deux institutions : les phénomènes observés sont certes à bien des égards comparables, mais, ainsi que nous l'avons souligné au

¹¹ Entretien avec Erich REITER, *op. cit.*

¹² Entretien avec Pauli JÄRVENPÄÄ, *op. cit.*

cours de notre analyse, ils n'ont pas, du fait des différences structurelles entre l'UE et le PPP, la même ampleur et donc pas non plus la même portée.

Il ressort en tout cas de notre analyse que la coercition n'est pas une pré-condition de l'européanisation ou de la « PPP-isation » : il peut y avoir changement des politiques nationales par imprégnation de paradigmes européens ou par inspiration otanienne sans politique européenne totalement prédéfinie et sans appartenance formelle à l'OTAN. En l'absence de contrainte formelle émanant de Bruxelles, à la fois cœur de l'UE et siège de l'OTAN, c'est le mécanisme d'apprentissage [Bulmer/Radaelli, 2005, 349-351] qui rend compte de « *l'institutionnalisation, dans le système politique domestique (aux niveaux national et/ou sub-national), des discours, des cartes cognitives, des cadres et des styles normatifs émanant de l'UE* » [Radaelli, 2000, 4] et du PPP. Apprentissage dans le cadre de l'élaboration, de l'acceptation et de l'intégration, au niveau domestique, de ce qu'est la PESC. Apprentissage encore, *via* les adaptations bureaucratiques, mais aussi politiques qu'implique la participation à l'Union européenne et, dans une moindre mesure, au Partenariat pour la paix. Apprentissage enfin à travers la socialisation et les réseaux transnationaux nés des interactions quotidiennes entre acteurs de politique de sécurité qu'engendrent l'UE, mais aussi, à son niveau, le PPP.

Un apprentissage qui, révèle notre travail, s'avère puissant, puisque, favorisant la construction de « *systèmes de sens* » et d'« *interprétations collectives, y compris les identités sociales* » [Cowles/Risse, 2001, 219], il agit sur les cadres cognitifs présidant à l'élaboration des politiques de sécurité [Howorth, 2002], conférant une touche « otanienne » aux approches sécuritaires des pays partenaires de l'OTAN et, surtout, modelant une façon européenne de penser, autrement dit contribuant à « *l'émergence de représentations partagées, qui opèrent pour les acteurs concernés comme des prismes identitaires et des principes d'action* » [EPPIE, 2007, 67].

On rejoint donc ici Michael Smith, selon lequel « *la politique étrangère européenne en tant qu'institution repose sur l'interdépendance, la confiance, la communication, des définitions communes des problèmes, des standards comportementaux explicites et l'égalité de ces participants, [autant d'éléments] qui peuvent favoriser un sens d'une identité commune* » [Smith, 2004a, 257]. Ou encore Frédéric Charillon, qui remarque que la PESC « *conduit [...] à l'émergence de nouvelles normes, de nouvelles cultures de politique étrangère [...] qui transforment radicalement les habitus de politique étrangère en Europe* » [Charillon, 2005, 72].

Cependant, nous n'irons pas jusqu'à dire, avec W. Wessels que, « *le 'choix de l'Europe' (Moravcsik 1999) n'est plus, pour les dirigeants nationaux, une option à prendre ou à laisser librement à toute occasion ; l'étendue de l'autonomie nationale devient plus limitée et le spectre des options devient davantage orienté UE à chaque amendement de traité* » [Wessels, 2002]. En effet, si notre analyse met à jour une « *convergence cognitive* » de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède en matière de sécurité sous l'effet d'un mécanisme d'apprentissage engendré par la participation à l'Union européenne, notamment la PESC, et, dans une certaine mesure, au PPP, elle ne permet pas pour autant d'établir que l'adoption de mêmes normes sécuritaires, élaborées et donc partagées au niveau de l'Union européenne, que la coordination bureaucratique et politique dans le cadre de l'UE et du PPP et que la socialisation à l'œuvre dans les deux institutions conduisent nécessairement à des décisions « européennes » ou « PPP-iennes » à l'échelle nationale [Bulmer/Radaelli, 2005, 350-351]. Elle montre simplement que l'Union européenne et le Partenariat pour la paix diffusent à leurs participants, en matière de sécurité, des normes qui affectent leur comportement, comme cela paraît être le cas pour l'Autriche, la Finlande et la Suède.

* *
*

Notre étude met en exergue différents aspects du « rôle » de l'UE et du PPP dans l'évolution des politiques de sécurité autrichienne, finlandaise et suédoise, un rôle induit par l'interaction dynamique qui existe entre, d'une part, l'Union européenne et le PPP et, d'autre part, les pays participant à ces deux institutions. D'un côté, la PESC, s'incarnant comme un compromis entre les préférences nationales de tous les Etats membres de l'UE en matière de sécurité, imprègne facilement, pour ne pas dire naturellement, les politiques nationales de sécurité de ces derniers, lesquels ne peuvent opposer de résistance à ce à qu'ils ont contribué à façonner et qui, de ce fait même, est censé refléter leurs propres conceptions sécuritaires. D'un autre côté, il apparaît que, par-delà cette souplesse bien réelle qui permet

aux Etats de les influencer, les deux institutions entraînent leurs participants, de manière induite, sans contrainte, dans un processus de transformation de leurs cadres cognitifs en matière de sécurité : de fait, à travers un mécanisme d'apprentissage sous-jacent, elles insufflent subtilement un esprit « européen » et des soupçons de pensée « otanienne » aux élites autrichiennes, finlandaises et suédoises présidant à la définition, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de sécurité nationales.

L'Union européenne et le Partenariat pour la paix s'incarnent donc comme la source d'un changement inféré par la « *gouvernance* » de l'UE et les modalités de fonctionnement du PPP, un changement dont l'Autriche, la Finlande et la Suède sont, non pas tant les maîtres – même si elles y contribuent à travers leur implication dans la définition de ce que sont le PPP et, surtout, la PESC –, mais les objets. On observe donc un processus d'interactions permanentes entre, d'une part, l'Union européenne et le Partenariat pour la paix et, d'autre part, les Etats participant à ces deux institutions, processus favorisant la convergence mise en évidence ci-avant.

Dans ces conditions, la convergence des politiques de sécurité autrichienne, finlandaise et suédoise autour de l'UE et du PPP, si elle résulte en partie de la similarité des situations des trois pays, similarité qui a conduit ces derniers à faire le même choix, pragmatique, du maintien du principe de non-alliance parallèlement à une participation à l'Union et au Partenariat, elle se présente surtout comme le fruit de cette même participation, cette dernière allant de pair, *via* un processus d'apprentissage multiforme, avec une évolution des identités nationales en matière de sécurité dans un sens européen et « PPP-ien », pour ne pas dire otanien.

Références bibliographiques

BENNETT, Colin J. (1991). « What is policy convergence and what causes it ? ». *British Journal of Political Science*. Vol. XXI, n° 2, avril, p. 215-233.

BOEKLE Henning, RITTBERGER Volker, WAGNER Wolfgang (1999). « Norms and foreign policy : constructivist foreign policy theory ». *Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung*. N° 34a. Document disponible sur le site Internet www.uni-tuebingen.de/uni/spi/ab2menu.htm.

BÖRZEL, Tanja A. (2002). « Pace-setting, foot-dragging, and fence-sitting : member State responses to Europeanization ». *Journal of Common Market Studies*. Vol. XL, n° 2, p. 193-214.

BULMER Simon J., RADAELLI Claudio M. (2005). « The Europeanization of national policy ». In BULMER Simon, LEQUESNE Christian (dir.). *The Member States of the European Union*. Oxford : Oxford University Press.

CHARILLON, Frédéric (2005). « La PESC, une réinvention de la politique étrangère ». In HELLY Damien, PETITEVILLE Franck (dir.). *L'Union européenne, acteur international*. Paris : L'Harmattan (coll. Logiques politiques).

COWLES Maria Green, RISSE Thomas (2001). « Transforming Europe : conclusions ». In CAPORASO James, COWLES Maria Green, RISSE Tomas (dir.). *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*. Ithaca : Cornell University Press.

DENECE Eric, REVEL Claude (2005). *L'Autre Guerre des Etats-Unis. Economie : les secrets d'une machine de conquête*. Paris : Robert Laffont, 299 p.

DIMAGGIO Paul J., POWELL Walter W. (1983). « The iron cage revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields ». *American Sociological Review*. Vol. XLVIII, n° 2, p. 147-160

DOLOWITZ David P., MARSH David (1996). « Who learns what from whom ? A review of the policy transfer literature ». *Political Studies*. Vol. XLIV, n° 2, juin, p. 343-357.

DOLOWITZ David P., MARSH David (2000). « Learning from abroad : the role of policy transfer in contemporary policy making ». *Governance : an International Journal of Policy and Administration*. Vol. XIII, n° 1, p. 5-24.

ENOS-ATTALI Sophie, JÖNSSON Alexandra, SHEPPARD Elizabeth (2007). « Phénomènes de convergence dans un contexte européen : quel rôle pour l'européanisation ? ». In : PALIER Bruno, SUREL Yves *et al.* (dir.). *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*. Paris : L'Harmattan, p. 313-357.

EPIE (2007). « Introduction. Analyser l'européanisation des politiques publiques ». In : Bruno PALIER, Yves SUREL *et al.* (dir.). *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*. Paris : L'Harmattan, p. 13-85.

FINNEMORE Martha, SIKKINK Kathryn (1998). « International norm dynamics and political change ». *International Organization*. Vol. LII, n° 4, automne, p. 887-917.

GYLDEN, Nils (1994). *La Politique suédoise de sécurité et de défense*. Paris : CREST-Ecole Polytechnique (*Les Cahiers du Crest*, n° 14), 80 p.

HÖLL, Otmar (2002). « Aussen und Sicherheitspolitik ». In NEISSER Heinrich, PUNTSCHER RIEKMANN Sonja (dir.). *Europäisierung der österreichischen Politik*. Vienne : WUV-Universitätsverlag.

HOLZINGER Katharina, KNILL Christoph (2003). « Explaining cross-national policy convergence : concepts, causes, and conditions », mars. Papier non publié.

HOLZINGER Katharina, KNILL Christoph (2005). « Causes and conditions of cross-national policy convergence ». *Journal of European Public Policy*. Vol. XII, n° 5, octobre, p. 775-796.

HOWLETT, Michael (2000). « Beyond legalism ? Policy ideas, implementation styles and emulation based convergence in Canadian and US environmental policy ». *Journal of Public Policy*. Vol. XX, n° 3, septembre-décembre, p. 305-329.

HOWORTH, Jolyon (2002). « The CESDP and the forging of a European security culture ». *Politique européenne*. N° 8, automne, p. 88-108.

JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia (2004). « Usages et travail politiques : une sociologie compréhensive des usages de l'intégration européenne ». In : JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia (dir.). *Les Usages de l'Europe : acteurs et transformations européennes*. Paris : L'Harmattan, p. 1-29.

JEPPEPERSON Ronald L., WENDT Alexander, KATZENSTEIN, Peter J. (1996). « Norms, identity, and culture in national security ». In KATZENSTEIN, Peter J. (dir.). *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. New York : Columbia University Press, 562 p.

KASSIM Hussein, PETERS B. Guy, WRIGHT Vincent (2000). « Introduction ». In KASSIM Hussein, PETERS B. Guy, WRIGHT Vincent (dir.). *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Policy*. Oxford : Oxford University Press.

KASSIM, Hussein (2005). « The Europeanization of member State institutions ». In BULMER Simon, LEQUESNE Christian (dir.). *The Member States of the European Union*. Oxford : Oxford University Press.

- KNILL, Christoph (2005). « Introduction : cross-national policy convergence : concepts, approaches and explanatory factors ». *Journal of European Public Policy*. Vol. XII, n° 5, octobre, p. 764-774.
- KOHLER-KOCH, Beate (1999). « The evolution and transformation of European governance ». In : KOHLER-KOCH Beate, EISING Rainer (dir.). *The Transformation of Governance in the European Union*. Londres/New York : Routledge.
- MANNERS Ian, WHITMAN Richard G. (2000). « Introduction » et « Conclusion ». In : MANNERS Ian, WHITMAN Richard G. (dir.). *The Foreign Policies of European Union Member States*. Manchester/New York : Manchester University Press.
- MILES, Lee (2000). « Sweden and Finland ». In : MANNERS Ian, WHITMAN Richard G. (dir.). *The Foreign Policies of European Union Member States*. Manchester/New York : Manchester University Press.
- MOCK, Aloïs (1995). « Le rôle de l'Autriche dans l'Europe nouvelle ». *Revue de l'OTAN*. Vol. XLIII, n° 2, janvier, p. 15-19.
- MÜLLER, Wolfgang (2000). « Austria ». In KASSIM Hussein, PETERS B. Guy, WRIGHT Vincent (dir.). *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Policy*. Oxford : Oxford University Press.
- NEISSER Heinrich, PUNTSCHER RIEKMANN Sonja (2002). « Österreichs Bilanz nach mehr als sieben Jahren Mitgliedschaft in der Europäischen Union ». In NEISSER Heinrich, PUNTSCHER RIEKMANN Sonja (dir.). *Europäisierung der österreichischen Politik*. Vienne : WUV-Universitätsverlag.
- RADAELLI, Claudio M. (2000). « Whither Europeanization ? Concept stretching and substantive change ». *European Integration online Papers*. Vol. IV, n° 8. Article disponible sur le site Internet eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm.
- RADAELLI, Claudio M. (2004). « Europeanisation : solution or problem ? ». *European Integration online Papers*. Vol. VIII, n° 16. Article disponible sur le site Internet eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm.
- RAUNIO Tapio, TIILIKAINEN Teija (2003). *Finland in the European Union*. Londres : Frank Cass Publishers, 180 p.
- REGELSBERGER Elfriede, SCHMALZ Uwe (2001). « The Common Foreign and Security Policy of the Amsterdam Treaty : towards an improved EU identity on the international scene ? ». In : MONAR Jörg, WESSELS Wolfgang (dir.). *The European Union After the Treaty of Amsterdam*. Londres/New York : Continuum.
- RIES, Tomas (2001). « The Atlantic link – A view from Finland ». In : Bo HULDT, Sven RUDBERG, Elisabeth DAVIDSON (dir.). *The Trans-Atlantic Link*. Stockholm : The Swedish National Defence College.
- RUIN, Olof (2000). « The Europeanization of Swedish politics ». In : MILES, Lee (dir.). *Sweden and the European Union evaluated*. Londres/New York : Continuum.
- SIVONEN, Pekka (2001). « Finland and NATO ». In HULDT Bo, TIILIKAINEN Teija, VAAHTORANTA Tapani, HELKAMA-RÅGÅRD Anna (dir.). *Finnish and Swedish Security. Comparing National Policies*. Stockholm : Swedish National Defence College / The Programme on the Northern Dimension of the CFSP, p. 92-104.

SJURSEN, Helen (2004). « Security and defence ». In : CARLSNAES Walter, SJURSEN Helen, WHITE Brian (dir.). *Contemporary European Foreign Policy*. Londres/Thousand Oaks /New Delhi : Sage.

SMITH, K. (2002). « Conceptualising the EU's international identity : *sui generis* or following the latest trends ? ». Cité par SEDELMEIER, U. « Collective identity ». In CARLSNAES Walter, SJURSEN Helen, WHITE B. (dir.). *Contemporary European Foreign Policy*. Londres : Sage, 2004, p. 132

SMITH, Michael E. (2004a) *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionnalization of Cooperation*. Cambridge : Cambridge University Press.

SMITH, Michael E. (2004b) « Toward a theory of EU foreign policy-making : multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy ». *Journal of European Public Policy*. Vol. XI, n° 4, août, p. 740-758.

SPENCE, David (1999). « Foreign ministries in national and European context ». In HOCKING, Brian (dir.). *Foreign Ministries. Change and Adaptation*. Basingstoke : Macmillan.

SUNDELIUS, Bengt (2001). « The makers of Swedish security policy ». In HULDT Bo, TIILIKAINEN Teija, VAAHTORANTA Tapani, HELKAMA-RÅGÅRD Anna (dir.). *Finnish and Swedish Security. Comparing National Policies*. Stockholm : Swedish National Defence College / The Programme on the Northern Dimension of the CFSP, p. 232-258.

TÖRNUDD, Klaus (2001). « The makers of Finnish security policy ». In HULDT Bo, TIILIKAINEN Teija, VAAHTORANTA Tapani, HELKAMA-RÅGÅRD Anna (dir.). *Finnish and Swedish Security. Comparing National Policies*. Stockholm : Swedish National Defence College / The Programme on the Northern Dimension of the CFSP, p. 259-278.

UNGER Brigitte, VAN WAARDEN Franz (dir.) (1995). *Convergence or Diversity ? Internationalization and Economic Policy Response*. Aldershot : Avebury, 376 p.

WALLACE, Helen (2003). « Contrasting images of European governance ». In KOHLER-KOCH, Beate (dir.). *Linking EU and National Governance*. Oxford : Oxford University Press.

WENDT, Alexander (1994). « Collective identity formation and the international State ». *American Political Science Review*. Vol. LXXXVIII, n° 2, juin, p. 384-396

WESSELS, Wolfgang (1997). « An ever closer fusion ? A dynamic macropolitical view on integration processes ». *Journal of Common Market Studies*. Vol. XXXV, n° 2, juin, p. 267-299.

WESSELS, Wolfgang (2002). « Security and defence of the European Union. The institutional evolution : trends and perspectives ». Bruxelles : Sixième Conférence de l'ECSA, Bruxelles, 6 décembre.