

DÉFENSE & STRATÉGIE

EDITORIAL

Dans ce numéro :

Vers un nouvel ordre nucléaire 3

Le Livre blanc allemand 2006 9

L'Islande et l'Union européenne 15

Lecture : Continuer l'histoire, d'H. Vedrine 21

Les contributeurs

- ♦ Jean KLEIN
- ♦ Françoise MANFRASS-SIRJACQUES
- ♦ Jacques MER

Face aux multiples tensions internationales l'Union européenne n'est toujours pas un acteur stratégique crédible. L'accord entre les 27 États membres lors du dernier conseil européen du 19 octobre à Lisbonne sur un traité¹ remplaçant le projet de constitution n'y changera rien. En effet, s'il octroie de véritables pouvoirs au Haut-représentant pour la politique étrangère, il ne permettra pas de développer une vision géostratégique commune.

Le premier directeur de l'agence européenne de défense, Nick Witney (remplacé par Alexander Weis) a dénoncé lors de son départ la faiblesse de l'effort de défense consenti par les Européens qui met en cause l'avenir de notre industrie de défense dans le domaine de la haute technologie. Le projet Galiléo d'un GPS européen est une nouvelle fois dans l'impasse à cause de politiques nationales à courtes vues qui refusent d'accorder un financement public suffisant.

Les Européens n'arrivent pas à définir une position commune sur les grandes questions internationales que ce soit la question du bouclier anti-missiles, ou de celle de la non-prolifération nucléaire. Jean Klein nous montre dans son article qu'un nouvel ordre nucléaire risque de se mettre en place sous l'impulsion des États-Unis alors que l'Europe ne

maîtrise pas ce processus. Il en est de même pour l'avenir du Kosovo qui révèle bien l'absence d'une conception géopolitique européenne commune. L'Union européenne se concentre dans des opérations humanitaires. Elle a ainsi décidé le 15 octobre dernier d'envoyer 3000 soldats au Tchad et en Centrafrique dans la zone frontalière du Darfour sous mandat de l'ONU (résolution 1778).

Pendant ce temps, les États-Unis font pression sur les Européens au sein de l'OTAN pour qu'ils renforcent leur présence en Afghanistan. Lors de la dernière réunion des ministres de la défense aux Pays-bas les 24 et 25 octobre le ministre de la défense français, Hervé Morin, a annoncé l'envoi de renforts français dans le sud de l'Afghanistan, en zone néerlandaise dans l'Oruzgan.

La France doit réviser, elle aussi, sa politique de défense. Une commission chargée de l'élaboration d'un *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* a été mise en place par le nouveau président de République à la fin juillet². Un rapport d'étape sera réalisé à la fin de l'année et le *Livre blanc* doit être remis au président en mars 2008. Il servira de base de travail à l'élaboration de la future loi de programmation militaire. On peut espérer qu'à la différence du *Livre blanc* allemand de 2006, comme le montre dans son ar-



ticle Françoise Manfrass-Sirjacques, il propose une véritable vision d'avenir. Il est fort probable qu'il aboutira à une convergence avec le *Livre blanc* allemand, à savoir la complémentarité entre la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) de l'Union européenne et l'OTAN, la suprématie étant accordée à cette dernière pour les opérations militaires d'envergure.

L'ancien ministre des affaires étrangères, Hubert Védrine, a remis début septembre au président de la République son rapport sur « la France et la mondialisation ». Il explique qu'actuellement en France « *la tentation du retour dans l'OTAN existe bel et bien* »³. Il examine alors l'intérêt d'un tel retour de la France au sein de cette organisation intégrée. Il démonte notamment l'argument consistant à expliquer que ce retour permettrait d'augmenter l'influence de la France à l'égard des États-Unis.

Selon H.Védrine « *cela donnerait à la France une influence comparable à celle des autres alliés, c'est-à-dire quasi nulle* » et de souligner le prix politique qu'il faudrait alors payer sur le plan international. Pour Hubert Védrine, « *Seule la perspective d'une vraie réforme de l'OTAN... changerait la donne* ». Il est nécessaire de mener le débat dans la clarté « *puisque'elle est souhaitée par une partie des élites économiques et politiques* »⁴.

Il ne reste plus qu'à espérer que l'élaboration de la politique de défense donne lieu à un large débat en France mais aussi en Europe pour que les citoyens prennent conscience des enjeux géopolitiques pour les années à venir.

Patrice Buffotot
Directeur de l'Observatoire
Européen de Sécurité (OES)

Notes

- 1 Le traité réformateur sera formellement signé le 13 décembre prochain à Lisbonne.
- 2 Décret N°2007-1144 du 30 juillet 2007, in *JORF* du 31 juillet 2007. La commission est présidée par Jean-Claude Mallet et comporte sept groupes de travail. Il est à noter que les universitaires ne sont pas associés à cette réflexion institutionnelle. Sur les 19 personnes qualifiées, membres de la commission, il n'y a que deux universitaires dont un recteur et le directeur de l'EHESS.
- 3 Hubert Védrine. *Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation*, 4 septembre 2007, p 37.
- 4 Op. cit, p. 43.

COMITÉ DE RÉDACTION

Patrice Buffotot - OES - Université Paris I
David Hanley - Université de Cardiff
Jean Klein - Professeur émérite - Université Paris I
Jean-Pierre Maury - Université de Perpignan
Pere Vilanova - Université de Barcelone

VERS UN NOUVEL ORDRE NUCLÉAIRE

L'essai nucléaire auquel a procédé la Corée du Nord en octobre 2006 et la poursuite par l'Iran de son programme d'enrichissement de l'uranium en dépit des réprimandes du Conseil de Sécurité de l'ONU ont mis en évidence la crise du régime de non-prolifération des armes nucléaires institué dans les années 1960. A l'époque, les deux grandes puissances, - États-Unis et Union soviétique - avaient pris l'initiative de la conclusion d'un traité par lequel les États dotés de l'arme nucléaire (EDAN) prendraient l'engagement de ne rien faire pour favoriser sa dissémination tandis que les États non dotés de l'arme nucléaire (ENDAN) renonceraient à y accéder. L'objectif poursuivi était la préservation du statu quo stratégique et la stabilisation de l'équilibre sur lequel reposait la dissuasion réciproque entre les deux camps de la guerre froide et pour l'atteindre il s'agissait essentiellement de dissuader les puissances industrielles de l'hémisphère Nord d'entrer dans la carrière de l'atome militaire en leur offrant des garanties de sécurité et en affirmant le droit inaliénable de toutes les parties contractantes d'utiliser l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) était chargée de veiller au respect des engagements pris par les ENDAN en exerçant un contrôle sur l'ensemble de leurs activités nucléaires pacifiques selon les modalités prévues par des accords de garanties conclus entre l'Agence de Vienne et les États concernés. Enfin, les États parties au traité de non-prolifération (TNP), ouvert à la signature le 1^{er} juillet 1968, s'engageaient à « *poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires et au désarmement nucléaire* », le processus ainsi amorcé devant s'inscrire dans la perspective d'un « *désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace* » (article VI).

Un traité controversé.

Le TNP avait suscité d'emblée des réserves du fait de son caractère discriminatoire et de nombreux États qui disposaient des capacités scientifiques et



techniques nécessaires pour se doter de la bombe n'y avaient pas adhéré. Cependant, dans les années qui ont suivi son entrée en vigueur (mars 1970), la plupart des candidats potentiels à l'arme nucléaire ont renoncé à exercer cette option et on était enclin à considérer que le traité offrait un cadre juridique et technique approprié pour empêcher l'élargissement du club atomique. L'essai nucléaire effectué par l'Inde en 1974 a ébranlé cette conviction et a conduit les États à prêter une attention accrue aux risques de prolifération dans les pays du Tiers-Monde. C'est pour les conjurer que les principaux fournisseurs de matières, d'équipements et de technologies nucléaires réunis au sein du « club de Londres » (*Nuclear suppliers group*) ont décidé de renforcer les contrôles à l'exportation et le code de conduite adopté en 1975 marquait une inflexion significative de la politique menée par les grandes puissances pour contenir la prolifération. Désormais, il s'agissait moins de se fier aux mécanismes du TNP pour empêcher l'accès de nouveaux États à l'arme nucléaire que de réglementer le commerce nucléaire pour éviter qu'il soit détourné à des fins militaires.

Certes, on continue de présenter le traité comme le pivot du régime de non-prolifération, mais celui-ci est entré depuis longtemps dans l'ère du soupçon. Dans le rap-

port d'un groupe d'experts sur le rôle des Nations Unies dans l'organisation de la sécurité internationale rendu public le 2 décembre 2004 (*A more secure world : our shared responsibility*), on a souligné les vicissitudes qu'il a subies du fait du non respect des engagements pris par certains États tels que l'Irak, la Libye et l'Iran, de la revendication par la Corée du Nord du statut d'Etat doté de l'arme nucléaire après son retrait du traité, de l'impact des attentats du 11 septembre 2001 sur le système international et de la diffusion mondiale des technologies permettant la mise au point d'armes de destruction massive. Après l'échec de la conférence d'examen du TNP qui s'est tenue à New York du 2 au 27 mai 2005, la crise du régime de non-prolifération a pris un tour aigu et des voix de plus en plus nombreuses se sont élevées pour mettre en question un traité qui ne remplit plus son office et semble voué au déperissement.

Ainsi le chercheur sur la paix allemand, Harald Müller, estime que le sort du TNP est scellé¹ et le stratégeste australien, Michael Wesley, propose de l'abolir et de lui substituer un régime « réaliste » qui répondrait mieux aux nécessités de la lutte contre le terrorisme nucléaire². D'autres adoptent une position moins tranchée et, tout en reconnaissant l'utilité du TNP comme garant de la norme internationale, estiment qu'il n'a plus de valeur opératoire et qu'il faut recourir à d'autres méthodes pour relever les défis du « deuxième âge nucléaire »³. Enfin, certains sont d'avis que le discrédit dont souffre le traité de non-prolifération s'explique essentiellement par la répugnance des puissances nanties à s'imposer des contraintes en matière de désarmement et par leur penchant à appliquer d'une manière sélective les dispositions de l'article IV sur l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire⁴. Au plan doctrinal, on assiste donc à une « bataille des Anciens et des Modernes », ceux-ci estimant que le régime établi à l'époque de la guerre froide est caduc et qu'il faut emprunter d'autres voies pour lutter efficacement contre la « prolifération opaque » alors que ceux-là restent attachés au cadre tracé par le TNP tout en prônant des réformes qui permettraient de concilier l'impératif de non-prolifération et le droit d'utiliser sans discrimination l'énergie nucléaire à des fins pacifiques.

Primauté de la diplomatie dans la gestion des crises.

La pratique des États reflète dans une certaine mesure les variations du débat entre experts et il est significatif que la gestion des crises nucléaires coréenne et iranienne soit placée sous le signe de la diplomatie traditionnelle alors que la première session de la commission préparatoire de la prochaine conférence d'examen du traité qui s'est tenue à Vienne du 30 avril au 11 mai 2007 a servi de cadre à une discussion sur les moyens à mettre en œuvre pour remédier aux carences du système existant. Ainsi des États ont proposé de réduire les risques de détournement des matières fissiles à des fins militaires en instituant une gestion multilatérale du cycle du combustible nucléaire et suggéré que le retrait du TNP soit subordonné à des conditions interdisant aux États de disposer librement des compétences et capacités acquises sous le couvert de l'article IV. A leurs yeux, de telles mesures permettraient de bannir la crainte de voir des États de mauvaise foi se rapprocher du seuil nucléaire en usant de toutes les ressources d'un programme prétendument pacifique et une fois que celui-ci serait arrivé à maturation de s'affranchir des contraintes du traité pour se doter de la bombe.

On relève également que si les grandes puissances ont éludé les problèmes du désarmement pendant la conférence d'examen du TNP de 2005, elles conviennent désormais que des progrès sur cette voie sont nécessaires pour consolider le régime de non-prolifération et que l'obligation de négocier inscrite à l'article VI du traité doit se traduire par des résultats tangibles. A cet égard, l'intervention du Dr Christopher Ford, qui représentait les États-Unis à la commission préparatoire de la conférence d'examen du TNP est révélatrice du changement de ton de l'Administration Bush dans le domaine de la maîtrise des armements. Faisant écho à l'article « *A world free of nuclear weapons* » paru le 4 janvier 2007 dans *The Wall Street Journal* sous la signature de quatre personnalités ayant exercé des fonctions éminentes dans l'Administration et au Congrès - George Shultz, William Perry, Henry Kissinger

et Sam Nunn - M. Ford n'hésitait pas à évoquer un « monde sans armes nucléaires » et indiquait la voie à suivre pour tendre vers cet objectif. Certes de tels propos sont en porte à faux par rapport à la posture nucléaire des États-Unis et rien ne laisse présager que l'Administration américaine soit résolue à amorcer un processus dont le but ultime serait l'élimination de toutes les armes nucléaires. Il n'en reste pas moins que cette prise de position fait droit à la logique qui sous-tend le TNP, à savoir que l'abstinence nucléaire des uns doit être compensée par le désarmement des autres. En tout cas, on ne peut que se livrer à des conjectures sur le destin du régime de non-prolifération, eu égard aux incertitudes relatives au développement des programmes nucléaires de l'Iran et de la Corée du Nord.

Les ambiguïtés de la politique nucléaire iranienne.

Depuis l'été 2006, le Conseil de Sécurité de l'ONU a adopté trois résolutions respectivement les 31 juillet 2006 (1696), 23 décembre 2006 (1737) et 24 mars 2007 (1747) demandant à l'Iran de mettre un terme à ses activités d'enrichissement de l'uranium et de coopérer avec l'AIEA pour dissiper les doutes relatifs à la nature et à la finalité de ses activités nucléaires. Ces résolutions sont assorties de sanctions exclusives du recours à la force conformément à l'article 41 de la charte de l'ONU et prévoient essentiellement des mesures économiques et financières destinées à entraver la réalisation des programmes nucléaires et balistiques iraniens. Simultanément, les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité et l'Allemagne, appuyés par le Haut Représentant de l'Union européenne, Javier Solana, ont voulu préserver les chances d'une solution négociée et ont maintenu l'offre de coopération globale faite à l'Iran en juin 2006. Celle-ci visait non seulement l'assistance pour la réalisation d'un programme d'envergure portant sur la recherche, le développement et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques mais envisageait également une coopération étroite avec l'Iran dans les domaines économique, scientifique et technique et l'instauration d'un système de sécurité régionale au Moyen-Orient. Toutefois, les dirigeants iraniens sont restés inflexibles dans l'affirmation de leur droit inaliénable à l'enrichissement de l'uranium et le Ministre des Affaires étrangères, Manouchehr

Mottaki, a déclaré au lendemain de l'adoption de la résolution 1747 du Conseil de Sécurité que « la suspension n'était ni une option, ni une solution » et que les négociations devaient se poursuivre sans conditions préalables.

Il y a donc peu de chances de voir aboutir à bref délai une solution diplomatique de la crise et Javier Solana a laissé entendre après les entretiens qu'il a eus avec le négociateur iranien, Ali Larijani, en avril et en mai 2007, que la reprise de négociations formelles en vue du règlement du contentieux nucléaire se heurterait à des difficultés de taille et que des années s'écouleraient avant qu'un arrangement puisse être conclu. Par ailleurs, le directeur général de l'AIEA, M. El Baradei, a estimé que l'Iran maîtrisait désormais la technique de l'enrichissement de l'uranium et qu'un objectif réaliste serait de contenir son développement sur une échelle industrielle.

Ce propos a indisposé les États-Unis et leurs alliés qui tiennent toujours pour une renonciation de l'Iran à l'enrichissement de l'uranium et envisagent un renforcement des sanctions édictées par le Conseil de Sécurité pour l'amener à résipiscence. Or, il est permis de douter de l'efficacité de cette méthode pour contraindre l'Iran à renoncer à ses projets et sans doute faudra-t-il prendre acte des percées technologiques qu'il a réalisées si l'on veut parvenir à un accord global en vue de contenir la prolifération des armes nucléaires au Moyen-Orient.

Quant au recours à la force armée pour trancher le différend elle se heurte à des objections majeures au sein des *establishments* politiques et militaires mais cette option n'est pas écartée par ceux qui sont convaincus que tout doit être mis en œuvre pour empêcher l'Iran d'accéder à l'arme nucléaire eu égard à la rhétorique antisioniste du Président Ahmadinejad et aux risques inhérents à une course régionale aux armes de destruction massive qu'entraînerait inévitablement la décision de Téhéran de se doter de la bombe. C'est sans doute pour écarter cette éventualité que Monsieur El Baradei a pris l'initiative de la conclusion d'un accord entre la République islamique d'Iran et l'AIEA sur « les modalités de règlement des problèmes en suspens »⁵. Cet accord fixe un plan de travail destiné à faire la lumière sur toutes les ques-

tions litigieuses et il est entendu que l'Agence de Vienne procédera à une évaluation de la coopération iranienne dans ce domaine selon des procédures et un calendrier convenus entre les deux parties. Si le Directeur général de l'AIEA considère cet arrangement comme un « *pas en avant significatif* », les États-Unis et la plupart de leurs alliés n'y voient qu'un marché de dupes où l'Iran ne chercherait qu'à gagner du temps et à éviter de nouvelles sanctions de l'ONU tout en poursuivant ses activités nucléaires. Il semble bien que le président Ahmadi-nejad ait confirmé leurs craintes en affirmant dans le discours qu'il a prononcé le 25 septembre 2007 devant l'Assemblée générale des Nations Unies à New York que la « *question nucléaire iranienne était close et que l'affaire relevait désormais de la compétence ordinaire de l'Agence de Vienne* ».

Des progrès dans le règlement de la crise nucléaire coréenne.

En Asie du Nord-Est, la situation se présente sous un jour différent depuis la conclusion à Pékin de l'accord du 13 février 2007 qui fixe la première étape d'une dénucléarisation pacifique de la péninsule coréenne et confie à cinq groupes de travail le soin de définir les modalités d'application du programme visé par la déclaration commune du 19 septembre 2005. Celle-ci avait été adoptée dans le cadre des négociations multilatérales entamées à Pékin en 2003 entre la Chine, les deux États coréens, les États-Unis, le Japon et la Russie et prévoyait l'abandon par la Corée du Nord de ses armes nucléaires et des « programmes nucléaires existants » en échange de compensations dans les domaines économique et politique. On reconnaissait notamment à la Corée du Nord le droit d'utiliser l'énergie nucléaire à des fins pacifiques aux conditions prévues par le TNP. Par ailleurs, on était disposé à discuter le moment venu de la livraison à Pyongyang d'un réacteur à eau légère et la Corée du Sud renouvelait sa proposition de fourniture d'électricité dans le cadre d'un programme d'assistance énergétique. Enfin, les Six s'engageaient à coopérer en vue de promouvoir la stabilité et une « paix durable » en Asie du Nord-Est.

L'exécution de ce programme avait été différée à la suite du gel à l'automne 2005 des comptes nord-coréens ouverts à la *Banco Delta Asia* de Macao soupçonnée par le Trésor américain de couvrir des

opérations illicites. Le gouvernement de Pyongyang en déduisit que les États-Unis ne voulaient pas négocier de bonne foi et refusa de participer aux pourparlers à Six qui furent suspendus jusqu'en décembre 2006. Ce n'est qu'après la conclusion d'un arrangement américano-coréen sur le déblocage des comptes bancaires que les pourparlers multilatéraux sont entrés dans une phase active et ont débouché sur l'accord du 13 février 2007 qui ouvre la voie à un règlement d'ensemble des problèmes de sécurité en Asie du Nord Est.

Aux termes de cet accord, il est prévu, que dans un premier temps, la Corée du Nord mettrait un terme aux activités de ses installations nucléaires à Yongbyon, y compris au retraite-



Les représentants des Six, à la suite de la signature de l'accord de février 2007.

Photo : *The Economist*

ment du combustible irradié et autoriserait les inspecteurs de l'AIEA à procéder aux vérifications nécessaires pour garantir le respect des engagements pris. En outre, elle entamerait avec les autres parties une discussion sur l'établissement d'une « liste complète de tous ses programmes nucléaires ». En contrepartie, elle obtiendrait une assistance énergétique sous la forme d'une livraison par la Corée du Sud de 50.000 tonnes de pétrole brut. Enfin, le Japon et les États-Unis engageraient séparément des conversations avec la Corée du Nord en vue de normaliser leurs relations et d'apurer les contentieux existants.

Ces mesures auraient du être prises 60 jours après la conclusion de l'accord, mais l'échéance du 14 avril n'a pu être respectée en raison des difficultés qui ont surgi à propos du transfert en Corée du Nord des fonds placés sur les comptes de la *Banco Delta Asia*. En juin, cet obstacle fut levé grâce à l'entremise de la

Russie et les autorités de Pyongyang manifestèrent d'emblée la volonté de mettre un terme aux activités nucléaires sur le site de Yongbyon⁶. De son côté le négociateur américain, Christopher Hill, se rendit en Corée du Nord (22-23 juin) pour renouer le fil du dialogue entre Washington et Pyongyang qui avait été interrompu à l'automne 2002 et accélérer le rythme des négociations en vue de la dénucléarisation de la péninsule coréenne. Dès lors, la voie était libre pour franchir la première étape du processus visé par la déclaration du 13 février et, en juillet, le chef de la délégation de l'AIEA qui s'était rendue en Corée pour surveiller la désactivation des installations de Yongbyon prenait acte du succès de l'opération et se félicitait de la coopération de la Corée du Nord pour garantir l'exécution de l'accord⁷.

La deuxième phase du plan d'action prévoit la divulgation par la Corée du Nord de l'ensemble de ses programmes nucléaires et le démantèlement de toutes ses installations nucléaires, en échange d'une assistance dans les domaines « économique, énergétique et humaine ». Celle-ci se traduirait notamment par la livraison d'un million de tonnes de pétrole brut et ses modalités feraient l'objet d'une concertation au sein du groupe de travail sur « l'économie et la coopération énergétique ». Deux autres groupes de travail aborderaient les problèmes relatifs à « la dénucléarisation de la péninsule coréenne » et à l'instauration d'un « mécanisme de sécurité coopérative en Asie du Nord-Est ». Jusqu'à présent peu de progrès ont été enregistrés dans le cadre des discussions au sein des groupes de travail mais les dirigeants de Pyongyang semblent vouloir jouer le jeu de la coopération pour régler les problèmes pendants. Ainsi, la septième session des négociations à Six qui s'est tenue à Pékin du 18 au 20 juillet 2007 s'est déroulée dans une atmosphère détendue et, bien que l'on n'ait pu s'entendre sur un calendrier pour la divulgation de tous les programmes nucléaires, il n'est pas exclu que des mesures à cet effet soient prises avant la fin de l'année⁸. Par ailleurs des experts américains, chinois et russe se sont rendus en septembre en Corée du Nord pour examiner avec leurs homologues les aspects techniques de la désactivation des

installations nucléaires⁹.

En dépit de ces signes d'ouverture, de nombreux observateurs considèrent que le comportement des dirigeants de Pyongyang est imprévisible et qu'ils pourraient invoquer le non-respect par les autres parties du principe de progressivité et de réciprocité des mesures convenues pour remettre en question les engagements qu'ils ont pris. Le chemin qui mène vers la création d'une zone exempte d'armes nucléaires en Corée est donc semée d'embûches et le succès de cette entreprise n'est pas assuré. Toutefois le processus amorcé en février dernier s'est déroulé jusqu'à présent sans encombre et il n'est pas interdit de penser qu'il pourrait être mené à son terme.

« la maîtrise des armements sous sa forme traditionnelle n'est pas la réponse adéquate aux défis du « second âge nucléaire ».

Les considérations qui précèdent ne permettent pas d'accréditer la thèse selon laquelle le TNP a vocation à demeurer le pivot du régime de non prolifération et il est clair que la maîtrise des armements sous sa forme traditionnelle n'est pas la réponse adéquate aux défis du « second âge nucléaire ». Certes, le cadre fixé par le traité est utile dans la mesure où les contrôles renforcés exercés par l'AIEA permettront de déceler les violations les plus flagrantes de ses dispositions et d'adopter éventuellement des mesures coercitives pour rétablir le *statu quo ante*. Toutefois, on a relevé que de nombreux États n'ont pas souscrit au protocole de 1997 qui confère à l'Agence de Vienne des pouvoirs d'investigation accrus pour garantir l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins exclusivement pacifique. Par ailleurs, des réformes tendant à subordonner à des conditions drastiques le retrait du TNP et à limiter l'accès aux techniques d'enrichissement de l'uranium et de retraitement du combustible irradié ont peu de chances d'être approuvées par les ENDAN en raison de leur caractère discriminatoire. Enfin, l'accord américano-indien du 2 mars 2006 sur « la coopération pacifique dans le domaine de l'énergie atomique » est en porte à faux par rapport au régime institué par le TNP. Si le texte de loi qui doit fixer les modalités de

la coopération des industriels américains avec l'Inde est approuvé par le Congrès et si l'AIEA et « le groupe des fournisseurs nucléaires » donnent leur aval à ce projet dérogatoire au droit commun, l'ordre ancien symbolisé par le TNP aura vécu et c'est par d'autres biais que l'on tentera de conjurer les risques du deuxième âge nucléaire. La résolution 1540 adoptée par le Conseil de Sécurité le 28 avril 2004 indique la voie à suivre et comme elle prévoit un large éventail de mesures pour lutter contre la prolifération des armes de destruction massive et privilégie une approche pragmatique pour les mettre en oeuvre, elle pourrait préfigurer l'organisation d'un nouvel ordre nucléaire¹⁰. ♦

Jean Klein

Professeur émérite de l'Université Paris 1
Chercheur associé à l'Institut Français des
Relations Internationales (IFRI)

Notes

- 1 « Vertrag im Zerfall ? Die gescheiterte Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags und ihre Folgen » - Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, *HSKF Report*, N°4/2005.
- 2 « It's time to scrap the NPT » - *Australian Journal of International Affairs*, Vol 59, N°3, September 2005.
- 3 Ce concept a été forgé au milieu des années 1990 pour rendre compte des changements intervenus sur la scène internationale du fait de l'érosion de la dissuasion bipolaire, de la diffusion des technologies à double usage et de la menace émanant d'acteurs non étatiques au comportement imprévisible. Voir Josiane Gabel : « The role of U.S. nuclear weapons after September 11 » - *The Washington Quarterly*, Vol 28, N°1, Winter 2004-2005 et Michael Rühle : « Enlightenment in the second nuclear age » - *International Affairs*, Vol 83, N°3, May 2007.
- 4 Voir « Die neue Welt der Atommächte » - Dossier publié dans la revue de la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, *Internationale Politik*, N°8, août 2006.
- 5 Cet accord en date du 21 août a été publié par l'AIEA sous la forme d'une circulaire d'information (INFCIRC/711), le 27 août 2007.

- 6 Le complexe de Yongbyon comportait cinq installations : un réacteur à graphite de 5 MW, un atelier de retraitement du combustible irradié, un centre de production de combustible nucléaire, et deux réacteurs de puissance, respectivement de 50 et 200 MW en cours de construction.
- 7 Voir le commentaire : « IAEA lobt Nordkorea » paru dans la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 1^{er} août 2007.
- 8 Voir les informations et les commentaires parus dans la *Neue Zürcher Zeitung* des 21-22 juillet 2007.
- 9 Voir l'article « Pyongyang ouvre les portes de sa centrale atomique de Yongbyon aux experts américains » - *Le Monde*, 18 septembre 2007.
- 10 Voir Michael Rühle : « Eine neue nukleare Ordnung ? » - *Internationale Politik*, N°10, octobre 2006.

Indications bibliographiques

Sharam Chubin : « Iran's nuclear ambitions » - Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2006.

Harald Müller : « Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs : Ein Ausweg aus den Nuklearkrisen ? » - Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Report 10/2006, Frankfurt sur le Main.

« Die neue Welt der Atommächte » - Dossier publié dans « Internationale Politik », Deutsche Gesellschaft für auswärtige Politik, Berlin, N°8, août 2006.

« Friedensgutachten 2006 » - Rapport sur les questions internationales publié par cinq Instituts et centres de recherches allemands - LIT Verlag, Berlin, 2006

« Thinking about 'enlightenment' and 'counter-enlightenment' in nuclear policies » - Dossier Publié dans « International Affairs », Vol 83, N°3

LE LIVRE BLANC ALLEMAND 2006 : UNE ABSENCE DE VISION D'AVENIR

C'est l'an dernier en 2006, que le Ministère allemand de la Défense (BMVg) a publié le *Livre Blanc (Weißbuch 2006)*¹ dont la parution avait été retardée à la fois par des dissensions internes et par un changement à la tête du ministère après les élections législatives de 2005. En effet, une « grande coalition » constituée des deux partis chrétiens (CDU et CSU) et des Sociaux-démocrates (SPD) sous la houlette d'Angela Merkel a accédé au pouvoir en remplacement de la coalition dirigée par G. Schröder. Ce fut donc au nouveau ministre de la Défense, Franz-Joseph Jung (CDU) que revint la mission de publier le nouveau *Livre Blanc*, douze ans après la parution du précédent.

Beaucoup de choses ont changé depuis le précédent *Livre Blanc*, publié seulement quelques années après les bouleversements qui avaient mis fin à la guerre froide (disparition du Pacte de Varsovie, réunification de l'Allemagne puis de l'Europe ensuite). Ce dernier s'orientait encore aux prémises de ce qui avait été la situation européenne cinquante ans durant, même si une transformation de la Bundeswehr destinée à l'adapter aux nouvelles données y était amorcée. Le nouveau *Livre Blanc* doit prendre en compte un paysage international totalement différent.

Entre temps sont intervenues différentes réformes fondamentales de la Bundeswehr menées par les ministres R. Scharping (SPD) puis P. Struck (SPD) dont l'objectif était de passer d'une armée essentiellement tournée vers la défense du territoire, dans l'hypothèse d'un conflit au Centre-Europe, à une armée d'intervention beaucoup moins lourde, plus rapide et plus mobile, destinée à répondre aux nouveaux défis et à une nouvelle menace plus diffuse, moins localisée et surtout plus éloignée, qui nécessitait une redéfinition de la notion de sécurité et de défense de l'Allemagne, laquelle - selon les mots de P. Struck - se joue désormais déjà aux abords de l'Hindou-Kouch (Afghanistan).

Le *Livre Blanc* devait donc tenir compte de ces évolutions, de ces changements et de ces réflexions. Est-ce à cause de dissensions internes au ministère, en-



tre le ministère et les cadres de la Bundeswehr (la démission de deux Inspecteurs généraux au cours des années de gestation de la réforme de la Bundeswehr en fut un écho)² ou à cause de dissensions entre les partis au pouvoir, le nouveau *Livre Blanc* est pour tout dire assez décevant. On y chercherait en vain la définition d'une doctrine militaire, qu'attendaient d'ailleurs les cadres de la Bundeswehr. On constate que le *Livre Blanc* est davantage une compilation sans surprises de principes et de données déjà connus qu'une vision d'avenir. Il sera caduque dès la prochaine réforme, comme celle qui pourrait concerner dans un avenir proche le service militaire. Son mérite est de rassembler ces données jusqu'alors publiées d'une manière assez éparse. Le *Livre Blanc* met probablement aussi un point final aux restructurations qui se sont étalées sur plusieurs années, pour ne pas dire décennies, les toutes premières réformes ayant été mises en œuvre par le ministre V. Rühle (CDU) juste après la réunification.

L'ouvrage se divise en deux parties, la première, plus générale, étant consacrée à la politique de sécurité de l'Allemagne et la seconde, plus technique, aux structures permettant à la Bundeswehr de jouer son rôle en tant qu'instrument de la politique allemande de sécurité.

Le concept de sécurité et la gestion de crises.

La préface donne une vue d'ensemble des lignes générales déterminant cette politique de sécurité. Comme tout au long de l'ouvrage d'ailleurs, l'accent est mis sur une conception de la sécurité qui s'oriente en premier lieu vers une appréhension précoce des conflits, leur prévention et finalement leur résolution. Le mot clef est « sécurité », un concept beaucoup plus large que celui de défense, fondé sur la prévention et le multilatéralisme, qui débordé le cadre uniquement national et ne peut être garanti uniquement par les forces armées. Le maintien de la sécurité englobe toutes les démarches aussi bien civiles que militaires menant à la résolution des conflits, l'intervention militaire n'en étant que l'*ultima ratio*. Le concept de sécurité se fonde donc sur « la prévention civile, la résolution des conflits et la consolidation de la paix ».

Les stratégies du passé destinées à repousser les dangers extérieurs ne sont plus adéquates face aux nouvelles menaces asymétriques comme le terrorisme international. La Bundeswehr s'est transformée en une « armée en opérations » (*Armee im Einsatz*). Elle est engagée sur de multiples théâtres comme les Balkans, le Caucase, la Corne de l'Afrique, l'Afrique et l'Asie.

Le *Livre Blanc* souligne ici sans équivoque ce qui a toujours été le fondement de la politique de sécurité allemande mais qui, au moment de la crise irakienne, avait pu paraître être remis en question, à savoir que les relations transatlantiques restent le fondement de la sécurité de l'Allemagne et de l'Europe et que les questions fondamentales concernant la sécurité européenne ne sauraient être résolues, maintenant comme à l'avenir, qu'en étroite collaboration avec les États-Unis. Grâce à la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), partie intégrante de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), l'Europe s'est donnée les moyens de porter sa part de responsabilité pour la sécurité globale. Le partenariat stratégique entre l'OTAN et l'UE (Union européenne) constituant le pilier de l'architecture de sécurité aussi bien transatlantique qu'européenne, le *Livre blanc* rappelle que les deux organisations de sécurité ne sont pas concurrentes et que l'Allemagne veut s'employer à améliorer leur collaboration dans le sens d'une plus grande efficacité et en évitant les duplications. Ce dernier point restant une cons-

tante de la vision allemande des rapports entre l'Alliance et la PESC qui a, dans le passé, provoqué d'ailleurs certains malentendus franco-allemands.

Le principe de la conscription.

Même si, conformément à la Loi fondamentale, la défense classique du territoire et le respect des engagements nés des alliances auxquelles participe l'Allemagne, reste la mission centrale de la Bundeswehr, la prévention des conflits et le règlement des crises, y compris la lutte contre le terrorisme international, constituent désormais les scénarios d'engagement les plus probables, ce qui a motivé la réforme structurelle de la Bundeswehr. Et dès la préface, comme pour en souligner le caractère fondamental, le *Livre Blanc* réaffirme que la Bundeswehr est et restera une armée de conscription. Pourtant ce qui semble ici être le point final d'un débat récurrent depuis plusieurs années sur la conscription versus le passage à une armée de métier ne l'est probablement pas. Rien n'est moins sûr en effet que les choses restent en l'état. Certes les deux grands partis (CDU/CSU et SPD) de la coalition gouvernementale se sont engagés dans les accords de coalition à maintenir la conscription. Les partis favorables à une armée de métier (FDP, Verts) sont dans l'opposition. Mais le consensus entre les deux grands partis pourrait être remis en question dans la mesure, où, à l'intérieur du SPD, pourtant autrefois pilier de la conscription, le consensus commence à s'effriter. Certes le SPD est lié par les accords de coalition. Toutefois, en perte vertigineuse de vitesse dans les sondages, il pourrait être tenté d'en faire un thème de campagne électorale dans deux ans surtout si le nouveau parti « La Gauche », sous la houlette de l'ancien chef du SPD et ancien ministre fédéral, O. Lafontaine, qui rogne avec succès sur l'électorat du SPD, décidait d'en faire un thème de campagne.

Dans les rangs de la Bundeswehr les opinions sont partagées. D'un côté l'orientation de la Bundeswehr vers une armée d'intervention nécessite un professionnalisme croissant. Les 200.000 soldats qui ont jusqu'à présent été engagés dans des opérations extérieures étaient avant tout des soldats de métier ou des

engagés à long terme, même si des conscrits volontaires peuvent y participer. D'autre part la Bundeswehr tient aussi beaucoup à ce qui constitue l'un de ses principes directeurs depuis sa fondation, à savoir l'idée du soldat en tant que « citoyen en uniforme » qui se veut une réaction au militarisme des périodes antérieures. Par ailleurs, l'exemple de la France le prouve, le passage à une armée de métier exige des ressources financières que les budgets exsangues de la Bundeswehr ne lui permettraient guère de trouver. Le consensus entre les deux grands partis dits « populaires » avait jusqu'à présent verrouillé la question. Mais le fait que la Bundeswehr, qui a sensiblement réduit ses effectifs depuis les réformes, ne puisse plus absorber tous les conscrits d'une classe d'âge et soit obligée de les sélectionner selon des critères plus ou moins arbitraires, laissant, à ceux qui ont été appelés contre leur gré, la possibilité d'un recours devant la Cour Constitutionnelle au titre de l'inégalité de fait devant la conscription, est aussi un motif qui pèse dans les débats sur la conscription. Pour maintenir une certaine égalité devant la conscription le ministre avait ainsi dû décider d'augmenter de plus de 6.500 le nombre des appelés pour les années 2006 et 2007.

« les relations transatlantiques restent le fondement de la sécurité de l'Allemagne et de l'Europe »

Les principes directeurs.

La première partie de l'ouvrage consacrée aux principes directeurs de la politique de sécurité insiste sur le principe d'une sécurité interdépendante (*vernetzte Sicherheit*) grâce à l'étroite collaboration des architectures de sécurité : à savoir l'Alliance atlantique, l'Union européenne et les Nations Unies. Elle souligne à nouveau que le partenariat stratégique entre l'OTAN et l'UE reste l'un des buts primordiaux de la politique allemande. Réaffirmant que les relations transatlantiques restent le fondement de la sécurité de l'Allemagne et de l'Europe, le *Livre Blanc* s'attache à souligner le caractère historique des relations amicales germano-américaines qui, toutefois ne peuvent s'épanouir et s'approfondir que grâce à des consultations mutuelles et à la concertation réciproque. Ceci n'est

certes pas nouveau mais avait probablement besoin d'être redit après les turbulences engendrées par la crise irakienne qui avaient vu G. Schröder prendre des postures très critiques vis-à-vis des États-Unis et faire cause commune avec J.Chirac. L'affirmation suivante du *Livre Blanc* selon laquelle les États-Unis, à cause de leur importance politique, de leur poids économique, de leur capacité militaire et de la capacité d'influence qu'ils en tirent, ont depuis toujours joué un rôle primordial dans l'Alliance, correspond certainement à la pensée profonde du gouvernement. Elle peut aussi être interprétée comme la révérence nécessaire au rétablissement des bonnes relations avec Washington après l'isolement engendré par la crise irakienne et qui fut très mal vécu par l'Allemagne. Par ailleurs l'accent est de nouveau mis sur le rôle primordial qu'attache le gouvernement au partenariat stratégique entre l'OTAN et l'UE.

Sur le rôle de la dissuasion nucléaire à l'aube du XXIème siècle, le *Livre Blanc* reste circonspect. Il se contente de mentionner qu'un débat est en cours à l'intérieur de l'OTAN dont les résultats seront connus en temps voulu et formeront le nouveau concept stratégique de l'Alliance. Suit une explication, quelque peu emberlificotée et peu claire, invoquant à la fois le consensus des membres de l'Alliance sur la priorité donnée à la prévention des conflits, la solidarité entre les membres de l'Alliance et la répartition équitable des charges entre eux, le tout exigeant que la participation de l'Allemagne dans la question nucléaire corresponde à son rôle dans l'Alliance et aux principes entérinés par les accords sur le concept stratégique de 1999, ce qui laisse surtout percer le malaise récurrent en Allemagne sur tout ce qui touche au nucléaire. Immédiatement après d'ailleurs le *Livre Blanc* réaffirme que l'objectif du gouvernement allemand reste le renoncement global à toutes les armes de destruction massive.

Traitant ensuite de la PESC, l'objectif fixé par le *Livre Blanc* consiste à donner à l'Europe une large capacité d'action dans le domaine de la résolution des crises aussi bien au niveau civil que militaire. Si le *Livre Blanc* réaffirme que l'UE doit être capable de mettre en œuvre toutes les options prévues par l'accord de Maastricht pour résoudre les crises, apparaît toute-

fois une préférence pour les options en dessous du niveau militaire et à prédominance civile.

Revenant encore sur la complémentarité entre l'OTAN et l'UE et sur ce qui apparaît comme un leitmotiv de l'ouvrage, le partenariat stratégique entre les deux organisations, pilier de la sécurité européenne, le *Livre Blanc* insiste sur la nécessité d'une concertation encore plus efficace en soulignant qu'aucune autre organisation n'est à terme capable de se substituer à l'Alliance dans son rôle de fondement de la sécurité collective de ses membres. En filigrane apparaît l'esquisse d'un schéma de répartition des tâches entre les deux organisations selon lequel les opérations militaires de haute intensité seraient, grâce aussi à la capacité nucléaire américaine, mise au service de l'Alliance, tandis que l'UE, grâce à son large éventail de capacités, serait plus spécialement concernée par des opérations et des missions exigeant la mise en œuvre conjointe de moyens militaires et civils, cette division du travail fondant la complémentarité de l'OTAN et de l'UE, les accords « Berlin plus » formant le cadre du partenariat stratégique.

Les missions de la Bundeswehr.

La seconde partie de l'ouvrage est consacrée aux missions de la Bundeswehr et à ses structures. Revenant sur la menace terroriste qui n'épargne pas le territoire de la République fédérale, le *Livre Blanc* rappelle que selon la Loi Fondamentale, la Bundeswehr ne peut intervenir à l'intérieur du territoire que dans le cadre de conditions très précises (repousser une attaque étrangère, protéger des sites civils, collaborer avec la police dans le cadre de l'état d'urgence, intervenir dans le cadre de catastrophes naturelles). Dans le cas d'une attaque terroriste les forces armées pourraient être engagées dans la mesure où ces actes terroristes provoqueraient directement ou entraîneraient à terme de graves dégâts. Toutefois la Loi Fondamentale ne permet pas, même dans ce cas, l'utilisation de moyens spécifiquement militaires. Face à la montée du terrorisme cette restriction constitutionnelle a motivé des débats quant à l'opportunité d'élargir les missions de la Bundeswehr afin de lui permettre d'opérer éventuellement à l'intérieur du pays, les partis de gauche y étant plutôt hostiles, la Démocratie chrétienne plutôt favorable. Finalement, comme le souligne le *Livre Blanc*, il est du devoir de

l'État d'envisager les solutions extrêmes mettant en péril la sécurité du pays, le gouvernement fédéral estime maintenant nécessaire une révision constitutionnelle permettant une intervention des forces armées à l'intérieur du pays dans certains cas précis.

La question est plus délicate qu'il n'y paraît à première vue. A la suite des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le précédent gouvernement voulait, par une loi sur la sécurité aérienne, obtenir qu'un avion de ligne passé sous le contrôle de terroristes soit abattu par des avions de chasse, ce qui avait fortement ému l'opinion publique. La Cour constitutionnelle, comme le rapporte le *Livre Blanc*, avait alors rejeté le texte dans un arrêt de 2006. Mais à la suite des projets d'attentats que la police a démantelés, début septembre, le ministre de la défense, F-J Jung (CDU), déclara qu'en cas de détournement d'avions il passerait outre à l'arrêt de la Cour et donnerait l'ordre d'abattre ce ou ces avions aux mains de terroristes. Le « *Bundeswehrverband* » (organisation du personnel de la Bundeswehr) réagissait immédiatement en faisant savoir par la voix de son président, que quelle que soit l'autorité (Chancelier ou ministre) qui en donnerait l'ordre, les pilotes refuseraient de l'exécuter ! Héritage du passé, les soldats ont le droit de refuser d'exécuter un ordre si celui-ci va à l'encontre des principes constitutionnels, du droit de la guerre et du droit en général. Cette affaire, dans laquelle les trois partis d'opposition réclament la démission du ministre qui maintenant se réfugie derrière une argumentation selon laquelle il s'agirait d'une situation d'exception en dehors de la norme légale. Il se voit maintenant reprocher d'inciter les soldats à ignorer la constitution ou même d'envisager des meurtres commis par des organes de l'État, ce qui aggrave les dissensions entre les deux grands partis gouvernementaux sur la question d'une réponse adéquate aux menaces terroristes.

La réorientation de la Bundeswehr vers une armée d'intervention qui en fait de facto un instrument de la politique extérieure, ce que le *Livre Blanc* ne dit pas en préférant légitimer cette réorientation par les engagements

contractés au sein des alliances, a profité d'un consensus entre les partis, la menace terroriste, appelant une réaction strictement nationale, se révèle être un brûlot. Il menace la grande coalition dans le domaine de la politique intérieure mais aussi le consensus sur la politique de défense et de sécurité.

Le *Livre Blanc* aborde de nouveau dans ce chapitre la question de la professionnalisation évoquée plus haut et se consacre ensuite au problème du financement des armées, sujet épineux s'il en est, puisque les Forces armées ont vu à la fois leurs ressources (à cause de coupes budgétaires répétées) et leur pouvoir d'achat (suite à l'inflation) se réduire de manière substantielle au cours des dernières années. Ainsi le budget militaire de 2006 est, hors dépenses de fonctionnement, de 3 milliards d'euros inférieur à celui de 1991, alors que la Bundeswehr s'est vue, pendant cette période, confrontée à des dépenses supplémentaires dues à la réunification (implantation dans les nouveaux Länder de l'ex-RDA) et aussi à la réorientation de ses missions. Le *Livre Blanc* souligne que malgré les réductions massives de personnels, la Bundeswehr ne pourrait plus remplir ses missions si l'augmentation budgétaire prévue dans la planification à moyen terme n'était pas honorée. On peut ici être relativement optimiste dans la mesure où la reprise de la croissance en Allemagne, permettant aux caisses de l'État de se renflouer, devrait aussi profiter au budget des armées.

Le *Livre Blanc* souligne encore dans ce chapitre que l'Allemagne se prononce pour une harmonisation poussée des armements entre l'OTAN et l'UE pour éviter des duplications et favoriser l'interopérabilité. Si le *Livre Blanc* rappelle que dans le cadre des alliances, l'Allemagne est présente avec 15.000 soldats dans la *NATO Response Force* et s'est engagée dans le cadre de l'*European Headline Goal* à mettre 18.000 soldats au service de la force européenne, il souligne cependant que les missions de stabilisation de la paix représentent l'essentiel de l'engagement actuel de la Bundeswehr. L'objectif est d'arriver à pouvoir engager simultanément jusqu'à 14.000 soldats.

Dans le chapitre consacré aux nouvelles structures de la Bundeswehr, le *Livre Blanc* reprend

l'énoncé de ces nouvelles structures telles qu'elles ont été définies par les différentes réformes structurelles de ces dernières années. A savoir :

- *Les Forces d'intervention*, destinées à opérer principalement dans un cadre multinational, dans des opérations de haute intensité. Leur mission est de rétablir la paix contre un ennemi organisé en forces militaires. Elles comptent aussi dans leurs rangs des Forces spéciales particulièrement adaptées à des réactions rapides. Les forces d'intervention sont fortes de 35.000 hommes. Étant donné le niveau de professionnalisme attendu, ces forces sont constituées de soldats de métier ou d'engagés à long terme.

- *Les Forces de stabilisation* dont la mission est le maintien de la paix, elles sont engagées dans un cadre multinational mais pour des opérations de moindre intensité et d'une plus longue durée. Elles représentent actuellement l'essentiel des missions de la Bundeswehr. Fortes de 70.000 hommes, dont 14.000 sont actuellement engagés dans différentes opérations, elles doivent être capables de conserver la supériorité dans un éventuel processus d'escalade. Elles emploient d'une manière générale des soldats de métier ou des engagés et accessoirement des appelés volontaires pour ces missions.

- *Les Forces de soutien* dont la mission est de soutenir les précédentes aussi bien dans la préparation que dans la réalisation de leurs missions, en Allemagne comme sur les théâtres extérieurs, au niveau du renseignement, de la reconnaissance, de la logistique et des services sanitaires. Elles sont fortes de 147.500 soldats dont 39.000 soldats de métier ou engagés.

Les deux derniers chapitres sont consacrés, l'un à l'organisation des forces armées et l'autre au recrutement et à la formation des soldats. Il y est rappelé le rôle prépondérant de l'armée de Terre pour toutes les opérations terrestres et son rôle d'acteur privilégié dans les opérations à cadre multinational. L'armée de l'Air dont une grande partie des forces est intégrée dans l'OTAN se distingue aussi par sa capacité d'engagement dans un cadre multinational. La Marine dont pratiquement toutes les forces sont intégrées dans l'OTAN permet à l'Allemagne de participer de manière continue à la « *NATO Response Force* » de l'OTAN et met au service de l'UE non seulement des forces mais aussi le quartier général de la Marine à Glücksburg qui doit faire of-

ficie de quartier général des forces maritimes dans le cadre d'une opération sous l'égide de l'UE.

Pour terminer, le *Livre Blanc* donne une vue d'ensemble des personnels de la Bundeswehr qui compte 366.600 personnes se répartissant en 249.300 militaires (dont : 58.500 soldats de métier, 129.500 engagés, 21.600 appelés prolongeant volontairement leur service militaire, 37.300 appelés et 2.400 réservistes) et 117.300 personnels civils (dont 26.500 fonctionnaires, 85.500 non-fonctionnaires et 5.300 en formation). Environ 25% des officiers et sous-officiers servant comme engagés à terme restent ensuite définitivement dans la Bundeswehr. La maîtrise des langues étrangères et en particulier de l'anglais étant vitale pour des engagements dans un cadre multinational, est obligatoire pour tous les officiers et les sous-officiers ayant le grade d'adjudant.

Ouvrage attendu mais sans nouveautés le *Livre Blanc* reprend les grandes orientations d'une politique plus de sécurité que de défense. Elle est en effet plus orientée vers l'action extérieure et imbriquée dans les systèmes de sécurité multinationaux ce qui explique, peut-être, l'absence de définition d'une doctrine militaire et le refus de définir les intérêts nationaux spécifiques. ♦

Françoise Manfrass-Sirjacques

Observatoire européen de sécurité (OES)

Notes

- 1 On se reportera pour de plus amples informations au *Livre Blanc* sous le titre *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, 175 p. Edité par le Ministère de la Défense (Bundesministerium der Verteidigung, Stauffenbergstraße 18, 10785 - Berlin). Pour la version informatique voir le site du ministère de la défense : <http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/sicherheitspolitik/grundlagen/weissbuch2006>.
- 2 Il s'agit de la démission en octobre 2000 de l'inspecteur général de la Bundeswehr von Kirchbach et de Gerd Gudera, Inspecteur général de l'Armée de terre (*Heer*) en janvier 2004 qui avait proposé le « plan armée de terre 2020 ».

**Retrouvez les anciens numéros
de la revue sur internet :**

<http://mjp.univ-perp.fr>

L'ISLANDE ET L'UNION EUROPÉENNE AU TOURNANT DU SIÈCLE

En Islande¹, la question de l'opportunité d'une adhésion à la Communauté Européenne, puis à l'Union Européenne, a, ces quarante dernières années, été absente des débats politiques. Ainsi, elle ne fit l'objet d'aucune discussion nationale -au sein ou en dehors du Parlement- dans la période 1990-1995, durant laquelle la plupart de ses partenaires de l'AELE (Association européenne de libre-échange) et tous ses voisins nordiques rejoignirent l'Union, à l'exception de la Norvège. Reykjavik "enterra" purement et simplement la question. De 1994 à nos jours la participation à l'Espace Économique Européen (EEE) -constitué dans les années 1989-1994 entre la CEE et l'AELE- demeure le cadre régissant les relations entre, d'une part, les membres de l'Union européenne, et, d'autre part, ce qui reste de l'AELE, soit l'Islande, la Norvège et (accessoirement) le Liechtenstein

Un peu avant 2000², cependant, les choses changent, et le problème européen n'est plus perçu comme « tabou ». Des voix se font entendre pour qu'on examine en profondeur avantages et inconvénients d'une adhésion, et, sous l'impulsion du ministre des Affaires étrangères d'alors (1995 à 2004), le centriste Halldor Asgrimsson, des études sont entreprises sur ce thème. Mieux, en 2005, un parti, -les sociaux-démocrates de l' « Alliance »- se déclare, pour la première fois, sous certaines conditions, favorable à l'adhésion.

Des universitaires se prononcent, le champ d'application de l'EEE leur paraissant aussi trop étroit, en faveur d'accords avec l'Union européenne portant sur tel ou tel domaine de coopération (solution « suisse »), non inclus dans ce champ. Un accord de ce genre a, d'ailleurs, été trouvé, il y a quelques années, lorsque les Islandais ont voulu continuer à bénéficier des dispositions de l'"espace Schengen" intégrées depuis 1997-1999 au droit communautaire.

Entre 1999 et 2004, toutefois, le gouvernement reste attentiste. Le Premier ministre, David Oddsson, à la tête d'un grand Parti conservateur divisé sur le sujet, se montrait réservé face à l'UE. Le ministre des Affaires étrangères Halldor Asgrims-



son (chef du parti du Progrès) semblait plus ouvert, mais, prudence diplomatique oblige, s'est borné à déclarer « qu'il ne voulait exclure a priori aucune option, se donnant pour tâche préalable d'informer ceux auxquels appartiendra la décision : la nation (il y aura un référendum en cas de négociation), et la classe politique ».

Le changement de Gouvernement de septembre 2004, David Oddsson permutant avec Halldor Asgrimsson dans leurs fonctions respectives, n'a pas eu de conséquences sur ce dossier... De plus Halldor Asgrimsson dut démissionner en juin 2006 pour des raisons de politique intérieure.

L'arrivée en juin 2006 d'un nouveau Premier ministre, conservateur et prudent, Geir Haarde, assisté aux Affaires étrangères d'une ministre PP, Valgerdur Sverrisdottir -europhile mais circonspecte-, s'est traduite par le « gel » de la question européenne, jusqu'aux législatives du 12 mai 2007.

La question n'interviendra d'ailleurs pas dans la campagne électorale, ne passionnant pas la population. Les partis, le sachant, ne la soulèveront pas : tout au plus l'Alliance (alors dans

l'opposition) inscrira timidement dans son programme l'ouverture de négociations exploratoires avec Bruxelles.

Comme on le sait, ces élections débouchèrent sur la formation d'un gouvernement de "grande coalition", associant le parti de l'Indépendance (PI) (36,6 % des voix) et l'« Alliance » sociale-démocrate (27,3 %), favorable à une adhésion, si l'Union européenne fait des concessions sur les pêcheries.

Mais l'« Alliance », pour des raisons diverses, renoncera à ses vues "originelles". Ingibjörg Solrun Gísladóttir, présidente de la formation, qui, avant le scrutin, avait mis l'accent sur le caractère "anachronique" de la monnaie nationale (la "petite" couronne) et son impuissance à s'opposer aux "chocs spéculatifs", prônant la participation à l'euro, remisera au placard cette argumentation. Dans le compromis global qu'elle passera, alors avec Geir Haarde et les Conservateurs, elle se fera l'interprète de ses électeurs qui majoritairement sont plus mobilisés par les questions sociales que par le thème européen, et s'attachera à obtenir du PI des "concessions" en matière financière, économique et sociale. Après tout, l'attentisme en matière européenne ne gêne personne.

Dans ces conditions, le programme de gouvernement du nouveau cabinet Haarde ("Déclaration du 24 mai") gèle à nouveau la question, et se borne à mentionner, avec une formulation vague et apaisante, qu'aucune décision n'est prévue pour la législature 2007-2011.

Le débat continue depuis lors de manière assez "académique". Ainsi à la mi-juillet (et fin août) le ministre du Commerce Björgvin G. Sigurdsson, dans une interview, se fait le zélé d'une participation de son pays à l'Union, et détaille ses avantages notamment sur le plan monétaire.

Dans l'opposition, le "flambeau" anti-européen continue à être porté par la "Gauche Verte" (gauche radicale et environnementaliste), rassemblement d'anciens communistes, de pacifistes, de féministes et d'écologistes, qui rejette une adhésion ne profitant qu'aux "possédants". Les progressistes - centristes - du PP et les Libéraux restent prudents.

Une occasion manquée ?

Parmi les raisons mises en avant pour que l'Islande réexamine le problème des relations avec

l'UE en ce début de siècle, quatre ou cinq d'entre elles semblaient pertinentes. Elles n'ont, cependant, pas prévalu, puisque ni avant les élections de 2007 ni depuis (avec la présence au gouvernement du parti le plus acquis à l'adhésion : l'"Alliance"), les Islandais n'ont cru devoir mettre fin au statu quo et dépasser l'EEE. Que peut-on penser de ce triomphe de l'immobilisme ?

L'Espace économique européen (EEE) est-il vraiment obsolète ?

Pour les partisans de l'adhésion, l'EEE est souvent apparu complètement obsolète et inadapté comme cadre des relations avec l'Union européenne : "il fallait donc aller plus loin".

On ne nie pas, certes, qu'il a eu de gros avantages. Il a notamment évité à Reykjavik certains risques qu'aurait comportés l'appartenance à l'Union : application de la Politique Commune des Pêches et de la Politique agricole Commune.

Mais n'ayant pas évolué depuis 1994, l'EEE ne fournit présentement aucun des instruments qui, dans le cadre d'une coopération européenne élargie, aideraient l'Île à affronter les dangers nés des progrès de la globalisation économique et financière. Ainsi lui font défaut une monnaie unique et les structures d'un dialogue équilibré avec les nouveaux "poids lourds" de la planète, Chine, Inde, Asie méridionale et orientale.

De plus, l'EEE est dépourvu de toute dimension politique, tandis que l'UE n'a cessé depuis 1995 de connaître sous ce rapport un enrichissement progressif.

Pour Bruxelles, l'Espace est plus ou moins une institution figée. L'AELE est réduite à quatre membres, dont l'un (la Suisse) a refusé de ratifier l'EEE. Son poids politique et économique a diminué. L'Union européenne accorde, de ce fait mais aussi du fait de son élargissement, un intérêt moindre aux pays « marginaux » que sont l'Islande et la Norvège. Pour elle, les Nordiques formulent des revendications difficiles à résoudre : ne voudraient-ils pas bénéficier des avantages réservés aux membres de l'Union sans en faire partie ?

Des difficultés particulières, par exemple, sur-

gurent en 2002-2003, en prévision de l'élargissement prochain de l'Union européenne, donc de l'EEE. D'après négociations entre Bruxelles, Oslo et Reykjavík eurent lieu. Et la recherche d'un compromis, signé à l'automne 2003, nécessita de longues et vives discussions. L'Islande prit ces péripéties comme une marque de désintérêt de l'UE pour l'EEE.

Néanmoins, elle se satisfait du compromis, à défaut, évidemment, d'une refonte complète de l'Espace, que Reykjavík estimait plus appropriée et justifiée mais que Bruxelles refusa dans les faits (et sans le dire expressément).

Un isolement politique accru et une détérioration de la sécurité ?

Pour les partisans de l'adhésion, l'Islande, suite à l'élargissement récent de l'Union européenne (avec l'entrée en 2004-2007 de 12 membres) et au "désengagement américain" de 2006 a vu -tout dernièrement- son "isolement" s'accroître. Surtout, les conditions de sa sécurité, naguère assurée par la base otano-américaine de Keflavik, apparaissent de prime abord, moins satisfaisantes. Devant ce "hiatus", la sagesse ne commande-t-elle pas de se rapprocher de l'U.E., et d'y rechercher un semblant de "parapluie européen" ?

Certains des eurosceptiques restent de marbre devant cette argumentation. Ils se demandent si la détérioration de la sécurité islandaise est aussi grave que le camp "pro-européen" voudrait le laisser croire : justifie-t-elle dès lors qu'on se lie à l'Union, avec les risques impliqués ?.

Pour eux, depuis la fin de la décennie 90, les menaces qui pèsent sur l'Île ont nettement perdu de leur crédibilité antérieure. Surtout, Washington, en vertu de l'arrangement d'octobre 2006, protège toujours l'île à distance. Par ailleurs, l'appartenance à l'Alliance Atlantique apporte, outre les assurances de l'article 5 du traité de l'OTAN, diverses garanties non négligeables (y compris une participation à la surveillance de l'espace aérien).

De fait, les Islandais ne se plaignent pas d'un "déficit de sécurité" réel, mais s'efforcent de s'adapter à la nouvelle situation de deux façons. Ils accroissent à la marge leur propre contribution (humaine et financière : renforcement des forces de l'ordre, achats de matériels et équipements, etc.) à la sécurité, sous l'égide notamment du Ministère de la Justice, faisant fonction de Ministère de l'inté-

rieur. Ils tissent d'autre part avec des États "atlantiques", voisins et amis (Danemark, Norvège, et éventuellement Royaume-Uni et Canada), des liens étroits et impliquant une coopération multiforme en matière de sécurité et de "surveillance", sans, bien entendu, demander à ces alliés de remplacer les Américains, ce que personne n'envisagerait de faire d'ailleurs.

Dans ces conditions, l'appartenance à l'UE n'apporterait rien de tangible à l'Islande en matière de sécurité, si tant est qu'elle eût un tel besoin. Présentement, la politique extérieure commune, a pour principal champ d'application la « gestion de crises » et n'est pas au stade de l'élaboration d'une "défense commune".

Tout au plus l'intégration de l'île dans l'ensemble européen pourrait-elle rassurer ses nationaux, dans la mesure où ils se sentiraient membres d'un ensemble influent dans le monde et dont la solidarité va croissant (ce qui a en partie justifié, en son temps, l'adhésion des Finlandais et des Suédois, puis celle des pays de l'Est avant que ces derniers ne puissent intégrer l'OTAN). Ils feraient partie de la seule instance (depuis que l'UEO, du fait du Traité d'Amsterdam, a cessé d'être un organisme autonome et a été insérée progressivement dans l'UE) où l'on traite entre Européens de la défense et de la sécurité de l'Europe. Cela n'est pas négligeable.

Le rattachement à l'euro, remède aux "faiblesses de la "couronne" ?

À partir du printemps 2006, l'économie islandaise, qui, les trois années précédentes, avait connu une expansion accélérée, sous l'effet de la réalisation de "grands projets industriels" (centrales électriques et usines à forte intensité énergétique, telles des fonderies d'aluminium), entre dans une période de fortes turbulences. La surchauffe se traduit par de vives tensions inflationnistes. Les déséquilibres des comptes extérieurs s'intensifient. La spéculation étrangère, favorisée par la liberté de circulation des capitaux, s'en mêle et, après une période d'appréciation continue, la monnaie nationale, la couronne, est attaquée et "plonge" brusquement, en même temps que la Bourse et les valeurs mobilières.

L'alerte est chaude, et si le secteur bancaire et financier, avec l'appui de la Banque Centrale,

résiste aux pressions déstabilisatrices et "récupère" rapidement (avant la fin 2006) des plus gros chocs, des déséquilibres subsisteront en 2007, affectant l'évolution des prix et des salaires, et les fluctuations du taux de change. La crainte d'un "atterrissage brusque" (*hard landing*) s'empare de quelques analystes à Reykjavik et à l'étranger. Et les pro-européens (chez les sociaux-démocrates, les progressistes et dans des milieux d'affaires) se demandent si le rattachement de la couronne à l'euro ne constituerait pas une bonne garantie contre de tels chocs.

Ils en viennent à oublier que ce rattachement aurait également des inconvénients et des risques. Geir Haarde, comme naguère David Oddsson, souligne que l'économie nationale est périodiquement affectée par des fluctuations, souvent venues de l'extérieur : leur périodicité et leur cycle ne correspondent pas à ceux de la zone euro ni des grandes puissances ; et, pour les maîtriser, le recours à une politique budgétaire et monétaire nationale est indispensable aux autorités. Le maintien de la couronne et l'action de la Banque Centrale sont des outils incontournables pour " gérer " ces fluctuations. L'euro, par lui-même, n'apporterait pas de solution miracle.

Les "europhiles" oublient également -et Bruxelles ne manque pas de le leur rappeler- que l'adoption de l'euro est impossible sans adhésion à la Communauté. Devant la "difficulté" et l'ampleur du dilemme impliqué, et n'étant pas soutenus par l'opinion, ils n'insisteront pas.

Un changement de mentalité ?

Le pays a nettement évolué depuis une quinzaine d'années. L'arrivée à des postes de responsabilité d'une génération plus ouverte aux réalités internationales, la mutation de l'économie avec l'expansion de l'industrie et des services (au détriment de l'agriculture et de la pêche) et l'apparition de nouvelles technologies, l'urbanisation continue, la venue de capitaux, la mise en application de l'EEE, avec le gros travail d'adaptation de la législation islandaise qu'elle a causé : tout cela a produit un net changement des mentalités, surtout chez les urbains et les moins de 50 ans. Les « nouveaux Islandais » ne conçoivent plus la souveraineté nationale de façon aussi stricte que leurs aînés. Sans rien renier de leur attachement aux intérêts nationaux prioritaires, ils sont de plus en plus tournés vers

l'avenir ; donc vers des coopérations accrues, passant en partie par des abandons de souveraineté. L'agriculture et la pêche, par ailleurs, n'ont plus la même résonance affective dans la population.

Cependant cette mutation des mentalités, pour indéniable qu'elle soit, ne constitue pas, un élément suffisant pour lever les "barrages" demeurant dans le débat européen. Si plusieurs autres conditions étaient réunies, elle faciliterait le lancement d'une négociation d'adhésion, mais c'est tout.

La mutation concerne principalement, en effet, la partie "éclairée" de la nation. Surtout, l'attitude plus ouverte sur l'Europe ne débouche pas sur des initiatives militantes, des associations ou des organisations ad hoc actives qui répandraient la "bonne parole". Elle ne dispose pas de chefs de file indiscutables, de relais influents dans la société civile et la sphère politique, et n'est pas -encore- soutenue par de puissants "groupes de pression"(sous ces rapports, les "anti-adhésion" ont plus d'atouts). Même si le cours de l'année 2007 a enregistré une progression indéniable du courant "europhile" au sein du patronat islandais.

Des réformes structurelles considérables ont par ailleurs réduit le rôle de l'État et du secteur public dans l'économie, en même temps que de nombreuses privatisations intervenaient. Voilà qui a rapproché le « tissu économique » et le « modèle » islandais de ceux se généralisant dans l'UE, où la plupart des nouveaux adhérents ont procédé également à des transformations complètes de leurs structures naguère empreintes de collectivisme.

Cette convergence accélérée des structures islandaises et "européennes" devrait théoriquement faciliter l'entrée de l'Île dans l'Union. Cependant, la "spécificité" insulaire demeure très prégnante concernant l'agriculture et surtout la pêche. Tant que cette dernière branche constituera une source vitale de devises pour la nation -qui en a énormément besoin- et tant que l'Union n'aura pas clairement laissé entendre qu'elle acceptait un compromis sur ce terrain, il sera difficile aux responsables islandais de prendre le risque de mettre en danger un secteur encore vivace et indispensable de l'économie.

Somme toute, certains problèmes (comme les pêcheries) peuvent rendre, pendant une assez longue période, une adhésion quasi impossible, si Bruxelles et les États membres ne facilitent pas les choses. Tout rapprochement avec l'Union européenne, a fortiori une adhésion, ne se fera pas sans concessions réciproques, sans une forte volonté politique, et une bonne dose d'imagination.

Les hypothèses irréalistes.

À moyen et long terme, deux possibilités semblent donc exclues :

- ♦ Le maintien du statu quo : l'EEE avait été conçue alors que douze pays appartenaient à l'Union européenne. Or, celle-ci, élargie à quinze en 1995, s'est, en outre, ouverte en 2004-2007 à douze États. D'autres suivront. Le risque d'isolement des pays non adhérents est de plus en plus évident. La Norvège, avec d'importantes ressources en hydrocarbures, une économie assez diversifiée, un rôle sur la scène internationale plus affirmé, une défense autonome sérieuse jointe aux garanties de l'OTAN, peut passer outre. Pour l'Islande, le risque est nettement supérieur.
- ♦ L'adhésion pure et simple à l'Union : la plupart des Islandais estiment que les contraintes pesant sur leur agriculture et l'importance de la pêche justifient qu'un traité d'adhésion acceptable par la nation (un référendum aura lieu) comporte des clauses particulières pour ces secteurs. Pour l'agriculture, d'ailleurs, Suède et Finlande ont obtenu en 1995 un régime de l'« agriculture arctique » (aides spéciales, à l'élevage notamment). Les études préliminaires faites à Reykjavík montrent que, si certaines productions agricoles ne posent pas de gros problèmes (la PAC est relativement généreuse pour l'élevage bovin et ovin), d'autres tels l'élevage porcin et la volaille risquent gros.

Enfin, on a vu que la pêche posait des difficultés sui generis et que volonté politique et imagination seraient nécessaires de part et d'autre pour arriver à une solution équitable acceptable par tous.

On s'achemine, ainsi, à plus ou moins long terme vers une formule de "compromis". Le délai de maturation de la formule dépend de la bonne volonté des parties en cause, et des conclusions

que l'Islande tirera des premiers pas de l'Europe à Vingt-sept.

Un compromis est possible.

On peut imaginer les avantages et inconvénients qui résulteraient, pour l'Islande, d'une négociation où les parties feraient preuve de bonne volonté, abandonnant certaines de leurs exigences.

Ce qui ne changerait pas ou peu.

La formule de l'EEE implique déjà la liberté de circulation des biens autres que les denrées agricoles et quelques produits de la pêche, pour lesquels subsistent des droits. Ces rares obstacles disparaîtraient (avec de possibles « périodes transitoires »). En matière de circulation des personnes, déjà effective, l'adhésion apporterait peu d'avantages, sauf que les Islandais en Europe et les Européens en Islande pourraient voter aux scrutins locaux. L'EEE a jeté les bases d'une libération quasi totale des flux de capitaux, mais prohibe les investissements européens en Islande dans les pêcheries et l'énergie. Cette limitation devrait cesser au moins partiellement.

En outre, l'EEE a prévu des coopérations dans le cas des « politiques d'accompagnement ». Cela a abouti à des résultats tangibles dans divers domaines : le droit du travail et des sociétés, la protection des consommateurs, la défense de l'environnement. L'adhésion ne créerait guère de changements, seulement une harmonisation accrue des règlements et pratiques (par exemple pour la chasse, la protection des espèces animales). En matière de recherche et de coopération culturelle et technique, où la situation est bonne, quelques programmes supplémentaires seraient ouverts.

L'agriculture et la pêche.

Le "dépassement" de l'EEE et l'adhésion à l'UE poseraient évidemment quelques problèmes délicats, les deux principaux concernant l'agriculture et les pêcheries :

- s'agissant de l'agriculture (surtout l'élevage), de délicates négociations sont prévisibles, En tout état de cause, un pays "riche" comme l'île

ne pourra disposer que d'aides européennes limitées ;

- la question de la pêche n'est pas insoluble. Une application plus large du principe de subsidiarité par l'Union, ainsi que la situation géographique excentrée de l'Islande, justifieraient selon Reykjavík que des règles spéciales s'appliquent. Par ailleurs, en application de la jurisprudence suivie en matière de Politique commune, les Islandais devraient conserver leurs droits sur les stocks de poisson « locaux » ; des difficultés existeraient en revanche pour les espèces « migrantes ».

Des coopérations nouvelles possibles.

C'est dans ce domaine que les Islandais ont un choix fondamental à faire. Et à peser soigneusement avantages et inconvénients. Donnons seulement quelques exemples des larges possibilités ouvertes

L'adhésion permettrait d'abord la participation de l'île à la politique commerciale commune. Elle apporterait également aux Islandais la possibilité du rattachement à l'euro : à eux de voir s'il présente plus d'avantages que d'inconvénients.

Et surtout le pays participerait à la politique étrangère et de sécurité commune : ainsi elle accroîtrait (de manière limitée, il est vrai, tant que cette politique commune se limite à la « gestion de crises ») sa sécurité sans compromettre le lien transatlantique constitué par l'OTAN.

La coopération judiciaire et policière serait renforcée, surtout en ce qui concerne la lutte contre le crime organisé.

Enfin, tout le champ de la coopération politique s'ouvrirait. Ainsi que des possibilités en matière de politique d'immigration.

Partout, la participation à la prise de décision serait complète.

L'Islande, un contributeur net potentiel.

On a beaucoup discuté du coût financier représenté par l'adhésion. Il est fort probable que l'Islande recevrait de l'Union moins que ce qu'elle donnerait. Elle serait « contributeur net ». Mais n'est-ce pas le prix à payer – pour un pays parmi les plus riches, per capita, de la planète - comme « prime d'assurance » pour plus de solidarité, si-

non de sécurité, et pour un rôle sur la scène internationale accru, spécialement en Europe ? ♦

Jacques Mer
Ambassadeur de France

Notes

- 1 Pour la constitution de l'Islande voir le site <http://mjp.univ-perp.fr/constit/is.htm>
- 2 Voir J. Mer, *Portrait de l'Islande*, Paris, la Documentation française, 2004. (Coll. Les études).

LECTURE DU MOIS

Continuer l'histoire, par Hubert Védrine avec la collaboration de Adrien Abécassis et Mohamed Bouabdallah – Paris, Fayard, 2007, 150 pages.

Dans cet essai paru au début de l'année 2007, l'ancien Ministre des Affaires étrangères du gouvernement présidé par Lionel Jospin (1997-2002) expose ses vues sur l'état du monde et indique à quelles conditions la France et l'Union européenne (UE) pourraient apporter leur contribution à l'instauration d'un nouvel ordre international. Il s'était déjà livré au même exercice quand il dirigeait le Quai d'Orsay et on se souvient de son dialogue avec Dominique Moïsi paru chez Fayard en l'an 2000 sous le titre : « *Le cartes de la France à l'heure de la mondialisation* ». A l'époque, M. Védrine était en butte aux attaques d'un « parti intellectuel » qui lui reprochait de ne pas intégrer la défense des droits de l'homme dans la conduite de la politique étrangère et de négliger les requêtes de la « société civile » en faveur d'une diffusion universelle de la démocratie. Ses détracteurs s'indignaient notamment de le voir pratiquer une « Realpolitik » cynique vouée à une défense étroite des intérêts nationaux alors qu'une « gouvernance globale » était seule en mesure de résoudre les problèmes qui se posaient dans une société mondialisée. Ils déploraient également la répugnance de la France à consentir aux transferts de souveraineté jugés nécessaires pour hâter la construction politique de l'Europe et permettre la mise en œuvre de stratégies communes. Enfin, ils estimaient que la revendication d'une « exception culturelle » et l'accent mis sur la francophonie relevaient de préoccupations d'un autre âge et ne pouvaient qu'indisposer les États-Unis et les autres partenaires de la France sans profit pour quiconque.

A ces imputations, que Dominique Moïsi avait montées en épingle dans son entretien avec Hubert Védrine, celui-ci avait répliqué en termes cinglants et ne s'était pas privé de dénoncer l'inanité d'un discours qui parait la société civile de toutes les vertus en ignorant qu'elle n'était pas en toutes circonstances la garante de la démocratie et qu'elle n'abolissait pas les hiérarchies de puissance mais les exprimait sous une forme nouvelle. Pour sa

part, il était parfaitement conscient des risques liés à la mondialisation, cette « fille du progrès technique et des tragédies en chaîne du XXème siècle », et ne niait pas la place qu'occupaient dans le système international les organisations non gouvernementales (ONG). Toutefois, celles-ci n'avaient pas vocation à se substituer aux États dans la vie internationale et leur implication dans la solution de problèmes où leur compétence était avérée ne devait pas avoir pour conséquence de « *bouleverser le système stratégique actuel* ». Quant à la politique culturelle de la France et à son attitude vis-à-vis de la construction européenne, Hubert Védrine la justifiait à la fois par son souci de « *civiliser la mondialisation* » et par son attachement à l'idée d'une Europe une et diverse où tous les États apporteraient leur contribution spécifique à l'élaboration d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC). A ses yeux, celle-ci n'abolissait pas les politiques étrangères nationales mais prenait appui sur elles et représentait une « valeur ajoutée » et les autres dirigeants européens n'avaient pas en la matière une position différente puisqu'ils « *cherchent tous à articuler au mieux l'intérêt national toujours présent et l'intérêt européen croissant et qu'aucun d'eux ne voit là une contradiction insurmontable* ». En définitive, c'est par des actions de mieux en mieux coordonnées et des coopérations renforcées que des progrès pouvaient être accomplis sur la voie d'une politique commune. Toutefois, M. Védrine estimait que les pays membres de l'Union ne devraient pas se contenter du « *plus petit commun dénominateur que sont la paix, les droits de l'homme et le développement* » mais nourrir des ambitions plus hautes et doter l'Europe des capacités qui lui permettraient de jouer un rôle à sa mesure sur la scène mondiale.

Enfin, dans le chapitre final intitulé « *Ethique et réalisme* », l'auteur prenait ses distances par rapport à la prétention occidentale d'imposer ses valeurs à l'univers tout entier et stigmatisait l'illusion entretenue par certains esprits de pouvoir convertir à la démocratie des pays qui n'étaient pas mûrs pour faire ce saut qualitatif. Au

rebours d'un idéalisme qui faisait fi des traditions culturelles et des pesanteurs de l'histoire, il se prononçait en faveur d'une politique internationale qui ferait la synthèse des courants réalistes et idéalistes et se soumettrait aux exigences de l'éthique de responsabilité telle que l'a définie le sociologue allemand Max Weber dans son livre : « Le savant et le politique » (1919).

On sait que « Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation » et l'article de Hubert Védrine paru la même année dans « Le Monde diplomatique »¹ ont alimenté les controverses et suscité des réactions vives aussi bien dans le monde des médias² que dans les milieux universitaires américains³. Toutefois, elles n'ont eu qu'une incidence négligeable sur les orientations de la politique étrangère de la France pendant la période de cohabitation entre Jacques Chirac et Lionel Jospin et pour l'essentiel le cap fixé par le Président de la République et le Premier Ministre a été maintenu. Il n'en reste pas moins que dans son dialogue avec Dominique Moïsi, le Ministre des Affaires étrangères ne s'embarrasse pas de contradictions notamment lorsqu'il évoque l'action menée contre la Serbie pour mettre un terme aux exactions commises au Kosovo ou lorsqu'il se targue d'avoir pris des positions en flèche pour mettre l'Autriche à l'index après la participation du parti de Jörg Haider à un gouvernement de coalition à Vienne. En l'occurrence, on est surpris qu'un esprit aussi prévenu que Hubert Védrine contre les dérives du droit d'ingérence approuve des interventions qui en sont une illustration fâcheuse. Ainsi, l'Autriche a été traitée avec plus de rigueur que l'Italie qui s'était mise auparavant dans un cas semblable et la plupart des observateurs reconnaissent aujourd'hui que l'affaire Haider a été gérée habilement par la démocratie-chrétienne et n'a pas eu les effets délétères que l'on pouvait redouter. Quant à la guerre du Kosovo, et indépendamment de toute considération sur la légalité du recours à la force, il est permis de s'interroger sur l'adéquation de la stratégie militaire appliquée par l'OTAN pour remédier au sort des populations albanophones et d'exprimer des doutes sur la pertinence des mesures envisagées depuis la cessation des hostilités (juin 1999) pour organiser la coexistence pacifique des communautés serbes et albanophones sur un territoire au statut incertain. On conçoit que M. Védrine n'ait pu tenir un autre langage à l'époque où il était lié par la solidarité gouvernementale et son propos s'ap-

parente manifestement à un plaidoyer *pro domo*. Depuis 2002, il n'exerce plus de responsabilités officielles et il peut donc s'exprimer avec une plus grande liberté, ce dont il ne se prive pas dans son dernier essai.

Le titre de l'ouvrage : « Continuer l'histoire » est ambigu car on ne sait trop si l'auteur adhère à la thèse de la continuité des processus historiques amorcés au XX^e siècle ou s'il intègre dans son discours les ruptures qui se sont produites avec l'effondrement de l'ordre bipolaire. On se souvient que dans les années 1980, le président de la République fédérale d'Allemagne, Richard von Weizsäcker, avait publié un recueil de textes sous le titre : « *Die deutsche Geschichte geht weiter* » (L'histoire allemande continue) pour signifier que le III^e Reich n'était qu'une parenthèse dans l'histoire de l'Allemagne, que sa division au lendemain de la seconde guerre mondiale était provisoire et qu'il ne fallait ménager aucun effort pour reconstituer l'unité nationale. On sait que cet appel a été entendu par les Allemands surtout à l'Est et que le chancelier Kohl a su tirer parti des bouleversements qui se sont produits dans les pays d'Europe centrale et orientale après la « chute du mur de Berlin » pour réaliser l'objectif de l'unification allemande à des conditions compatibles avec le renforcement de la paix et de la sécurité sur le continent européen. Sans doute Hubert Védrine veut-il adresser un message similaire à ses concitoyens et les convaincre que la France continuera de jouer un rôle sur la scène mondiale et mettra en œuvre une politique étrangère spécifique dans le « nouveau concert européen ». Toutefois, on ne saisit pas toujours le fond de sa pensée et il use de formules à l'emporte pièce qui peuvent donner lieu à des interprétations multiples. En affirmant que « *les Occidentaux ont cru, avec la fin de l'Union soviétique, avoir gagné la bataille de l'Histoire* » (p. 7) et « *refusent de voir, depuis l'Olympe où ils pensent se situer, qu'ils ont perdu le monopole de l'Histoire du monde* » (p. 52), il laisse entendre implicitement que les prétentions des « *peuples anglo-saxons à diriger le monde* », selon la confiance faite par Churchill à Foster Dulles, ne sont plus de mise et que le temps des empires coloniaux est révolu. Mais il est probable que son propos vise surtout la thèse de la « fin de l'histoire » soutenue naguère par Francis Fukuyama et qui tendait à

accréditer l'idée que la chute du communisme soviétique consacrerait la victoire définitive et l'extension planétaire du modèle occidental de la démocratie et de l'économie de marché⁴. Hubert Védrine s'inscrit en faux contre cette vision irénique et il avoue avoir été plus sensible aux avertissements lancés par Samuel Huntington sur les risques d'un « choc des civilisations »⁵.

Le fait est que les prévisions de Fukuyama ne se sont pas réalisées alors que la dégradation de la situation au Moyen-Orient a mis en évidence « *le risque d'un véritable choc de civilisations Islam-Occident* » qui se situe lui-même dans le prolongement de l'affrontement majeur entre modernistes et fondamentalistes au sein du monde musulman (p. 44 sq). Enfin, Hubert Védrine évoque à plusieurs reprises le poids de l'histoire dans la vie des nations et met en garde contre des lectures idéologiques du passé qui peuvent donner lieu soit à des « *glorifications unilatérales* », soit à des « *repentances masochistes* ». Pour éviter ces dérives, il suggère aux Français d'assumer l'Histoire dans son intégralité, de la poursuivre en la dépassant et d'en tirer des leçons pour l'avenir. En concluant son essai par cette exhortation l'auteur instrumentalise l'Histoire au service d'un projet politique dont il expose les grandes lignes et justifie le bien-fondé. Mais le lecteur restera sur sa faim s'il cherche dans ce livre des réponses aux questions qu'il se pose sur la nature et les limites de la science historique. Pour éclairer sa lanterne il devra puiser à d'autres sources et les écrits de Pierre Vendryès⁶, de Daniel Halévy⁷ et de Paul Valéry⁸ comportent à cet égard des enseignements qu'il pourra méditer avec profit.

On retrouve dans « Continuer l'histoire » les thèmes qui sont chers à Hubert Védrine, mais son ton s'est durci aussi bien dans la dénonciation d'une vision idéaliste des relations internationales que dans le constat désabusé de l'impuissance de l'ONU et de l'UE à relever les défis du XXI^{ème} siècle. A cet égard, le titre du chapitre préliminaire – *Occidental Vertigo* – est révélateur des sentiments que lui inspire l'aveuglement des Occidentaux qui restent convaincus de la supériorité de leur système de valeurs et du bien-fondé d'une politique tendant à l'imposer à tous, alors qu'il devraient se soucier des résistances auxquelles ils se heurtent et tirer les leçons de l'échec de leur croisade pour l'extension mondiale de la démocratie⁹. Il ne saurait être question de soumettre à un examen, même sommaire, les arguments mis en avant par l'auteur pour

étayer sa thèse et on se bornera à souligner la rigueur et les accents polémiques de son plaidoyer en faveur du réalisme en politique étrangère, auquel les Occidentaux seraient bien inspirés de se conformer s'ils veulent peser sur le cours de l'histoire et contribuer à l'émergence d'un « monde meilleur ».

Dans ses considérations sur les exigences d'une réforme des organisations internationales et sur la nécessité d'améliorer le fonctionnement de l'Union européenne, Hubert Védrine met en évidence le rôle des États dans la gestion des crises et la maîtrise de la mondialisation. Il en déduit logiquement que toute démarche tendant à conférer une nouvelle légitimité au système multilatéral implique la restauration de ses éléments constitutifs que sont les États. C'est qu'aujourd'hui, « *le monde souffre plutôt de l'impuissance des États que de leur excès de puissance* » et que les pays en voie de développement auraient besoin « *d'États démocratiques forts et capables* » pour résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés. Aussi propose-t-il de rompre avec un courant de pensée qui postule depuis des années « *le déclin inexorable et même souhaitable des États* » et d'en appeler à une appréhension plus réaliste du monde où « *la démocratie et l'économie de marché continueront de s'étendre sous des formes diverses et contrastées* » mais où les chances d'un « *universalisme fondé sur les seules valeurs occidentales* » sont minces. Cependant, la France et les autres pays membres de l'UE ne sont pas dépourvus de moyens pour faire entendre leur voix et marquer l'histoire de leur empreinte à condition qu'ils la regardent en face et soient conscients des atouts dont ils disposent pour faire prévaloir leurs vues. En s'exprimant ainsi, Hubert Védrine fait écho aux réflexions de Paul Valéry qui était convaincu que l'histoire ne nous permet guère de prévoir mais considérait « *qu'associée à l'indépendance de l'esprit elle peut nous aider à mieux voir* ». Ce n'est donc pas sans fruit que l'on « *médite sur le passé en ce qu'il a de révolu* » car il nous montre les grands avantages d'une préparation générale et constante qui offre à l'homme la possibilité de « *manœuvrer au plus tôt contre l'imprévu* »¹⁰. ♦

Jean Klein

Professeur émérite de l'Université Paris I
Chercheur associé à l'IFRI

Notes

- 1 « Droit d'ingérence, démocratie, sanctions. Refonder la politique étrangère française » par Hubert Védrine - *Le Monde Diplomatique*, décembre 2000.
- 2 Voir notamment « Hubert Védrine, les ONG et les droits de l'homme » par Claire Tréan - *Le Monde*, 3 janvier 2001.
- 3 Voir « The French Difference » par Tony Judt - *The New York Review of Books*, 12 avril 2001.
- 4 Voir la traduction française de l'ouvrage de Francis Fukuyama : « La fin de l'histoire et le dernier homme » - Paris, Flammarion, 1992, 452 p.
- 5 Voir son article « The clash of civilizations ? » in *Foreign Affairs*, Été 1993 et son livre « The clash of civilizations and the remaking of world order » - New York, Simon and Schuster, 1996. Une traduction française de ce livre est parue en 1997 chez Odile Jacob sous le titre « Le choc des civilisations ».
- 6 Voir notamment « De la probabilité en histoire. L'exemple de l'expédition d'Égypte » par Pierre Vindryès - Paris, Albin Michel, 1952.
- 7 Voir « Essai sur l'accélération de l'histoire » par Daniel Halévy - Paris, Les îles d'or. Editions Self, 1948.
- 8 Voir les « Essais quasi politiques » in *Œuvres de Paul Valéry*, tome 1 - Paris, Gallimard (Bibliothèque de la Pléiade), 1957.
- 9 « *Make the world safe for democracy* » était au lendemain de la première guerre mondiale une des requêtes du président Woodrow Wilson pour garantir la paix et la sécurité internationales.
- 10 « Discours de l'Histoire » prononcé à la distribution solennelle des prix du lycée Janson-de-Sailly, le 13 juillet 1932 - *Œuvres de Paul Valéry*, op. cit., pp. 1128-1137.



**Observatoire Européen de
Sécurité**

CRPS—Centre de Recherches
Politiques de la Sorbonne
Université Paris I

Téléphone : 01 40 46 33 45
Courriel : buffotot@univ-paris1.fr