

Défense & Stratégie

Numéro 22 – Janvier 2008

Revue électronique publiée par
l' Observatoire Européen de Sécurité

Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne (CRPS)
UMR – CNRS 8057
Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)

Comité de Rédaction

Patrice Buffotot, Directeur de l'Observatoire européen de sécurité
David Hanley, professeur l'Université de Cardiff
Jean Klein, professeur émérite (Université de Paris 1)
Jean-Pierre Maury, professeur à l'Université de Perpignan
Pere Vilanova, professeur à l'Université de Barcelone

Sommaire N°22:

- **Le Livre blanc sur la défense et la sécurité : la grande confusion:** par André Thiéblemont,p 2
- **De la misère des études stratégiques en France ?** par Patrice Buffotot.....p 8
- **Vers une union stratégique nordique** par Franck Orban.....p15
- **Le bilan de la politique de sécurité et de défense de l'Union Européenne** par Hajnalka Vincze.....p 19
- **Lecture du mois : *Die neuen Kriege*** de Herfried Münkler par Jean Kleinp 28

Pour nous contacter

Tel : 33 (1) 40.46.33.45
buffotot@univ-paris1.fr

Pour consulter les anciens numéros :

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

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité : la grande confusion !

André Thiéblemont

Ethnologue, colonel (er)

La réflexion sur la « politique » dite « de défense et de sécurité » que le Président de la République a lancée depuis l'été 2007 s'achève en mars 2008¹. Confiée à une commission composée de hauts fonctionnaires et de personnalités civiles et militaires, elle a fait l'objet d'une large publicité. Dans un paysage national, européen, international qu'obscurcissent les mutations du temps présent, une telle réflexion était nécessaire : complexe et délicate, elle réclame néanmoins de la rigueur et de la méthode. Apparemment, ce n'est pas le cas.

La lettre de mission du Président de la République² qui initie ce chantier n'est pas d'une grande clarté. Outre certaines contradictions dans ses termes³, on y

¹ Décret N°2007-1144 du 30 juillet 2007 portant création d'une commission chargée de l'élaboration du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale », In *JORF* du 31 juillet 2007. Le président est Jean-Claude Mallet, conseiller d'Etat (article 2). Le secrétaire général de la commission est le Secrétaire général de la défense nationale (article 3). Les membres de la commission sont fixés dans l'article 4 : 4 élus (2 députés et 2 sénateurs), 12 représentants de l'administration dont 6 militaires et 19 personnalités dites « qualifiées » dont 3 militaires. Soit un total de 37 personnes dont 9 militaires. La commission du Livre blanc de 1994 comportait 30 membres.

² Lettre de mission de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à M. Jean-Claude Mallet, Conseiller d'Etat » le 31 juillet 2007. 3 pages. Sur le site de la présidence :

www.elysee.fr/elysee/root/bank/print/79204.htm

Le président de la République adresse la lettre de mission à son président le 26 juillet 2007, mais la rend publique le 31 juillet. Il installe la commission le jeudi 23 août. Voir à ce sujet l'« Allocution de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, à l'occasion de l'installation de la commission chargée d'élaborer un nouveau Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale », Paris, le 23 août. Site de la présidence. www.elysee.fr

³ Cette lettre fait état d'une réflexion qui sera « conduite sans préjugé » - « une réflexion sans tabou » titre le portail Internet du Gouvernement. Mais dans le paragraphe précédent elle demande que soient examinées « les conditions de crédibilité de la dissuasion nucléaire », ce qui revient à préjuger de son maintien.

constate l'ambiguïté du but qui est assigné à cette entreprise. La définition de son objet est par ailleurs confuse, mal circonscrite tant on peine à cerner les contours de ce que peuvent être une « politique générale de défense » ou une « défense globale » limitées aux « domaines de la défense et de la sécurité ». Enfin, confier cette réflexion qui se veut « approfondie » dans des délais aussi courts (six mois) à une commission hétéroclite d'une trentaine de personnalités venant d'horizons différents n'est pas un gage de rigueur méthodologique !

Les résultats de la réflexion actuellement engagée feront illusions. Déboucheront-ils sur une ligne politique, sur des orientations stratégiques et sur des choix clairement définis ? On peut en douter.

Quand la communication tient lieu de politique !

Rendue publique, la lettre de mission du Président de la République part de la nécessité des « choix décisifs » qu'appelle le « bouleversement de l'environnement international » ainsi que des « données stratégiques de notre défense et de notre sécurité ». Elle exprime en conséquence une volonté d'engager « une réflexion approfondie sur notre politique générale de défense ». Bravo ! Voilà qui est tranché ! Mais tout se brouille dès la ligne suivante. Cette réflexion « devra aboutir à l'établissement d'un Livre blanc (...) Le futur Livre blanc définira un concept de défense globale de notre pays et de ses intérêts (...) ». Le but de l'entreprise devient confus. De quoi s'agit-il ? D'engager une lourde réflexion sur notre politique de défense ou de rédiger un *Livre blanc* ? Ce n'est pas tout à fait la même chose !

Rappelons que le premier *Livre blanc* traitant de la politique de défense rédigé en 1972 ne fut jamais qu'un

« exposé officiel sur la défense »⁴, rien de plus ! C'est-à-dire un outil de communication à vocation pédagogique, recherchant un consentement national sur la nécessité d'une défense nationale – ce qui à l'époque n'était pas évident –, sur ses objectifs affichés et sur les grandes lignes stratégiques adoptées ! Préalablement, la politique de défense et le concept de dissuasion nucléaire du faible au fort qui la structurait avaient fait l'objet d'une recherche politico stratégique méthodique et d'une longue gestation de 1965 à 1972 au sein du Centre de prospective et d'évaluations (CPE) du ministère des armées.⁵ Ce *Livre blanc* n'était nullement explicite sur la menace soviétique, se contentant d'évoquer « un agresseur éventuel » ou « potentiel », une « défense aux frontières et à leurs approches ». Sauf à lire entre les lignes, rien dans cet ouvrage n'éclairait le lecteur sur ce que fut la posture stratégique des Armées françaises jusqu'au milieu des années 1980, se préparant à faire face à une percée des Armées rouges franchissant la ligne Oder-Neisse⁶. Notons encore que le *Livre blanc* sur la défense que la République populaire de Chine vient de publier - intitulé *La voie de développement pacifique de la Chine* – émane de son Conseil national des Affaires d'Etat. Mais c'est le Bureau de l'Information de ce même Conseil qui le rédigea et le présenta. Il stipule notamment que la Chine est « décidée à demeurer une force sûre pour la paix, la sécurité et la stabilité mondiales » : un propos qui laisse sceptique bien des observateurs

⁴ *Livre blanc sur la défense nationale* Tome 1, Imprimerie Cedocar, juin 1972, Avant-propos de Michel Debré, ministre d'Etat, chargé de la défense nationale.

⁵ Sur le CPE, cf. Lucien Poirier, *Des stratégies nucléaires*, Paris, Hachette, 1977, (chapitre XV : le perturbateur français).

⁶ Il faudra attendre la loi de programmation militaire présentée par Charles Hernu en 1983 pour que la menace soviétique soit clairement affichée. Voir le Rapport annexé à la « Loi 83-606 du 8 juillet 1983 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1984-1988 » in *JORF* du 9 juillet 1983, p 2114 et suiv.

occidentaux, tentant de déchiffrer dans ce document quelles sont les réelles ambitions politiques et stratégiques de Pékin⁷ !

Ces deux exemples illustrent le propos. La définition d'une politique ambitieuse ou au contraire frileuse est une chose. Son paraître, sa communication et sa vulgarisation dans un *Livre blanc* en sont une autre. Or, la lettre de mission du Président de la République donne l'impression d'une confusion entre les deux domaines. Le futur *Livre blanc*, sous le regard public, national ou international, peut-il livrer tel quel un projet politique de défense, si du moins projet il y a ? Imaginons une entreprise multinationale publiant telle quelle la définition de sa stratégie dans son rapport d'activité ! L'entreprise lancée autour de ce futur *Livre blanc* illustre l'étrange période que nous vivons qui voit la communication investir le politique au point de tenir lieu de politique. Consciemment ou non, on y confond la rigueur qu'exige la conception d'un projet politique et sa communication.

« Politique générale de défense » et « défense globale » : un grand flou !

L'objet de la réflexion engagée pose quant à lui bien des interrogations. La « réflexion approfondie » qui doit être conduite ne traite pas de la politique de défense, mais d'une « politique générale de défense [*c'est nous qui soulignons*] » et devra définir « un concept de défense globale de notre pays et de ses intérêts [qui] portera sur les domaines de la défense et de la sécurité. »

Qu'entendre par « politique générale de défense » ? Peut-être s'agit-il de donner quelque vigueur à l'ordonnance de janvier 1959 sur l'organisation générale

⁷ Cf. Barthélemy Courmont, *Le nouveau Livre blanc sur la défense de la Chine – Regard de Taïwan*, Site de l'Institut de relations internationales et stratégiques (Iris), 2007.

de la défense⁸ ? C'est ce que laisseraient entendre certains développements de la lettre de mission du Président de la République qui demandent notamment d'étudier « la cohérence (...) de l'effort industriel, technologique et scientifique nécessaire à notre capacité de défense, les conditions d'organisation de la défense civile et de la défense économique et le renforcement de leur coordination avec la défense militaire ». En effet, l'ordonnance de 1959 entendait étendre la défense nationale à des domaines non militaires et instaurait notamment l'articulation de la défense militaire avec une « défense civile » et « une défense économique » ? Or, voilà plus de dix ans, Bertrand Warusfel soulignait combien ce texte a constitué « une révolution conceptuelle qui n'a pas abouti ». L'architecture interministérielle qu'il établissait⁹ ne fut pas vraiment concrétisée : « Le caractère interministériel et non militaire de la défense a été partiellement démenti depuis 1959 par la pratique institutionnelle », observait ce spécialiste du droit de la défense. Reprenant les analyses de Bernard Chantebout qui dès la fin des années 1960 avait pointé les ambiguïtés de la notion de défense nationale, il attribuait cet échec au principe même de l'ordonnance de 1959, étendant la défense à des domaines civils. Cette extension a rencontré le double obstacle d'administrations civiles, réticentes à subordonner leur action à une défense restant d'essence militaire et du corps militaire, peu enclin à abandonner au pouvoir civil les prérogatives de défense. Et d'avancer : « Au total on peut se demander si, dans son principe même, la

défense nationale ne reste pas d'essence essentiellement militaire »¹⁰.

Quant à l'expression « défense globale », ce n'est jamais qu'une notion relativement vague issue d'une interprétation extensive de l'ordonnance de 1959. Celle-ci n'en fit nulle mention. Il n'en fut pas non plus question dans le *Livre blanc* de 1972. Ses rédacteurs se contentèrent de souligner que la défense nationale s'appuie sur des « réalités, démographiques, économiques, sociales et culturelles » autres que militaires et qu'elle est impliquée par les politiques qui inspirent « l'évolution de ces réalités »¹¹. En revanche, dans son chapitre consacré aux « objectifs de la politique de défense », le *Livre blanc* de 1994 consacra un long développement à « la mise en œuvre d'une conception globale de la défense ». Il y fut affirmé que « la politique globale de défense a pour premier objet de veiller à la cohésion nationale¹² ! Mais, la cohésion nationale, du moins en démocratie, n'est-elle pas justement le rôle essentiel d'une politique générale de la Nation ? C'est ce que démontrait déjà Bernard Chantebout en 1967 : « l'élargissement à l'infini de la notion de défense » ne fait que déboucher « sur la redécouverte du rôle traditionnel de l'Etat » !¹³

Alors, comment appréhender ces deux notions de « politique générale de défense » et de « défense globale », dépourvues de toute assise juridique et que l'on parvient si difficilement à circonscrire ? Cette interrogation en

⁸ Ordonnance N°59-147 du 7 janvier 1959 in *JORF* N°8 du 10 janvier 1959, pp 691-694.

⁹ Spécifiant que « la défense a pour objet d'assurer en tous temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie des populations », elle imposait notamment à chaque ministère l'élaboration de « plans concernant son action dans le domaine de la défense », le Premier ministre établissant le programme d'ensemble.

¹⁰ Bertrand Warusfel : Les notions de défense et de sécurité en droit français, *Revue Droit et Défense*, n°94/4, octobre 1994, p. 11-20.

¹¹ *Livre blanc sur la défense nationale*, juin 1972, *op.cit.* p. 4.

¹² *Livre blanc sur la défense*. 1994, Préface d'Edouard Balladur, Paris, Ed 10/18, 1994, p.55. (Publié aussi par la Documentation française, mars 1994, (Collection Rapports officiels)

¹³ Bernard Chantebout, *L'organisation générale de la Défense nationale en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1967, p.25 et 26, cité par Bertrand Warusfel, art.cité.

appelle une autre ! Comment définir « un concept de défense globale » qui ne porte que sur « la défense et sur la sécurité » - les développements de cette lettre de mission laissant entendre qu'il ne s'agit ici que de la sécurité du territoire et de l'organisation de la « défense civile » ? Comment projeter un tout en ne s'en tenant qu'à certaines parties de ce tout ?

La portée limitée de la réflexion engagée

Certes, on convient aisément que l'ampleur des mutations nationales et internationales qui touchent directement ou non notre pays puisse nécessiter la mise en oeuvre d'une grande politique en vue de protéger le pays face à de nouvelles menaces externes ou internes, mais aussi de réduire ses vulnérabilités, si l'on pense aux effets centrifuges et désintégrateurs de dynamiques internes ou externes qui le travaillent. Il est non moins évident que cette grande politique nationale doit articuler, combiner et intégrer des politiques particulières dont la politique militaire. Pour qualifier, raisonner l'entreprise et dépasser les difficultés soulevées précédemment par le recours à la notion de défense trop connotée par le militaire, certains avancent l'idée d'une politique dite « de sécurité nationale »¹⁴. Peut-être est-elle en germe dans la réflexion actuellement en cours ? Mais, sauf à en rester à des questions ne touchant qu'à l'organisation et au fonctionnement d'appareils d'Etat, peut-on cantonner le champ de cette grande politique à la défense militaire et à la sécurité du territoire ? Certains phénomènes financiers, industriels, sociaux, éducatifs ou culturels, d'autres encore qui relèvent des affaires étrangères (notamment la question de coopérations sélectives vers certains pays d'Afrique) sont sous-jacents à toute posture de sécurité – ou de défense. Ils ont en effet des incidences déterminantes sur l'autonomie de décision

¹⁴ Cf. notamment le développement qu'y consacre Bertrand Warussel dans art.cit. et Amiral Pierre Lacoste, *Les mafias contre la démocratie*, J.-C. Lattès, 1992,

des pouvoirs publics, sur le soutien des opinions ou sur la mobilisation du pays, sur ses capacités de résistance ou sur ses influences extérieures. Ainsi des questions qui touchent à ce que l'on appelle communément la cohésion nationale sur laquelle insistait le *Livre blanc* de 1994 ! La fluidité croissante du rapport de nombre de Français à l'entité France¹⁵, le jeu de fractures culturelles insidieuses - entre générations, entre communautés d'origines différentes dont la coexistence sur le territoire devient problématique, etc. -, le délitement de tissus sociaux, etc. constituent autant de phénomènes qui deviennent le terreau d'une sorte de désintégration nationale porteuse de dissensions et de violences. A ne pas prendre en compte ces phénomènes, la portée de la réflexion engagée par la commission du futur *Livre blanc sur la défense et la sécurité* risque d'être limitée.

Misère de la pensée stratégique !

En tout état de cause, qu'il s'agisse de mettre à plat une politique de défense comme ce fut annoncé, de définir « un concept de défense globale » ou encore d'orienter un travail d'analyse et de conception vers l'amorce d'une politique de sécurité, de telles affaires réclament de la durée et la mise en oeuvre méthodique d'une réflexion stratégique comme gage de rigueur. On peut donc douter qu'en quelques mois une commission composée d'une palette hétéroclite de plus de trente personnalités puisse sur de tels sujets mener « une réflexion approfondie » et suffisamment rigoureuse¹⁶. Décide-t-on de la politique nucléaire ou industrielle de la France en réunissant une commission ? Certes, la représentativité de cette

¹⁵ A l'issue du match amical de football France-Maroc au cours duquel la Marseillaise fut sifflée et les joueurs français hués, Raymond Domenech, entraîneur national, fut interrogé par TF1 : « Ce match était-il une bonne préparation pour le prochain France-Ukraine ? » Non sans humour, il répondit : « Oui ! Il faisait froid... et nous étions à l'étranger ! »

¹⁶ Cf. sur ce sujet l'article de Brigitte Rossignaux, « Le club très parisien des avocats de l'OTAN » *Canard Enchaîné*, 2 janvier 2008, p. 3.

commission donne bien à voir l'intention démocratique. Mais c'est là confondre le travail d'élaboration de choix politiques avec leur mise en débat.

Penser l'architecture complexe d'une politique telle que celle qui est en voie de réflexion réclame du temps. Or, les délais donnés à cette commission sont d'autant plus courts que la plupart de ses membres assument des responsabilités importantes qui, normalement, devraient les occuper à plein temps ! Certes, les capacités de travail de la haute fonction publique sont considérables ! On peut néanmoins s'interroger sur le temps que des personnalités ou des hauts fonctionnaires responsables d'institutions ou de directions d'administrations civiles et militaires – police nationale, trésor, budget, état-major des armées, éducation nationale, recherche scientifique, etc. – peuvent consacrer à une « réflexion approfondie » sur une « politique générale de défense » ou de sécurité, sur une « défense globale », tout en remplissant pleinement les obligations de leur charge !

Par ailleurs, la disparité des expériences et des modes de pensée réunis dans cette commission comme son organisation et certaines de ses techniques de recueil de données¹⁷ sont apparemment peu compatibles avec ce cheminement d'une pensée critique qui caractérise l'analyse et le raisonnement stratégiques.

En effet, pour qui pressent ce que signifie d'appliquer une réflexion stratégique à une politique de défense ou de sécurité, l'organisation et les méthodes de cette commission relèvent plus d'une gestion bricoleuse des fins et des moyens que d'une pensée stratégique ! En simplifiant à l'extrême ce que peut être une

¹⁷ Que penser en effet du temps et de l'énergie dépensées à des auditions publiques et cérémonielles sous le regard des médias ou à recueillir l'expression d'opinions, les unes et les autres maniant plus souvent langue de bois et banalités plutôt que de rigoureuses analyses.

réflexion stratégique sur le devenir d'une entité politique ou stratégique¹⁸, il s'agit en premier lieu de confronter dans une dialectique incessante le projet de cette entité avec une prospective des adversités, vulnérabilités, ressources et soutiens décelables à moyen terme susceptibles de le menacer ou de le favoriser.

Cette analyse prospective ne consiste pas à empiler des constats de situations sans aucune discrimination. Elle hiérarchise ces situations en distinguant le degré d'incertitude et le caractère plus ou moins menaçant, plus ou moins favorable¹⁹. Ainsi devrait émerger de l'incertain sur lequel on a guère de prise (la question européenne, celle des tensions et conflits potentiels autour des sources d'énergie, la résurgence de nationalismes, etc.), de l'incertain sur lequel on peut réellement agir (les questions touchant à la cohésion nationale) et des tendances lourdes ou « invariants » (alliances, rareté économique et progrès technique, factions susceptibles de mener des actions terroristes sur le territoire ou encore, persistance de facteurs de crises dans des zones géographiques d'intérêt national). Une configuration de phénomènes favorables, contraignants ou menaçants dont les décideurs ne « pourront pas ne pas tenir compte » - « un avenir minimal » pour reprendre l'expression du général Poirier – doit ainsi se dégager pour être confrontée au projet²⁰. C'est à partir de cette confrontation initiale que peuvent être alors conçues des options politiques, assorties de buts stratégiques et d'effets à

¹⁸ Le schéma réducteur qui suit est en partie inspiré par les questions de méthode soulevées par Lucien Poirier dans *Essais de stratégie théorique*, Les Cahiers de la Fondation pour les études de défense nationale, I/1982. (Cahier N°22), 374 p.

¹⁹ Nombre d'analyses se présentant comme « stratégiques » dressent ainsi une liste de situation qualifiées de menaçantes (résurgences de nationalismes, le nucléaire iranien, les nouvelles formes de conflictualités, etc.). Mais il ne s'agit là que de données de situation internationale et nullement d'analyses stratégiques.

²⁰ Lucien Poirier, *op. cit.*, p. 98.

produire pour les atteindre, avec des incidences en conséquence. A ce stade, un dialogue incessant avec le politique permet de lever les options. Celles-ci levées, une architecture complexe de capacités, s'articulant ou s'emboîtant pour produire les effets recherchés, est raisonnée - modes opérationnels, armements, organisations, etc., ressources industrielles, humaines et financières en conséquence, etc.. L'analyse des capacités disponibles ne va pas sans prise en compte de leurs contraintes, de leurs effets pervers, de leurs rétroactions sur les fins etc. Elle conduit à un réajustement des choix politiques et un passage du souhaitable au réalisable. La démarche est donc processionnelle : elle interdit de penser des capacités utiles avant d'avoir déterminé les fins politiques et les buts stratégiques qu'elles doivent servir²¹

Or, l'organisation de la commission dite du « Livre blanc » éclate ce cheminement et ses différents stades en répartissant ses 37 membres en sept groupes de travail spécialisés : les uns se consacrant à l'analyse prospective (Gt1 et Gt2), un autre à la définition des « objectifs de la politique de défense et de sécurité » et aux « missions des forces » (Gt3), d'autres aux capacités d'action : « économie de la défense » (Gt4), ressources sociétales (Gt5), « organisation des pouvoirs publics » (Gt6) ou « politique des ressources humaines » (Gt7) !

Comment s'articule cette réflexion ainsi cloisonnée ? Comment s'opère la confrontation dialectique entre l'analyse prospective - menaces, vulnérabilités, contraintes et ressources plus ou moins probables - et le projet de l'entité politique France, d'où devrait normalement découler des objectifs politiques de défense et de sécurité ? Selon quels critères, selon quels

fins politico stratégiques seront raisonnées « l'économie de la défense » ou « la politique des ressources humaines », si les groupes de travail chargés de concevoir ces capacités engagent leur réflexion sans que des orientations politiques ainsi que les fonctions stratégiques et les missions des forces aient été préalablement ébauchées ? Imaginons, là encore, qu'une grande entreprise, ayant la volonté de redéployer son activité, lance une réflexion sur la mobilisation des ressources nécessaires ou sur son marketing commercial, sans qu'ait été déterminé le marché sur lequel elle veut se positionner et la nature du produit ou du service à offrir !

La France a besoin d'une grande politique nationale

Chacun en convient ! Sous l'effet des mutations du temps présent, les intérêts et la sécurité de la France et des Français peuvent à terme devenir problématiques. Cet horizon appelle une grande politique nationale. Orientant les pôles d'activité stratégiques de l'Etat sur le moyen terme, elle projette effectivement la prévention et la défense du pays contre des adversités et des chocs multiples qui, de l'extérieur ou de l'intérieur, peuvent l'atteindre directement ou non. Cela implique qu'elle s'attaque à des vulnérabilités : pas seulement celles des appareils étatiques et de leurs organisations, mais aussi et plus profondément celles que produisent ces fractures culturelles qui travaillent les populations résidant sur le territoire national, notamment celles qui rendent fragile leur coexistence.

L'affaire n'est quand même pas légère ! D'une part, il est de la responsabilité politique que d'en embrasser la complexité. D'autre part, elle ne peut nullement être cantonnée aux seuls domaines de la défense et de la sécurité du territoire. Impliquant d'autres domaines de l'activité publique - notamment ceux qui concourent subtilement à enrichir ou à appauvrir le terreau de la cohésion nationale - l'entreprise est à concevoir, à conduire et coordonner dans la durée au plus haut niveau

²¹ Cf. à ce titre, le récent développement que Lucien Poirier a consacré aux incidences d'une confusion entre « les finalités politico stratégiques » et « les capacités techniques et opérationnelles », dans *La stratégie en crise ? Agir, Société et stratégie*, n°32, Novembre 2007, p. 5-17.

de l'Etat. Il ne suffit pas de la lancer. Elle nécessite de veiller aux effets pervers des mesures et des dispositifs adoptés, à leurs rétroactions sur des objectifs les détournant des fins poursuivies, d'opérer des ajustements incessants en conséquence des politiques particulières qu'elle implique.

Les contributions des Forces armées à cette grande politique pourraient être conséquentes : par leurs missions de défense extérieure, par la puissance de leur organisation et de leur disponibilité certes, mais aussi par leur capacité à incarner le national, par les forces d'attraction symbolique qu'elles pourraient être en mesure d'exercer sur de nouvelles générations de Français, pour beaucoup en perte de repères. Encore faudrait-il que les graves questions que posent leur présent et leur devenir fassent réellement l'objet d'« une réflexion approfondie » : régressions de leurs capacités opérationnelles²² et de leur visibilité dans le paysage national et puis, malgré la richesse de leur style de vie, cette incapacité à renouveler un imaginaire contrasté – qu'importe qu'il leur fut hostile ou favorable – qui naguère contribua à fonder l'idée nationale et républicaine ! Ce ne sera probablement pas le cas : on peut craindre que la nature de la réflexion engagée par le Président de la République masque ces questions ou qu'elles ne puissent être traitées sur le fond dans un aussi bref délai.

Qu'il s'agisse du devenir des capacités opérationnelles des Forces armées ou de la régression – et peut-être de l'abandon – de leur capacité symbolique à fédérer des contraires et à réguler des violences, qu'il s'agisse plus largement de ces « choix décisifs » face « aux évolutions considérables » qui « ont bouleversé l'environnement international et les données stratégiques de notre défense et de notre sécurité »²³, il faut redouter que cette commission dite « du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationales », avec ses limitations, ses confusions, ses ambiguïtés et ses méthodes ne soit pas à la mesure des enjeux à venir.

²² Elles sont liées aux contraintes financières bien sûr, mais aussi aux restructurations successives qui sont le lot des Armées depuis plus de vingt ans, à une conception pacifiste de leur emploi, aux difficultés de leur recrutement, etc.

²³ Lettre de mission du Président de la République, texte. cit.

De la misère des études stratégiques en France

Patrice Buffotot

Observatoire européen de sécurité

Le président de la République Nicolas Sarkozy a confié à Alain Bauer, criminologue, la présidence d'un groupe de travail chargé d'étudier « le rapprochement des missions, des structures et des modes de financement des grandes institutions publiques en charge de la formation, de la recherche et l'analyse des questions de sécurité et stratégiques »²⁴. La lettre de mission précise qu'il devra mettre en cohérence ses travaux avec la commission du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Les universités sont concernées indirectement par cette mission car elle précise « que soit étudiée la façon de dynamiser et de favoriser la cohérence des travaux des institutions financées par des fonds publics, ainsi que des universités ».

La méthode des commissions

La méthode utilisée consistant à créer de multiples commissions et de groupes d'études et d'experts est certes intéressante mais la question qui se pose est de savoir qui assurera la synthèse et la cohérence de ce patchwork de propositions. C'est vrai dans le domaine des relations internationales et de la défense mais aussi dans les domaines économiques et institutionnels²⁵.

²⁴ Lettre de mission de M. Nicolas Sarkozy, président de la République adressée à M. Alain Bauer, Criminologue. Paris, le 2 août 2007. Site de la présidence

²⁵ Dans le domaine économique, il y a eu la commission Attali qui a remis son rapport le 23 janvier 2008 sur « les solutions pour libérer l'économie », la création d'un comité d'expert internationaux chargé de mesurer le progrès économique avec deux prix Nobel, Amartya Sen et Joseph Stiglitz. Dans le domaine institutionnel, la commission Balladur travaille sur « la réforme des institutions » et la commission Simone Weil est chargée de rédiger le préambule de cette nouvelle

En relations internationales, il y a déjà eu le « Rapport pour le président de la République sur la France et la mondialisation » remis par Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères, au président de la République le 4 septembre 2007²⁶. Il faut citer ensuite la Commission présidée par Jean-Claude Mallet qui doit rendre le Livre blanc à la fin mars 2008. Dans le même temps, le ministre de la défense Hervé Morin, lance une réforme concernant l'organisation des armées consistant à créer un « Pentagone » à la française²⁷ et fait travailler ses services sur un scénario prévoyant la suppression de 30.000 postes sur cinq ans, l'objectif étant de financer les programmes d'armement de la future loi de programmation militaire grâce aux économies réalisées sur les réductions de personnels. La logique financière semble s'imposer et fixer le cadre de réflexion dans le domaine de la défense.

Le président Nicolas Sarkozy de son côté a annoncé jeudi 3 janvier 2008 lors de la réception du président de la commission du livre blanc venu lui remettre son rapport d'étape, la création d'un « Conseil de défense et de sécurité nationale » à l'Élysée.²⁸ Il faut aussi prendre en compte la Commission présidée par Alain Juppé sur la politique étrangère, sans parler du projet d'Union pour la Méditerranée²⁹. Enfin il faut mentionner

constitution. Il faut mentionner aussi la Commission chargée de réfléchir à une « dépenalisation de la vie des affaires » dirigée par le magistrat JM Coulon.

²⁶ Hubert Védrine, *Rapport sur la France et la mondialisation*, Paris, Fayard, octobre 2007. 154 p.

²⁷ Hervé Morin, « La défense, les hommes, la France » in *Défense nationale et sécurité collective*, janvier 2008 pp 5-13.

²⁸ Voir Antoine Fouchet, « Un conseil de défense et de sécurité nationale est créé à l'Élysée » in *La Croix* du 7 janvier 2008

²⁹ Le premier ouvrage dirigé par Olivier Pastré qui traite de l'avenir de la méditerranée est publié par Hubert Védrine et le cercle des économistes, 5+5=32. *Feuille de route pour l'Union méditerranéenne*. Paris, Perrin, octobre 2007. 216 p.

pour mémoire, le projet de création d'un comité composé de douze sages au sein de l'Union européenne pour réfléchir sur ce que serait l'Europe en 2020-2030.

Les universitaires à l'écart du processus

On constate que les universitaires sont tenus, à quelques rares exceptions, à l'écart de ce vaste chantier de réflexion. C'est le cas de la Commission chargée de rédiger le Livre blanc. La commission a prévu de larges consultations et des auditions publiques. Le président de la commission précise dans une lettre adressée à des universitaires qu'« un appel à contribution des étudiants, des chercheurs et des professeurs des universités sera lancé dans les prochains jours sur ce site et je tenais à vous en informer »³⁰. Il est étonnant qu'il s'adresse d'abord aux étudiants puis aux chercheurs et en dernier aux professeurs. La formulation peut surprendre. Si la commission entend lancer une large consultation auprès de diverses catégories socioprofessionnelles pourquoi dans ce cas se limite-t-elle à ces trois catégories ? Si au contraire, elle veut recueillir l'avis de « spécialistes », on peut s'étonner qu'elle mette sur le même plan des professeurs et des chercheurs spécialisés dans le domaine des relations internationales et de la défense avec des étudiants ? Il est intéressant de noter que l'on ne trouve aucun universitaire spécialisé dans les questions de défense et de sécurité parmi les personnalités dites qualifiées nommées dans la dite commission³¹.

Pourquoi le pouvoir politique ne demande-t-il pas aux universitaires de

³⁰ Lettre de Président de la Commission Jean-Claude Mallet, Paris, le 8 septembre 2007, 2 pages

³¹ Voir la liste dans le « Décret N°2007-1144 du 30 juillet 2007 portant création d'une commission chargée de l'élaboration du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale », in *JORF* du 31 juillet 2007. Voir l'article de André Thieblemont sur la méthode.

réfléchir en amont sur les concepts utilisés dans les lettres de missions comme ceux de « défense globale », de « politique générale de défense », de « politique de défense et de sécurité » ? (Voir l'article de André Thieblemont). Le pouvoir politique privilégie pour ces groupes de travail ou commissions, l'approche des « experts » à qui ils imposent implicitement le cadre théorique dans lequel ils doivent travailler. Les universitaires ne risqueraient-ils pas en effet de remettre en cause les présupposés théoriques du cadre fixé par le politique ? Les experts servent en réalité à mettre en « musique », en « mots » les décisions politiques. Ils font un travail de think tank et de lobbying mais certainement pas de recherche fondamentale. On observe que cette méthode est utilisée quel que soit le domaine abordé.

La lettre de mission adressée à Alain Bauer précise bien qu'il faut « rationaliser » les financements des études passées avec les universités. Il sera donc bien fait appel aux universitaires. Mais la question, non pas du développement, mais simplement de la survie, des études de relations internationales, de défense et de stratégie se pose avec acuité. Les multiples projets qui ont été proposés pour les « dynamiser », ont tous échoué. Il serait donc urgent de trouver des solutions.

L'échec des divers projets universitaires

La volonté de développer et d'organiser les études des relations internationales ainsi que les études de défense et de sécurité remonte au début des années 70. Pour Pierre Dabezies, c'est l'année 1972 qui marque le début de l'évolution des études de défense. « En 1972, le fruit avait mûri et les conditions étaient favorables à l'émergence des études de défense ». Le ministre de la défense, Michel Debré souhaitait développer ces études et pour cela il réunit des professeurs des universités au Ministère et décida à

l'issue de cette réunion de créer la Fondation pour les Etudes de Défense Nationale (FEDN). Il nomma le général Buis, ancien directeur de l'IHEDN, président. Cette institution a « officialisé » les études de défense³². Il ne s'agit pas ici de retracer l'évolution depuis cette date des enseignements et de la recherche dans le domaine des relations internationales et de la défense.³³ Non seulement le nombre des cours s'est multiplié mais aussi les diplômes spécialisés (Dea et Dess). Il en est de même pour les centres de recherche universitaires. Le SGDN avait d'ailleurs créé en 1977 une mission pour les études et les enseignements de défense (MEED) afin de coordonner et financer des enseignements et des études de défense, malgré des crédits dérisoires. Cette mission a fonctionné pendant 20 ans. Son transfert en 1997 à l'Ihedn puis sa disparition au sein de cette institution correspond à la crise que connaissent les études de relations internationales et de défense actuellement.

En effet après un succès des études de relations internationales et de défense qui s'est traduit par une augmentation du nombre des étudiants suivant ces formations et de doctorants³⁴,

³² Voir à ce sujet l'intervention de Pierre Dabezies à la table ronde des 3-4 avril 2002 organisée par le CEHD à Vincennes in Ministère de la défense, SGA, CEHD, « Défense et université. 30 ans d'enseignements », *Cahiers du CEHD* N°20, 2004, p 17. (Actes de la table ronde du CEHD des 3-4 avril 2002)

³³ On peut consulter sur ce sujet l'étude de Hervé Coutau-Bégarie sur « Les structures de la recherche stratégique en France » (site www.stratisc.org). Cette étude est reprise en partie dans un article « la recherche stratégique en France » *AFRI*, Volume 1, Bruxelles : Bruylant, 2000, pp 787-804. Voir aussi l'étude plus ancienne de Pascal Boniface, « Misère de la recherche stratégique en France », *Relations internationales et stratégiques*, N°21, printemps 1996.

³⁴ Le SGDN avait répertorié les thèses sur la défense, repris ensuite par le CEHD à Vincennes. Voir Patrice Buffotot, « Répertoire des thèses sur les questions de défense (1970-1991) » IPIE-

l'organisation de nombreux colloques universitaires, des échanges entre universitaires et militaires, on assiste à un recul brutal des études de défense au cours des années 90 et ce malgré l'existence de nombreux projets qui ont tous échoué. Il faudrait analyser les causes de ce phénomène.

Le professeur de droit Serge Sur s'est inquiété et a alerté le Premier ministre de l'époque, Lionel Jospin, en envoyant une note au printemps 1998 sur « l'enseignement et la recherche universitaire en relations internationales ». Celui-ci prend conscience de la nécessité d'insuffler une nouvelle dynamique. Il charge dans une Lettre de mission du 26 novembre 1998, François Heisbourg de diriger un « groupe de travail interministériel sur l'enseignement et la recherche en relations internationales et affaires stratégiques et de défense ». Ce dernier commence sa mission en février 1999 et remet son rapport au Premier ministre le 5 juin 2000, rapport qui ne sera jamais rendu public. Ses propositions sont cependant présentées et discutées dans le cadre des journées d'études les 6-7 juillet 2000³⁵.

Il propose la création d'un « pôle stratégique » qui regrouperait la FRS et l'IHEDN pour créer un Institut des Hautes Etudes de Relations Internationales (IHERI) qui est pour lui une urgence absolue. Cet institut pourrait par la suite donner naissance à une « Ecole Française de Relations Internationales ». Il suggère ensuite la création d'un centre doctoral national qui fédérerait les différentes écoles doctorales existantes dans le domaine des relations internationales. Il

Université de Paris X : Nanterre, juin 1992. 91 pages. Voir aussi l'étude produite à partir de ce répertoire des 784 thèses, « 22 ans d'études universitaires sur la défense. Une tentative de bilan », décembre 1992. 18 p.

³⁵ Présentation du rapport de mission aux journées d'études : « La France dans le Monde » par François Heisbourg, Paris, le 6 juillet 2000, 14 pages.

aurait la capacité d'attribuer des bourses et des crédits de recherche. Ce projet souleva de vives oppositions dans les milieux de la recherche mais aussi universitaires. Comme le constate Hervé Coutau-Bégarie, « Le rapport Heisbourg reprend donc l'idée qui a déjà été une longue tradition et qui se heurte aux mêmes oppositions : l'accueil par le conseil d'administration de l'IHEDN, auquel le rapport a été présenté en décembre 1999, aurait été plus que réservé »³⁶. Quant aux universitaires, ils entendent défendre leur légitimité et conserver leur indépendance.

Après l'échec de la mission Heisbourg, un nouveau projet est mis en chantier. Le ministre de la défense Alain Richard adresse une lettre de mission le 14 septembre 2000 à Pierre Conesa, fonctionnaire de la défense, en vue de la création d'un « pôle de défense à l'Ecole militaire » qui fait des propositions en juillet 2001. Le projet est repris par le contrôleur général des armées, Daniel Hervouët qui reçoit une lettre de mission du ministre de la défense le 23 octobre 2001 lui demandant de « créer les conditions favorables à la réflexion sur la défense ». Le projet avance au point de mettre en place en avril 2002 un groupe de projet « Campus de défense de l'Ecole militaire ». Mais le projet trop ambitieux sur le plan financier et l'absence de volonté politique font que le projet est de nouveau abandonné.

Il faut aussi mentionner le groupe de travail mis en place à la demande du Premier ministre au sein du Commissariat général du Plan et présidé par l'amiral Lanxade³⁷ pour mettre en œuvre une stratégie internationale. Il avait déjà alerté les autorités de l'Etat sur la faiblesse des études de relations internationales et stratégiques au sein de l'Université. Il propose pour organiser la réflexion stratégique et la prospective de « Favoriser

³⁶ Coutau-Bégarie, op cit, pp 800- 801.

³⁷ Lettre de mission du 27 novembre 2000.

l'émergence, au sein du monde académique, d'experts de qualité internationale sur les principaux sujets européens et internationaux »³⁸.

Le processus est relancé une nouvelle fois en 2004, cette fois conjointement par le ministre des affaires étrangères, Michel Barnier et le ministre de l'éducation nationale, François Fillon, ce dernier est un des rares politiques à s'intéresser aux questions de défense et de sécurité.³⁹ Ils adressent le 13 octobre 2004 une lettre de mission à Gilles Andréani et Frédéric Bozo dans laquelle ils précisent : « Nous souhaitons vous confirmer une mission de préfiguration pour disposer au plus tôt des éléments de décision opérationnels nécessaires afin de créer une institution nationale d'enseignement et de recherche dans le domaine des relations internationales ». Gilles Andréani et Frédéric Bozo remettent aux deux ministres concernés leurs conclusions le 23 décembre 2004⁴⁰.

L'objectif est de mettre en place pour la rentrée 2006 « une structure d'accueil pour des universitaires désireux de combiner enseignement et recherche en relations internationales dans une perspective de politique appliquée ». Cette structure prendrait la forme d'un établissement public administratif (EPA) qui serait rattaché à plusieurs universités afin de pouvoir délivrer des diplômes. Elle offrirait une formation universitaire initiale à 250 étudiants en Master 1 et 2 ainsi qu'une école doctorale comprenant 50

³⁸ In Commissariat Général du Plan. *Organiser la politique européenne et internationale de la France*. Rapport du groupe présidé par l'amiral Lanxade. Paris, la documentation française, décembre 2002, pp 115 -116 puis pour la proposition N°45, p 146.

³⁹ François Fillon a été auditeur à l'Ihedn puis président de la Commission de la défense à l'assemblée nationale.

⁴⁰ « Conclusions et recommandations », Gilles Andréani et Frédéric Bozo, Paris, le 23 décembre 2004. 41 p.

doctorants. Il est prévu aussi une formation professionnelle pour 200 personnes. L'effectif global serait situé entre 450 et 500 étudiants, masse critique selon les auteurs du rapport nécessitant 40 enseignants-chercheurs à terme, une dizaine de chercheurs, une vingtaine d'allocations de recherche doctorales et une dizaine de bourses post-doctorales. Cette structure serait installée dans une « Maison des relations internationales » dont la dotation de fonctionnement serait d'un million d'euros.

Le rapport a provoqué de nouvelles réactions au sein de l'université. Ainsi l'Association des formations universitaires de défense, de relations internationales et de sécurité (Afudris) regroupant des universitaires travaillant dans le domaine des relations internationales dénonce ce « projet pharaonique » qui propose des solutions dispendieuses et inadaptées mais aussi le fait que la mission méconnaisse la richesse universitaire française en relations internationales⁴¹. L'obstacle majeur auquel se heurte le projet est « l'absence au sein du CNU d'une discipline autonome en 'relations internationales' ». La question de la création d'une nouvelle section intitulée « relations internationales » se pose. Mais là encore, il existe de fortes oppositions de la part des autres disciplines à ce projet. Ce rapport rejoindra les autres dans les archives gouvernementales, faute de volonté politique.

Les conséquences des réformes universitaires

A ces échecs successifs, s'ajoutent les pressions exercées par la réforme du cursus universitaire avec l'instauration du LMD qui s'est traduite par une réduction du nombre des diplômes en Master 2 par rapport aux Dea-Dess existants dans

⁴¹ Note critique concernant le rapport de la mission Andréani-Bozzo sur la « préfiguration d'une institution universitaire d'enseignement et de recherche en relations internationales » par les Professeurs Michel Bergès et Jean-Jacques Roche (Afudris), sd, 5 ff.

l'ancien système. Des formations en relations internationales ont ainsi mécaniquement disparu ou ont été transformées pour être intégrées comme option dans d'autres masters. La création des écoles doctorales n'a fait que renforcer le processus. Le résultat est une réduction du nombre de diplômes dans le domaine des relations internationales et de la défense.

Les centres de recherche en relations internationales et défense ont connu le même processus. La grande majorité de ces centres étaient de petite taille. Or le nouveau principe de la « bonne gouvernance » en vigueur dans l'université a impliqué un regroupement des centres existants pour constituer de grands centres atteignant ce que l'on appelle une taille « critique » pour réduire le coût de gestion et avoir plus de visibilité. Le résultat a été que depuis 2006, un grand nombre de centres en relations internationales et défense n'ont pas été reconduits et ils ont été invités à fusionner avec d'autres entités travaillant dans des domaines différents, parfois très éloignées même s'ils se situent dans la même discipline. Les enseignants-chercheurs spécialisés dans les relations internationales et la défense sont désormais minoritaires au sein de ces grands centres, noyés dans des équipes nombreuses. Non seulement, ils ont moins de visibilité mais ils risquent à terme, en fonction des rapports de forces internes défavorables, de disparaître. Le ministère a refusé de fusionner les centres travaillant dans le même domaine, sous le prétexte que ces diverses équipes devaient se trouver sur un même lieu géographique. A l'heure d'Internet et de la visioconférence, cette conception semble dépassée. Le paradoxe veut que les projets de recherche financés par la nouvelle agence nationale de la recherche (ANR) ainsi que par l'Union européenne (7^{ème} PCRD) ne sont accordés qu'à des centres fonctionnant en réseaux au niveau européen.

Enfin, la nouvelle loi de rénovation des universités (LRU) va renforcer le

processus en accordant plus de pouvoir au président de l'Université. En effet, si le Président n'est pas sensibilisé aux questions des relations internationales et de défense, cela ne facilitera pas la tâche de ceux qui travaillent dans ces domaines pour acquérir plus de moyens et se développer.

L'ensemble de cette situation n'incitera pas les étudiants à s'inscrire en thèse puisque les relations internationales et encore plus les questions de sécurité et de défense ne sont pas reconnues comme légitime à l'université. La situation des études en relations internationales, de défense et sécurité risque donc de s'aggraver dans les années à venir et si l'on n'y prend pas garde, de disparaître. Après la floraison des formations dans les années quatre-vingts, ce début des années 2000 pourrait bien voir leur disparition faute d'intérêt des universitaires eux-mêmes mais aussi face à l'inertie des responsables politiques qui ne s'intéressent qu'à la recherche utilitaire.

Un conception institutionnelle utilitariste

Lorsque Nicolas Sarkozy était ministre de l'Intérieur, il avait proposé de créer un institut commun aux ministères de l'intérieur et de la défense. Le 27 novembre 2006, il propose « la création d'un grand institut de la sécurité nationale », une Agence de réflexion et de prospective qui serait issue de la fusion de l'Inhes et de l'Ihedn.⁴² Le criminologue Alain Bauer⁴³ va plus loin lorsqu'il déclare à un journaliste du quotidien *Le Monde* : « J'irai même plus loin. Il est temps de fusionner tous ces machins qui coûtent fort cher et souvent ne produisent pas grand chose, l'Institut national des hautes études de la sécurité (Inhes), l'Institut des Hautes Etudes de défense nationale (Ihedn), la Fondation pour les Etudes de Défense

⁴² « Etudes sous haute sécurité » par Piotr Smolar, in *Le Monde*, 1^{er} février 2007, p 3

⁴³ Alain Bauer est président du conseil d'orientation de l'Observatoire national de la délinquance (OND)

(FED)⁴⁴, l'Institut français des relations internationales (IFRI), voire l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS), privé... Il faudrait créer un grand centre de recherche français, sur le modèle de la RAND américaine... »⁴⁵.

Le politique demande des notes opérationnelles sur des sujets concrets qui doivent être « au service de l'action ». Cette démarche est confirmée par Anne Wyvekens, chercheuse au CNRS qui dirigeait les *Cahiers de la sécurité* à l'Inhes jusqu'en août 2005.⁴⁶ Un exemple éclairant est la nouvelle orientation donnée par le nouveau directeur de l'Inhes, nommé en juillet 2006 par le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy. Il supprime l'autonomie du département recherches et remercie la directrice de la revue *Cahiers de la sécurité*, car cette revue est jugée trop hermétique.⁴⁷ Quant aux chercheurs membres du CNRS, ils démissionnent. C'est donc une conception différente de la recherche universitaire.

Le conseil que donne Frédéric Charillon, directeur du centre d'études en science sociales de la défense (C2SD) à ses collègues universitaires qui voudraient travailler avec le ministère de la défense va dans le même sens: « Universitaires et chercheurs doivent prendre conscience que leur travail doit être directement utile au ministère de la Défense. Une note claire répondant à une question précise est plus utile que 300 pages de théorie »⁴⁸. Si les

⁴⁴ La FED n'existe plus depuis 1998. L'auteur veut parler de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) qui est le résultat de la fusion en 1998 de cette FED avec le Centre de recherches et d'études sur les stratégies et la technologie (CREST), voir l'article de Coutau-Bégarie, *AFRI*, Volume 1, Bruxelles : Bruylant, 2000, p 793.

⁴⁵ « Il est temps de fusionner tous ces machins » Entretien avec Alain Bauer par Piotr Smolar, in *Le Monde*, 1^{er} février 2007, p 3.

⁴⁶ « Etudes sous haute sécurité » par Piotr Smolar, in *Le Monde*, 1^{er} février 2007, p 3

⁴⁷ Ibidem .

⁴⁸ Dossier « Du côté du ministère de la défense, il y a une réelle ouverture vers la recherche » in *Armées d'aujourd'hui*, N°316, décembre 2006-janvier 2007, p 48.

universitaires se mettent à fonctionner sur le mode des sociétés conseils ou des think-tanks qui consiste à satisfaire à tout prix les besoins de leur client (ici en l'occurrence le ministère de la défense), même si parfois la demande est mal formulée voir incompréhensible, ils le feront au détriment de la recherche théorique à long terme. Or Hervé Coutau-Bégarie montre bien « qu'une doctrine ne peut pas exister sans théorie et que celle-ci a impérativement besoin de recherche, en apparence gratuite, sur les classiques de la stratégie, sur les concepts et les méthodes »⁴⁹. Il est donc nécessaire de convaincre les politiques de l'importance de la recherche théorique qui seule peut nourrir la recherche opérationnelle⁵⁰.

Les politiques américains utilisent depuis longtemps les think tanks mais à la différence de la France, il existe une recherche fondamentale très développée en amont qui nourrit les experts ainsi qu'un système de vases communicants entre les diverses institutions permettant ainsi aux universitaires de passer d'une université à un think tank et à un poste de conseiller politique. Citons comme exemples Henry Kissinger et Zbigniew Brzezinski. Si la France persiste à nier la nécessité d'une recherche fondamentale, elle risque de ne plus pouvoir penser le monde, ou alors elle pensera avec les concepts inventés par d'autres. Il reste à espérer que les politiques en prennent conscience ce qui ne semble pas le cas de la ministre de l'économie Christine Lagarde qui a déclaré le 10 juillet 2007 dans un discours⁵¹ :

⁴⁹Hervé Coutau-Bégarie, « La recherche stratégique en France » *AFRI*, Volume 1, op cit, p 803.

⁵⁰ On constate la même évolution par exemple avec la création de l'Institut d'Etudes sur l'Immigration et l'Intégration (IEII) par le ministère de l'Identité nationale le 8 octobre 2007. Le politologue Jérôme Valluy parle à ce propos d'une « légion étrangère de la recherche ».

⁵¹ Discours de Christine Lagarde, ministre de l'Economie, des finances et de l'emploi lors de la présentation du projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat à l'Assemblée nationale le mardi 10 juillet 2007.

« Mais c'est une vieille habitude nationale : la France est un pays qui pense. Il n'y a guère une idéologie dont nous n'avons fait la théorie. Nous possédons dans nos bibliothèques de quoi discuter pour les siècles à venir. C'est pourquoi j'aimerais vous dire : assez pensé maintenant ».

Les enjeux

On ne connaît pas encore les résultats de la mission Bauer mais quelles que soient les propositions institutionnelles qu'elle fera, la question de fond persistera : si les universités se désintéressent du champ des relations internationales (et des questions de défense, et de stratégie) elles assècheront la formation d'étudiants. Où ces centres de recherche appliquée recruteront-ils alors leur personnel ? Les étudiants devront aller se former à l'étranger, en Europe, au Canada ou aux Etats-Unis.

Les rapports produits par les divers groupes d'études ces dix dernières années ont tous porté le même diagnostic mais aucun projet n'a pu être mis en place pour y remédier, faute de volonté politique. Il est vrai qu'il faudrait bousculer et modifier des rapports de forces au sein de l'université. L'enjeu est important pour l'avenir du pays. La France veut-elle se priver d'un substrat théorique dans les domaines des relations internationales, de la défense et de la stratégie ? Dans ce cas, la France sera dans l'incapacité de penser le monde malgré son ambition affichée de vouloir l'influencer mais encore plus de proposer au monde un projet de civilisation. La France est loin des capacités des Etats-Unis qui ont pensé et mis en place la « globalisation » de l'économie. Il en est de même dans le domaine de la stratégie. L'histoire nous enseigne pourtant ce qu'il advient des pays dont les élites se désintéressent des questions internationales et stratégiques. C'est le cas des élites française mais aussi européennes qui ne portent aucune réflexion stratégique sur la construction européenne.

Vers une union stratégique nordique ?

Franck Orban,

Institut norvégien de recherche stratégique
(Noriss)

Un article sur la politique de défense des pays nordiques remarquait récemment que la fin de la Guerre froide, loin d'avoir conduit à la constitution d'un ensemble nordique homogène du point de vue stratégique, a bien au contraire engendré une plus grande hétérogénéité entre les différentes politiques de défense des pays concernés (Suède, Finlande, Norvège, Islande, Danemark, et pays baltes. Cette hétérogénéité s'explique, entre autre, par le poids croissant, au-delà de discours souvent bien lénifiants sur les bienfaits de la coopération multilatérale, des intérêts nationaux dans la définition de la politique de défense et par des perceptions divergentes quant aux menaces potentielles (c'est-à-dire russe) ou aux alliances stratégiques à privilégier (à savoir les Etats-Unis).⁵²

Certains événements récents semblent toutefois indiquer qu'en l'absence d'une convergence stratégique sur le fond, ce sont des contingences extérieures ou matérielles qui constituent le véritable moteur d'une forme d'intégration nordique en matière de défense. On prendra ici pour exemple le débat norvégien sur la réforme de l'Armée, les discussions suédo-norvégiennes sur un rapprochement entre la défense des deux pays et l'aide stratégique norvégienne apportée à l'Islande après le départ des forces américaines de la base de Keflavik.

⁵² Matthieu Chillaud et Sophie Enos Attali, *La coopération stratégique entre les pays nordiques ; chimères et réalités*, Annuaire français de relations internationales, 2005, Voir sur le site : http://www.afri-ct.org/article.php3?id_article=1431.

Tous les pays nordiques sont confrontés au problème du financement de leur défense. Ce dernier se résume à deux alternatives : conserver une défense territoriale capable de répondre à une menace résiduelle (officiellement tous azimuts, officieusement provenant de l'Est, donc de la Russie) ou bien constituer des niches d'excellence qui vont s'insérer dans des opérations multilatérales et vont offrir à ces petits pays une certaine visibilité par rapport aux grandes puissances. Il semble en tous cas impossible d'atteindre les deux objectifs en même temps, compte tenu du coût de l'une ou autre alternative. La discussion budgétaire s'est à ce propos traduite en Suède par la démission fracassante du ministre de la défense Mikael Odenberg en septembre 2007 à la suite d'un conflit avec le ministre des finances à propos du futur cadrage du budget de défense, c'est-à-dire sur la taille des coupes budgétaires à opérer.

La situation n'est guère plus brillante en Norvège. L'étude sur l'avenir de la défense du pays remise par le chef des Armées Sverre Diesen au ministre de la défense Anne Grethe Strøm-Erichsen en novembre 2007 souligne que de nouvelles coupes budgétaires entraîneraient la fermeture d'au moins une douzaine de bases militaires (Sola, Madla, Sørreisa, Ørlandet, Mågerø, Olavsvern, Porsangermoen et Jåtta, alors que Bodø deviendrait le seul aéroport militaire principal du pays après la fermeture des aéroports de Sola et Ørlandet), la disparition d'au moins 500 années de travail et la concentration de l'Armée de terre en deux régions principales, la région du Troms intérieur à l'extrême Nord et celle de Østerdalen plus au sud. La réserve nationale serait de son côté réduite de 50 000 à 30 000 soldats. Ce modèle d'armée, déjà en retrait par rapport au précédent modèle, exigerait dans le meilleur des cas une stabilisation du niveau actuel de financement de la défense. Dans le cas

contraire, de nouvelles coupes budgétaires devraient être opérées.

Une telle *déconstruction* de la défense nationale a deux conséquences directes. La première est l'obligation (souvent maquillée en choix politique librement consenti) de privilégier la prévention des conflits et la participation (plutôt modeste) aux opérations extérieures (ONU, OTAN, UE) plutôt que le maintien effectif d'une défense territoriale vraiment crédible. La seconde est une dépendance accrue envers l'aide extérieure (même si elle peut être qualifiée « d'alliée ») et l'obligation croissante d'envisager la défense nationale au travers du prisme de la coopération avec des pays tiers, notamment dans le domaine de l'acquisition de matériel. C'est à ce niveau que les discussions entre Norvégiens et Suédois sur un renforcement de leur politique de défense prennent un intérêt particulier. Les liens entre les deux pays en matière de défense sont bien connus. Les soldats norvégiens utilisent depuis longtemps du matériel militaire suédois. Ils ont pu conduire des jeeps Volvo ou tirer avec des canons Bofors ou Robot 70.

En matière de doctrine militaire, les archives récemment ouvertes à la consultation sur la période de guerre froide montrent que la Norvège, bien que membre de l'OTAN, pouvait également compter sur un accord d'aide militaire suédoise en cas d'attaque soviétique. En dépit de ces prédispositions favorables, les deux pays ne sont pourtant jamais vraiment parvenus à concrétiser leur rapprochement en matière de doctrine. Cette incapacité à envisager le monde nordique comme une entité stratégique commune n'est pas l'apanage des relations suédo-norvégiennes, pourtant apaisées depuis leur séparation à l'armistice en 1905. Depuis la fin de la posture neutraliste précédant la seconde guerre mondiale, les pays du bloc nordique ont toujours choisi des trajectoires différentes en matière de sécurité et de défense (en dépit de la

tentative avortée d'établir une Union de défense scandinave entre la Suède, le Danemark et la Norvège en 1948-49).

C'est pourquoi l'initiative prise par les deux chefs des Armées norvégienne et suédoise revêt un intérêt tout particulier. En août 2007, Sverre Diesen et son homologue suédois Håkan Syrén ont en effet présenté à leur ministre respectif un nouveau modèle de coopération en matière de défense entre les deux pays, modèle qui selon leurs propres mots constitue « un saut qualitatif ».⁵³ Ce rapprochement est le fruit d'une évolution parallèle visant à la réduction progressive de la défense statique territoriale au profit de la montée en puissance d'unités militaires à format réduit mais à capacité d'intervention renforcée. La question est maintenant de savoir si ces deux évolutions parallèles peuvent converger en un même point. Or, il apparaît que la motivation principale d'une telle convergence n'est pas tant une analyse de la situation géostratégique en Europe du Nord (la Norvège est membre fondateur de l'OTAN mais reste au seuil de l'UE tandis que la Suède, membre de l'UE depuis 1995, a une opinion publique qui reste rétive à l'entrée dans l'Alliance) que la volonté d'assurer aux deux pays une défense viable à moindre coût. Pour certains analystes, la motivation de ce rapprochement, même si Diesen et Syrén n'excluent pas à terme une fusion entre les deux défenses, est avant tout économique.⁵⁴

Seule une communautarisation des coûts et des effectifs pourrait en effet permettre à chaque pays de conserver une structure de défense un tant soit peu diversifiée et de haute qualité.

Les deux chefs des Armées ne proposent pas une union de défense suédo-norvégienne, qui ne fut d'ailleurs jamais matérialisée du temps de l'union politique

de 1814-1905. Leur souhait est davantage d'approfondir la coopération entre les deux pays d'ici 2012 dans des domaines tels que la recherche, le développement ou encore l'acquisition de matériel (tels que les chars de combat ou encore les sous-marins), ou bien dans le cadre plus opérationnel de la sécurité euro-atlantique (des soldats avec les drapeaux norvégien et suédois travaillent déjà ensemble dans le cadre de l'ONU depuis une vingtaine d'années, des soldats suédois sont présents en Afghanistan au sein de l'ISAF alors que Norvégiens participent aux côtés des Suédois au groupe de combat nordique mis à la disposition de la PESD). On ne peut également pas exclure qu'un tel rapprochement soit motivé par la volonté des élites des deux pays de s'épauler au sein de l'UE et l'OTAN alors que la perspective d'une adhésion à l'UE, dans le cas de la Norvège, ou à l'OTAN, dans celui de la Suède, sans disparaître tout à fait à terme, se heurte à l'hostilité de l'opinion publique. Le débat autour de l'acquisition imminente par l'armée norvégienne d'une quarantaine d'avions de combat, marché juteux pour lequel le constructeur suédois SAAB reste l'un des deux concurrents encore en lice avec son *JAS Gripen*, peut à ce titre être un précieux indicateur quant à la portée que les Norvégiens souhaitent donner à cette alliance suédoise. Bien que les autorités norvégiennes ne semblent retenir que les critères de performances techniques et de prix pour leur choix final (avec quand même une enveloppe totale de près de 100 milliards de couronnes norvégiennes, soit plus de 12,5 milliards d'euros), il est clair que l'adoption du *Gripen* au détriment du *F-35* américain (*Joint Strike Fighter*) dépasserait le simple cadre d'une rationalité économique.⁵⁵

⁵³ Sverre Diesen et Håkan Syrén, *Nytt försvarssamarbete mellan Sverige och Norge*, Dagens nyheter, 31 août 2007

⁵⁴ Aftenposten, 10 décembre 2007.

⁵⁵ L'européen EADS qui produit l'*Eurofighter* s'est retiré de la compétition en décembre 2007 pour cause de favoritisme envers Lockheed Martin.

Enfin, un troisième événement entretient le sentiment que des contingences extérieures forcent progressivement les pays nordiques à revisiter les fondements de leur politique de défense. Cet événement a au demeurant également une tonalité stratégique-économique. La défense de l'Islande, qui ne possède pas d'armée propre hormis des bâtiments de défense côtière et des hélicoptères de sauvetage, reposait jusque là sur son appartenance à l'OTAN et sur un accord de défense bilatéral avec les Etats-Unis signé en 1951. La présence américaine sur l'île était à ce titre assurée par l'existence de la base aérienne militaire de Keflavik où vivait une communauté de près de 2000 américains. Au sortir de la Guerre froide, les Etats-Unis ont progressivement exprimé le désir d'alléger leur dispositif. Par une série d'accords signés en 1994 et 1996 (Agreed Minutes), les Etats-Unis se sont engagés à maintenir des moyens jugés crédibles pour une période de dix années.⁵⁶ Malgré un soutien islandais appuyé à l'invasion américaine en Irak en 2003, l'administration Bush a décidé de mener à terme le réaménagement des accords de défense de 1951. Celui-ci ne signifie pas que les Islandais se retrouvent sans aucune garantie militaire. L'OTAN doit toujours secourir l'Islande en cas d'attaque, tout comme la garantie américaine de défense de 1951 perdure.⁵⁷ Ce qui est alors en question est la couverture de la défense islandaise en

⁵⁶ En 2004, quatre chasseurs *F15*, un appareil de ravitaillement *KC 135* et des *AWACS* pour la défense aérienne, une unité de combat de 100 hommes éventuellement renforcés par des réservistes pour la défense au sol, cinq chasseurs de sous-marins *Orion* pour la surveillance maritime et anti sous-marins ainsi que quatre hélicoptères de sauvetage.

⁵⁷ Jacques Mer, *La politique de sécurité et de défense de l'Islande de 1996 à 2005*, <http://www.bibliomonde.com/donnee/islande-defense-securite-326.html>

Voir aussi son article « L'Islande et l'Union européenne au tournant du siècle », *Défense & Stratégie* N°21, octobre 2007.

temps de paix. Le retrait américain d'octobre 2006 laisse notamment l'Islande sans couverture aérienne, ce qui a conduit les autorités de Reykjavik à lancer un appel solennel aux autres membres de l'Alliance, appel auquel Oslo a répondu favorablement.

Les Norvégiens entendent donc contribuer à combler en quelque sorte un « vide stratégique » après le départ des Américains de la base de Keflavik en septembre 2006. Un accord entre les deux pays portant sur la coopération en matière de sécurité, d'état d'urgence et de défense est signé dès avril 2007. Cet accord bilatéral au niveau des ministres des Affaires étrangères, montre la volonté politique d'approfondir la coopération entre les deux pays. La Norvège apportera donc son assistance à l'Islande dans l'exercice de sa souveraineté en temps de paix. L'accord ne constitue en aucune manière une garantie de sécurité ou de défense donnée par la Norvège à l'Islande. Cette responsabilité incombe aux Etats-Unis et à l'Otan. Selon les termes de l'accord conclu, les avions norvégiens pourront opérer dans l'espace aérien islandais. Cette présence norvégienne et la participation à des manœuvres militaires devraient assurer la pérennité d'une certaine activité militaire sur le sol islandais.

Les manœuvres OTAN *Northern Viking*, qui ont eu lieu en août 2007 sur initiative islandaise, ont permis de tester le nouveau dispositif afin de renforcer l'entraînement à la défense aérienne, maritime et terrestre de l'île ainsi que l'entraînement au sauvetage maritime et au combat anti-terroriste. Ces manœuvres ont mobilisé 331 soldats, dont 55 provenaient des forces spéciales, soldats basés à l'aéroport militaire de Keflavik, aux environs immédiats de la capitale Reykjavik. La Norvège a fourni deux *F-16*, un avion de type *Orion* et des troupes spéciales. Hormis les capacités islandaises, des pays tels que les Etats-Unis, le Danemark et la Lettonie ou encore le Canada ont également participé à ces manœuvres. Le Premier ministre islandais Geir H. Haarde a exprimé le souhait de voir ces manœuvres avoir lieu tous les ans en Islande.

Outre la surveillance aérienne militaire de l'Islande par des avions provenant de la base de Bodø, la coopération islando-norvégienne comporte un volet civil non négligeable qui s'étend de la surveillance des

activités de pêche et du transport d'hydrocarbures à la prévention du risque de pollution lié à ces activités, en passant par les activités policières. Ce volet civil ouvre en outre la perspective d'une gestion commune, voire d'une communautarisation pour ce qui concerne l'achat d'hélicoptères de sauvetage et autre matériel.

Pourquoi la Norvège souhaite-t-elle donc participer à la défense aérienne islandaise alors que sa défense est menacée de coupes budgétaires ? Le secrétaire d'Etat norvégien Espen Barth Eide a replacé cet accord de défense dans le cadre plus large du renforcement de la présence militaire norvégienne dans les régions septentrionales du pays (Nordområdene) bordant la mer de Barents en soulignant le fait que la Norvège et l'Islande partageaient une communauté d'intérêts s'agissant du contrôle des zones maritimes et des ressources que ces dernières recèlent (hydrocarbures, poisson). La présence d'avions norvégiens dans l'espace aérien islandais (alors même que la Norvège reste en conflit latent avec l'Islande à propos des zones de pêche en mer de Barents) et la volonté ouvertement exprimée à travers divers rapports récemment publiés sur la transformation à venir de la défense norvégienne de donner à celle-ci un rôle central dans l'affirmation de la souveraineté nationale sur les zones septentrionales dont la Norvège revendique la pleine souveraineté sont donc autant de messages adressés aux grandes puissances - qui portent un intérêt manifeste aux ressources du Grand Nord -, que la Norvège entend pleinement faire partie du « grand jeu » qui se profile à l'horizon en mer de Barents.⁵⁸

⁵⁸ On estime que la zone de la mer de Barents méridionale recèle pas moins d'un milliard de mètres cube d'équivalent pétrole à découvrir, c'est-à-dire un tiers de toutes les ressources non découvertes sur le plateau continental. La formule « Grand jeu » est empruntée à un rapport de l'IFRI publié en octobre 2005. Viviane du Castel, *La mer de Barents : vers un nouveau « grand jeu » ?* www.ifri.org/files/ducastel.pdf. Le rapport de la Commission politico-stratégique (*Forsvarspolitisk utvalg*), composée d'experts des différents partis politiques et des milieux spécialisés, stipule que la Norvège, concernant des zones maritimes dont elle revendique la souveraineté, doit s'attendre à rencontrer une série d'oppositions sans pouvoir compter sur un soutien garanti de la part de ses alliés et de ses partenaires internationaux. *Et styrket*

Le bilan 2007 de la politique de sécurité et de défense de l'Union Européenne

Hajnalka Vincze

Maître de conférences à
l'université Eötvös Lorand de Budapest

Le petit tour d'horizon qui suit se propose de résumer les principaux développements de l'année 2007 en matière de Défense européenne. Deux remarques préliminaires s'imposent. La première est terminologique ; elle concerne la dénomination PESD (politique européenne de sécurité et de défense) utilisée jusqu'à aujourd'hui, y compris dans cet article. Elle deviendra, une fois le nouveau traité ratifié, la PSDC (politique de sécurité et de défense commune). La deuxième remarque consiste à souligner que les développements et les débats au cours de l'année 2007 continuent à graviter autour du concept le plus controversé de la Défense européenne, à savoir le terme « d'autonomie ».⁵⁹ Que ce soit dans le domaine institutionnel (lancement du Centre d'opérations de l'UE, longtemps interdit par égard à la primauté supposée de l'OTAN) ou dans celui de l'armement (affirmation de l'exigence de « non-dépendance » pour les technologies clés de défense), en 2007 la PESD poursuit sa marche timide mais inexorable vers une mise à nu édifiante des divergences

forsvar, Norges offentlige utredninger, NOU 2007: 15, p. 22. <http://www.landsraadet.no/dok/fpu.pdf>

⁵⁹ Dans la Déclaration sur la Défense européenne du Sommet franco-britannique de Saint-Malo, 4 décembre 1998 : « l'Union doit avoir une capacité *autonome* d'action ». Dans la Déclaration concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense du Conseil européen de Cologne, 4 juin 1999 : « l'Union doit disposer d'une capacité d'action *autonome* ». Par ailleurs, depuis le traité de Maastricht, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), dont la PESD fait partie, a pour objectif déclaré « la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'*indépendance* et de l'intégrité » de l'Union (article 11 du TUE).

fondamentales des Etats membres sur l'essence même de leur aventure.

Opérations et missions

En mars dernier, le Président en exercice du Comité politique et de sécurité⁶⁰ de l'UE a noté devant l'Assemblée de l'UEO que les « diverses opérations et missions constituent le point de référence pour évaluer le succès de la PESD ». S'il n'a pas eu tout à fait tort, sa remarque n'en risque pas moins de fausser le tableau. Elle perpétue surtout une conception qui réduirait la Défense européenne à une entreprise expéditionnaire. Certes, les opérations sont la partie la plus visible de la PESC/PESD (une sorte de preuve de l'existence de l'Union comme « acteur global ») qui permet, de surcroît, des retours d'expérience et un processus de socialisation permanent. Mais le volet « opérations » a une autre fonction, plus subtile : il apparaît comme un paravent derrière lequel peuvent s'accomplir, si la volonté y est, de réels progrès dans le sens d'une politique de défense proprement dite. Ainsi, l'argument d'assurer les capacités nécessaires à la conduite des missions européennes est constamment invoqué dans les initiatives en matière d'armement ces dernières années. De la même manière, au vu d'une situation absurde où les Européens sont prêts à risquer ensemble la vie de leurs soldats sur des théâtres extérieurs mais se refusent à faire de même pour se défendre mutuellement, l'idée de la défense collective est devenue de plus en plus incontournable.

⁶⁰ « Le COPS est la « cheville ouvrière » de la PESC et de la PESD, composé des représentants de chacun des Etats membres, qui ont rang d'ambassadeur. » S'agissant des organes de l'UE, toutes les définitions données dans les notes du bas sont extraits du *Guide de la Politique européenne de sécurité et de défense*, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, édition novembre 2006.

Toujours est-il qu'à l'heure actuelle, les « opérations » constituent le segment de loin le plus spectaculaire. A travers les diverses missions PESD l'Union est aujourd'hui présente :

1- En Afrique (EUSEC RD Congo pour la réforme du secteur de sécurité ; EUPOL RD Congo pour celle de la police nationale congolaise; et deux missions en préparation, une opération militaire pour améliorer les conditions de sécurité dans l'est du Tchad et dans le nord-est de la République centrafricaine ; et EUSEC Guinée-Bissau à l'appui du processus de réforme du secteur de sécurité) ;

2- En Asie (EUPOL Afghanistan, une mission de police lancée le 15 juin 2007 afin de contribuer à la réforme de la police afghane) ;

3- Dans les Balkans occidentaux (opération militaire ALTHEA en Bosnie-Herzégovine, dont la restructuration s'est opérée durant l'année 2007, avec la réduction des effectifs de 6500 à 2500 soldats) ; une mission de police de l'UE en Bosnie, la toute première opération PESD, lancée en janvier 2003, et dont le mandat a été encore une fois prorogé fin 2007, EPUE Kosovo, une équipe de planification chargée de préparer la plus importante mission civile PESD jusqu'ici, que l'Union envisage de mener au Kosovo, et à laquelle les Etats-Unis ont déjà signalé leur intention de participer;

4- En Europe orientale et dans le Caucase du Sud (outre les équipes d'appui auprès des représentants spéciaux de l'UE en Géorgie et en Moldavie, EU BAM Moldavie/Ukraine, une mission d'assistance à la frontière moldavo-ukrainienne, a été prolongée de deux ans en novembre) ;

5- Au Proche-Orient (la mission EUPOL COPPS destinée à aider la formation de la police civile palestinienne ; la mission EU BAM Rafah d'assistance à la frontière dont les opérations furent suspendues en juin ; la mission « Etat de droit » pour l'Iraq EUJUST LEX qui continue d'organiser ses cours de

formation dans les Etats membres de l'UE).

Côté financement, les règles sont inchangées : les missions civiles sont financées par le budget communautaire (ligne PESC, 140 millions d'euros en 2007 sur un budget total de 10 milliards consacrés aux relations extérieures de l'UE), tandis que les opérations « ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » sont à la charge exclusive des Etats membres. Dans le second cas, le partage des coûts suit deux schémas parallèles. Le gros des dépenses est assuré sur la base du principe « costs lie where they fall » (coûts imputés à leur auteur), mais certains coûts communs, à hauteur d'environ 10% du coût total d'une opération, sont mutualisés dans le cadre d'un mécanisme créé en 2004 et nommé Athena. Les Etats membres (sauf Danemark) y contribuent proportionnellement à leur part du PNB. La dernière révision d'Athena date de mai 2007⁶¹, et s'inscrit dans l'élargissement prudent mais continu du champ des coûts couverts par le mécanisme commun. A ce propos, il convient de noter qu'en 2007 ceux qui, dans le cadre de l'Alliance atlantique, insistent pour un financement de certains équipements et opérations OTAN à partir d'un budget commun, ont eu de plus en plus tendance à tirer argument du dispositif mis en place dans l'UE. En oubliant, entre autres, une différence de taille : « lorsque le partage des fardeaux est négocié, l'Alliance prend en compte les responsabilités globales des Etats-Unis en matière de sécurité ».⁶²

⁶¹ Décision 2007/384/PESC du Conseil, 14 mai 2007.

⁶² *NATO Common Funds Burdensharing*, CRS Report for Congress, mis à jour le 20 janvier 2006. Le rapport donne des exemples chiffrés : « en 2003, la contribution US au budget commun NSIP fut de 23,8% - pas loin des 19,8% versés par l'Allemagne. Si les évaluations OTAN des fonds communs étaient basées uniquement sur la PIB, la part des USA aurait été de 53,6% et celle de l'Allemagne de 9,8% ».

Aspects institutionnels

Le Centre d'opérations de l'UE a atteint sa capacité opérationnelle le 1^{er} janvier 2007, et a été activé pour la première fois lors de l'exercice militaire MILEX 07 en juin. Pour pleinement apprécier ce développement, un bref retour en arrière s'impose. Dès le lancement de la PESD, l'une des préoccupations majeures de Washington fut d'empêcher la mise en place d'une chaîne de commandement entièrement européenne. Dans cet esprit, « les négociations habiles menées par les Britanniques aux premiers jours de la PESD [ont visé à] aboutir à un compromis comportant des lacunes dans la chaîne de commandement pour les opérations militaires dirigées par l'UE et liant leur planification aux capacités de l'OTAN ».⁶³ Par conséquent, la planification opérationnelle fut délibérément absente du mandat de l'Etat-major de l'UE (EMUE),⁶⁴ ne laissant que deux options pour les opérations militaires de l'UE : le recours soit à l'OTAN, soit à un état-major proposé par une nation-cadre et multinationalisé pour l'occasion. Suite au « sommet des chocolatiers » (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg) en avril 2003, unanimement décrié mais dont l'idée de base n'en fut pas moins approuvée par les Quinze avant la fin de la même année, une cellule civile-militaire (CivMil Cell) a été mise en place en juin 2005 auprès de l'EMUE, avec la capacité de générer un Centre d'opérations (Ops Centre).

La cellule elle-même réunit une trentaine de personnes (civils et militaires) et constitue l'une des six divisions de

⁶³ *L'OTAN : transformation et partenariat stratégique avec l'UE*, rapport présenté au nom de la Commission politique de l'Assemblée de l'UEO par Charles Goerens, 18 décembre 2006.

⁶⁴ « L'état-major de l'Union européenne (EMUE) est constitué de militaires détachés par les Etats membres auprès du Secrétariat général du Conseil. Il est la source de l'expertise militaire de l'Union et travaille sous la direction du CMUE auquel il rend compte. »

l'Etat-major de l'UE. Elle se compose de deux branches distinctes : la Branche de planification stratégique (huit planificateurs militaires et sept civils, y compris deux venus de la Commission), et l'Equipe permanente du Centre d'opérations (Key Nucleus). Cette dernière est responsable de maintenir la possibilité de générer, le cas échéant (en particulier pour des missions civilo-militaires et lorsqu'il n'y a pas d'état-major national disponible), une capacité à planifier et à conduire une opération européenne autonome.⁶⁵

Mais les avocats d'une capacité européenne indépendante ne sont pas au bout de leurs peines. Les contre-propositions abondent, afin de vider l'Ops Centre de sa substance. Comme en témoigne l'idée, mise en avant par la directrice du Programme « Relations transatlantiques » de l'ACUS⁶⁶, de créer une équipe de planification commune UE-OTAN,⁶⁷ ou encore le pronostic formulé par un rapport commun ISIS Europe-CeMiss, d'après lequel l'Ops Centre se verrait condamné à un rôle purement civil.⁶⁸ Cette dernière hypothèse est d'autant moins crédible qu'elle va non seulement à l'encontre de la logique même de la création du Centre d'opérations, mais est également désavouée par la mise en place, suivant la décision du Conseil en juin 2007, d'une capacité civile de

⁶⁵ Sur décision du Conseil, une capacité opérationnelle initiale (capacité à planifier) est à atteindre dans 5 jours, utilisant le Key Nucleus renforcé par des éléments à double-casquette de l'EMUE. La pleine capacité opérationnelle (capacité à planifier et à opérer) doit être atteinte au plus tard 20 jours après l'activation, grâce à du personnel pré-identifié venant du Secrétariat du Conseil et des Etats membres.

⁶⁶ Atlantic Council of the United States.

⁶⁷ Frances G. Burwell, « NATO and the EU: Planning for the Future », *EuroFuture*, automne 2006

⁶⁸ Stephen Pullinger (ed.), « Developing EU Civil Military Co-ordination »: the Role of the new Civilian Military Cell, Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS, juin 2006.

planification et de conduite des opérations au sein du Secrétariat général du Conseil.

Du reste, en 2007, on a assisté à une véritable relève de la garde à la tête des organes et agences de la PESD. Ayant pris ses fonctions en novembre 2006, c'était la première année du général d'armée Henri Bentégeat (France) à la présidence du Comité militaire de l'UE.⁶⁹ A l'Etat-major, le général David Leakey (Grande-Bretagne) a relayé fin février le général français Jean-Paul Perruche. L'Allemand Alexander Weis a succédé en octobre au premier directeur de l'Agence européenne de Défense,⁷⁰ le Britannique Nick Witney qui, lui, est appelé à rejoindre un nouveau « think tank », le *European Council on Foreign Relations*, lancé en octobre 2007. Alvaro de Vasconcelos (Portugal) a pris le relais en mai à la tête de l'Institut d'études de sécurité⁷¹ que Nicole Gnesotto (France) avait dirigé depuis 1999 (avant même le transfert de l'Institut de l'UEO à l'UE). Pour ce qui est du Centre satellitaire de l'UE⁷², elle a continué d'appuyer les opérations et missions de la PESD, et se confirme comme un acteur central dans l'initiative européenne en matière de surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (programme GMES). Le Collège européen

⁶⁹ « L'organe militaire le plus élevé au sein du Conseil, il est composé des chefs d'état-major des armées (CEMA), représentés par leurs représentants militaires (Repmil) au cours de réunions hebdomadaires. »

⁷⁰ « L'agence européenne de défense a été créée en juillet 2004. Sa mission primordiale est de coordonner, d'optimiser et d'aligner le plus en amont possible les différents aspects, opérationnels, technologiques, industriels et budgétaires, des politiques nationales de préparation des systèmes de défense afin de répondre plus efficacement aux besoins de la PESD. »

⁷¹ « L'institut d'études de sécurité de l'Union européenne a pour mission de contribuer au développement de la PESC, y compris de la PESD, en effectuant des recherches et des analyses dans des domaines pertinents. »

⁷² « Le Centre satellitaire a été créé en 2001 en vue de renforcer les fonctions d'alerte rapide et de suivi des crises de l'Union au profit de la PESC et de la PESD. »

de sécurité et de défense⁷³ a entamé sa troisième année académique par l'organisation du cours de haut niveau 2007/2008 visant à promouvoir une compréhension commune de la PESD entre les 70 participants (fonctionnaires civils et militaires des Etats membres et des institutions de l'UE).

Capacités civiles et militaires

Le développement des capacités civiles de la PESD se poursuit dans le cadre de l'Objectif global civil 2008.⁷⁴ Le Conseil ayant constaté en novembre que les objectifs fixés avaient été atteints, les ministres ont adopté un nouvel Objectif global civil, l'OGC 2010.⁷⁵ Ce dernier souligne le fait que les missions de la PESD peuvent être de plus en plus lointaines et de plus en plus diversifiées, et met ainsi l'accent sur des impératifs tels que la disponibilité des ressources civiles, ou la mise en place de synergies avec les capacités militaires de l'UE, la Commission et les acteurs du « troisième pilier » (justice et affaires intérieures).

Pour ce qui est du développement des capacités militaires, il se poursuit dans la perspective de l'Objectif global 2010, tel qu'il a été défini en 2004.⁷⁶ Un catalogue des progrès 2007 a été approuvé en novembre (sur la base de la comparaison entre le catalogue des besoins établi en

⁷³ « Créé en juillet 2005 et opérationnel depuis le premier janvier 2006 le collège européen de sécurité et de défense (CESD) repose sur un réseau d'institutions européennes de formation dans le domaine de la sécurité et de la défense. »

⁷⁴ S'agissant des aspects civils de la gestion de crise, le Conseil européen de Feira en juin 2000 a déterminé quatre domaines d'action prioritaires : la police, l'Etat de droit, l'administration civile, la protection civile.

⁷⁵ Nouvel objectif global civil à l'horizon 2010, Bruxelles, le 9 novembre 2007.

⁷⁶ « En mai 2004, les Etats membres se sont fixé un nouvel objectif global qui reflète les objectifs de la stratégie européenne de sécurité et met en particulier l'accent sur les aspects qualitatifs du développement des capacités. »

2005, et le catalogue des forces proposées par les Etats membres en vue de l'OG 2010). Suivant une analyse des lacunes constatées et des risques qui y sont liés, le catalogue des progrès 2007 conclut que « l'UE est en mesure de mener l'éventail complet des opérations PESD militaires dans le cadre des paramètres établis dans les hypothèses de planification stratégique, compte tenu des différents niveaux de risque que les lacunes recensées entraînent ». La marche vers l'OG 2010 s'inscrit elle-même dans un processus plus complet, le plan de développement des capacités (PDC), co-piloté par l'Agence européenne de défense et le Comité militaire de l'UE. En juin, le comité directeur de l'Agence a adopté une « Méthodologie » et une « Feuille de route » pour le PDC, avec pour but la présentation d'un premier projet de document à la mi-2008. Une base de données des programmes menés par les Etats membres participants fonctionne depuis novembre 2007, dans l'espoir de mieux permettre l'identification des possibilités de coopération.

A partir du 1^{er} janvier 2007, l'UE dispose en permanence de deux groupements tactiques en attente.⁷⁷ Aujourd'hui, quinze GTs sont constitués ou en cours de constitution (à l'exception du Danemark et de Malte, tous les Etats membres participent à l'un ou plusieurs d'entre eux). Lors de la dernière conférence semestrielle de coordination, les pays se sont engagés à fournir le nombre requis de GTs jusqu'au premier semestre de 2010 inclus. Le concept et sa mise en œuvre n'en continuent pas moins de soulever de nombreuses interrogations, à commencer par les difficultés inhérentes du caractère multinational des

⁷⁷ « D'une capacité d'environ 1.500 hommes, renforcés par des éléments d'appui tactiques et de soutien logistique, rapidement déployables, ces groupements tactiques sont en mesure de mener des opérations d'une durée initiale de 30 jours, pouvant être prolongée jusqu'à 120 jours. »

groupements, les incertitudes des prises de décision nationales sur le déploiement, la question de la réserve stratégique, le peu de fiabilité de certaines unités peu expérimentées, et la nécessité de compléter les GTs par une capacité d'intervention rapide dans le domaine aérien et maritime.⁷⁸

Le domaine de l'armement

Les initiatives européennes en matière d'armement au niveau européen suivent traditionnellement deux voies parallèles, traduisant deux logiques différentes, mais qui sont aujourd'hui en train de se rapprocher l'une de l'autre – du moins sur certains points, et jusqu'à un certain degré. L'une est celle de la Commission, mise à l'écart du domaine de l'armement en vertu de l'article 296 du TCE mais qui s'y infiltre de plus en plus par des moyens obliques. L'autre voie est celle des Etats membres, soucieux de garder la haute main sur ce secteur hautement stratégique mais qui sont soumis à une pression grandissante pour coordonner leurs activités.

De son côté, l'exécutif bruxellois a présenté fin 2007 un ensemble de trois initiatives : une communication exposant ses recommandations en vue d'accroître la compétitivité du secteur de l'armement, une directive relative aux marchés publics dans le domaine de la défense, et une directive relative aux transferts intracommunautaires de produits liés à la défense. Il faut dire que les initiatives de la Commission en la matière ont généralement très peu de chance pour rencontrer l'adhésion des Etats, mais stimulent plutôt les activités de coordination dans la dimension intergouvernementale.

En effet, l'AED, pour sa part, ne fut pas en reste durant l'année 2007. Quant à l'un de ses projets phares, le code de conduite volontaire sur les marchés publics de la défense lancé en 2006, l'Espagne et la Hongrie, initialement absentes du système, s'y sont jointes en juillet 2007. Le portail électronique affichant les appels d'offre des gouvernements fut complété en mars par un deuxième portail signalant, entre industriels, les possibilités de sous-traitance à l'échelle européenne. En septembre, un autre code de conduite a été adopté par les Etats membres, visant cette fois-ci à encourager la coordination des investissements relatifs aux moyens d'essai et d'évaluation.

Surtout, le travail au sein de l'Agence commence à toucher de plus en plus de près aux questions les plus sensibles de l'armement (et de la construction) européens : celle de la (non-)dépendance et celle, étroitement liée, de la préférence européenne. Dans la *Stratégie pour la base technologique et industrielle de la défense européenne*, adoptée en mai, les termes « indépendance », « souveraineté » et « autonomie » figurent à six reprises, et l'exigence de « moins de dépendance par rapport à des sources non-européennes pour les technologies clés » est clairement affichée. La feuille de route de cette stratégie, approuvée, elle, en septembre, formule l'objectif d'établir avant fin 2008 une première liste commune des capacités industrielles clés à maintenir/développer en Europe. Dans la même veine, les Etats ont adopté, en novembre, un document cadre pour la stratégie en matière de recherche et technologie de défense, avec l'idée d'identifier les technologies clés que l'Europe se doit de maîtriser. Ces mesures devraient normalement constituer le premier pas pour instaurer un mécanisme complet de contrôle et de protection, similaire à celui pratiqué outre-Atlantique et par toutes les grandes puissances, dans

⁷⁸ Pour plus de détails, voir Yves Boyer, *The Battle Groups : Catalyst for a European Defence Policy*, Briefing Paper, Parlement européen, octobre 2007.

le secteur stratégique de l'armement.⁷⁹ Toutefois, en Europe, les jeux sont encore loin d'être faits. Les deux questions cruciales qu'il convient de se poser au sujet de toute action au niveau européen est celle (1) de l'ordre chronologique (savoir si l'adoption de mesures de protection et de contrôle politique au niveau européen sera un préalable ou pas à l'ouverture intra-européenne); et (2) du point de référence (savoir si une éventuelle harmonisation des réglementations s'effectuera par alignement vers le haut ou vers le bas). Toute initiative d'«européanisation» en ordre chronologique inverse ou avec harmonisation au rabais serait synonyme d'abdication de souveraineté pour l'Europe.

Les Relations Union européenne - OTAN

Les relations entre la PESD et l'Alliance atlantique apparaissent sous un éclairage complètement différent selon que l'on écoute les responsables de l'UE ou ceux de l'OTAN. En janvier 2007, le Secrétaire général de l'OTAN a qualifié, à nouveau, les relations entre les deux organisations de «problématiques», alors que pour le Président en exercice, déjà cité, du COPS : «Quant aux relations avec l'OTAN, il n'y a pas lieu de les infléchir». Tandis que les fonctionnaires de l'OTAN n'ont cessé de se plaindre de l'état lamentable de la coopération, les rapports de l'Union sur la PESD nous dressent une évaluation somme toute assez positive. Ils font état, semestre après semestre, d'une coopération qui «s'est poursuivie de manière harmonieuse et efficace» tant à Bruxelles que sur le terrain, «a été facilité par l'intermédiaire de la cellule permanente de l'UE au SHAPE et de l'équipe de liaison permanente de l'OTAN à l'Etat-major de l'UE», et se manifeste également dans le

⁷⁹ Sur ce sujet, voir par l'auteur «Europe européenne ou Europe atlantique : une question de 'préférence'...», *La Lettre Sentinel* n°47, octobre 2007.

travail du Groupe UE/OTAN sur les capacités.

En réalité, hormis la coordination indispensable sur le terrain, les relations restent, pour la plupart, effectivement bloquées.⁸⁰ Sous le prétexte, essentiellement technique, de la présence d'Etats membres de l'UE qui ne sont pas membres de l'OTAN (ni de son programme «Partenariat pour la Paix»), l'agenda des réunions formelles UE-OTAN reste soigneusement limité. Les tensions apparues au grand jour autour de la Force de Réaction rapide de l'OTAN (NRF) n'ont rien fait pour alléger l'atmosphère.⁸¹ Au-delà de la question non réglée de la priorité qu'aurait l'une ou l'autre organisation à utiliser les (mêmes) réservoirs de forces, la controverse principale touchait au rôle même de la NRF. Alors que le camp atlantiste voulait en faire un complément pour colmater les brèches des opérations en cours, Paris s'en tenait à la conception initiale que la NRF reste une force de première intervention.⁸²

Dans l'ensemble, et malgré l'idée d'un éventuel «retour» de la France dans l'organisation militaire intégrée de l'Alliance, «peu d'analystes se disent optimistes quant à la rapide élimination des entraves structurelles» à une coopération UE-OTAN harmonieuse.⁸³ En effet, indépendamment de la rhétorique du moment, le fond des arguments traditionnels de blocage ne change pas d'un iota. Leur validité a même été

⁸⁰ Pour plus de détails voir «The EU-NATO syndrome: spotlight on transatlantic realities» par l'auteur, in *Journal of Contemporary European Research*, Volume 3, Issue 2, été 2007.

⁸¹ *NATO and EU relations simmer over soldiers*, EU Observer, 24 septembre 2007.

⁸² Audition de Hervé Morin, ministre de la défense, à la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 4 juillet 2007.

⁸³ *La coopération opérationnelle entre l'OTAN et l'Union européenne*, rapport de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (rapporteur: John Shimkus), 7 octobre 2007.

reconnue dans une analyse du « think tank » britannique *Centre for European Reform* : « Les fonctionnaires français disent parfois que des relations proches UE-OTAN pourraient résulter en une trop grande influence des Etats-Unis sur la politique étrangère et de défense de l'UE, [et que] les Américains peuvent utiliser les missions OTAN comme un moyen de parvenir à ce que des troupes européennes servent les intérêts stratégiques américains. Les craintes françaises par rapport aux priorités américaines ne sont pas entièrement sans fondement ». ⁸⁴ En somme, comme l'avait laconiquement résumé Robert D. Kaplan, rédacteur en chef de *Atlantic Monthly* : « L'OTAN et une défense européenne autonome ne peuvent pas prospérer toutes les deux ».

Traité de Lisbonne

Un certain « retour aux réalités », qui caractérise l'ensemble du nouveau traité européen signé le 13 décembre 2007, est particulièrement manifeste dans les domaines touchant à la sécurité. D'après l'article 4 du TUE modifié : l'Union « respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre ». Sans aborder ici l'architecture d'ensemble, ni même le volet PESC du nouveau traité, on se limitera à récapituler les dispositions les plus marquantes en matière de PESD (rebaptisée PSDC).

Pour ce qui est de la définition de la PSDC, l'article 42 précise : « La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère

et de sécurité commune. Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union (...) ».

La liste des types d'opérations éventuelles est actualisée pour élargir le champ des traditionnelles missions dites « de Petersberg » (définies par l'UEO en juin 1992, elles comprennent les missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix, missions de forces de combat pour la gestion de crise, y compris les missions de rétablissement de la paix). L'article 43 y ajoute désormais « les actions conjointes en matière de désarmement », « les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits » et « les opérations de stabilisation à la fin des conflits ». Avec la précision que « toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire ».

En ce qui concerne la prise de décision en matière de défense, l'unanimité reste la règle : « Les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre ». Le haut représentant porte une double casquette : il est en charge de la conduite de la PESC/PSDC et préside en cette qualité le Conseil Affaires étrangères, en même temps qu'il est vice-président de la Commission européenne, en charge des relations extérieures. Pour dissiper tout éventuel malentendu quant à la primauté absolue de la logique intergouvernementale en matière PESC/PSDC, « la Conférence souligne que les dispositions portant sur la politique

⁸⁴ Daniel Keohane, « Unblocking EU-NATO Cooperation », *CER Bulletin* Issue 48, Centre for European Reform, juin/juillet 2006. Keohane travaille actuellement à l'Institut des Etudes de sécurité de l'UE.

étrangère et de sécurité commune, y compris pour ce qui est du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ainsi que du service pour l'action extérieure, n'affecteront pas la base juridique existante, les responsabilités ni les compétences de chaque État membre (...) », et « La Conférence note par ailleurs que les dispositions couvrant la PESC ne confèrent pas de nouveaux pouvoirs à la Commission de prendre l'initiative de décisions ni n'accroissent le rôle du Parlement européen » (Déclaration n°14 annexée au traité).

Pour ce qui est de la possibilité de lancer des coopérations plus restreintes entre États membres dans le domaine de la PSDC, le traité consacre deux options déjà mises en pratique, et y ajoute une troisième. Concernant la conduite des opérations, l'article 44 dispose que « le Conseil peut confier la mise en oeuvre d'une mission à un groupe d'États membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission ». L'article 45 du traité dote l'Agence européenne de défense, créée par anticipation sous l'autorité du Conseil, d'une base légale, et prend soin de préciser que « des groupes spécifiques sont constitués au sein de l'Agence, rassemblant des États membres qui mènent des projets conjoints ». Pour couronner le tout, l'article 42 ouvre la possibilité pour « les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes » à établir « une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union », dont les modalités de fonctionnement sont ensuite détaillées dans l'article 46.

Finalement, un engagement de défense mutuelle se trouve transcrit dans le traité, au paragraphe 7 de l'article 42 : « Au cas où un État membre serait l'objet

d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir ». Même si c'est avec les restrictions habituelles concernant le respect du « caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres », et au prix de la mention de l'OTAN comme « le fondement de la défense collective et l'instance de sa mise en oeuvre » pour les États qui en sont membres, la formulation du traité de Lisbonne est plus contraignante que celle du fameux article 5 du Traité de Washington. Lequel se contente de disposer que si une attaque armée se produit contre l'une ou plusieurs des parties contractantes, « chacune d'elles assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire ».

Pour conclure, il convient de souligner que l'article 24 du traité de Lisbonne réitère la disposition, en vigueur depuis Maastricht, selon laquelle « la compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre (...) l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union ». Cette petite phrase est susceptible d'ouvrir, à terme, de nouveaux horizons devant la PESC y compris sa composante PSDC. Le Haut représentant de l'Union pour la PESC, Javier Solana, y a fait allusion en mars, devant le Parlement européen, lorsqu'il a exprimé son souhait de voir l'UE impliquée dans le débat sur le déploiement en Europe du système américain de défense anti-missile. Elle semble également être implicitement à la base des premières tentatives à ouvrir la PESC/PSDC vers de nouveaux domaines, tels que l'interface avec le « troisième pilier » pour assurer la sécurité du territoire

de l'Union européenne⁸⁵, ou les questions de sécurité énergétique.⁸⁶

Il n'en reste pas moins que les controverses et les blocages au fond de la plupart des volets (actuels ou potentiels) de la Défense européenne s'articulent toujours autour d'une idée pourtant simple, et pourtant soutenue par 80% des citoyens européens. A savoir que « la politique étrangère de l'Union européenne devrait être autonome par rapport à la politique étrangère américaine ».⁸⁷

Lecture du mois

« *Die neuen Kriege* » par Herfried Münkler – Reinbeck près de Hambourg, Rowolth Verlag, 2003, 285 pages.

par
Jean Klein

Professeur émérite de l'Université Paris1
(Panthéon-Sorbonne)

La « transformation de la guerre » depuis la fin de l'ordre bipolaire n'a guère retenu l'attention des théoriciens des relations internationales, mais a suscité des débats animés dans le milieu des stratégestes et des chercheurs sur la paix. A cet égard, le livre du professeur Herfried Münkler, qui enseigne la Science politique à l'Université Humboldt de Berlin, a joué un rôle déterminant dans la prise de

⁸⁵ Henri Bentégeat (président du Comité militaire de l'UE), « Ready for activation: The New EU Operations Centre », in *Impetus*, Issue 3, printemps/été 2007, page 8.

⁸⁶ Voir « Une politique extérieure au service des intérêts de l'Europe en matière énergétique », document élaboré par la Commission et le Haut représentant, présenté au Conseil européen de juin 2006 ; Audition de Javier Solana devant la Commission sur le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, Paris, 4 octobre 2007.

⁸⁷ Eurobaromètre n°67, publié en novembre 2007, page 167.

conscience d'une nouvelle forme de conflictualité qui est liée à l'érosion de la fonction régulatrice de l'Etat et s'est traduite par la multiplication des affrontements armés dans les zones instables du Tiers-Monde et à la périphérie de la Russie. Prenant le contre-pied des tenants de la « fin de l'histoire » qui annonçaient le triomphe définitif du modèle occidental et exaltaient les perspectives d'une « paix démocratique », l'auteur a mis l'accent sur la permanence des facteurs belligènes dans les relations internationales et s'est attaché à analyser l'essence de la violence collective qui s'est déployée notamment dans les Balkans, dans le Caucase, au Moyen-Orient et en Afrique.

A ses yeux, les « nouvelles guerres » se distinguent nettement des guerres inter-étatiques dans la mesure où elles sont menées par des bandes armées animées par la volonté de piller les ressources des pays où elles opèrent et de terroriser la population civile pour arriver à leurs fins. Ainsi, la privatisation de la guerre et son caractère prédateur seraient les traits constitutifs des nouveaux conflits et l'absence apparente de toute finalité politique incline à penser que le déploiement de la violence est devenu une fin en soi. Toutefois, certains esprits ont fait observer que la guerre a revêtu dans le passé des formes diverses, à tel point que Clausewitz a pu la comparer à un « véritable caméléon qui modifie quelque peu sa nature dans chaque cas concret ». Il convient donc de s'interroger sur ce qui est nouveau dans les « nouvelles guerres » et de se demander s'il est légitime de regrouper sous cette dénomination des phénomènes aussi différents que les attentats terroristes, les guerres civiles, les guerres de libération nationale et les guerres tribales susceptibles de déboucher sur des génocides.

Herfried Münkler ne revendique pas la paternité du concept de « nouvelle guerre » qui a été utilisé pour la première fois par Mary Kaldor et il ne conteste pas

que les conflits armés contemporains présentent des similitudes avec ceux du passé, notamment avec la guerre de trente ans à laquelle il consacre des développements particulièrement topiques. Ainsi les « malheurs de la guerre » illustrés par Jacques Callot et évoqués dans le roman de Grimmelshausen, « Simplicissimus », font songer aux exactions commises pendant les guerres civiles qui ont éclaté au cours des dernières décennies en Afrique et dans les Balkans. On peut également établir un parallèle entre la guerre de trente ans et les conflits armés contemporains si l'on isole des facteurs comme la motivation religieuse des belligérants, le rôle des « entrepreneurs militaires » comme Wallenstein et les interventions extérieures qui ont prolongé la durée des hostilités et conféré au conflit son caractère transnational. Il n'en reste pas moins qu'au 17^{ème} siècle les ressources des parties qui s'affrontaient étaient limitées et que leur épuisement les contraignait à conclure la paix. A ce propos, l'auteur souligne le caractère emblématique des traités de Westphalie qui ont ouvert une ère nouvelle où « la militarisation de la politique s'est traduite par une civilisation de la société ».

Les « guerres nouvelles » obéissent à une logique différente puisque leur financement est assuré par des prélèvements sur les richesses des pays où elles se déroulent et par d'autres méthodes plus ou moins douteuses liées à l'exploitation des facilités offertes par une économie globalisée. Aussi peuvent-elles se prolonger indéfiniment et lorsqu'un processus de paix est amorcé ses acquis sont fragiles car les forces d'interposition mandatées par des organisations internationales ne sont pas toujours en mesure de garantir le respect de la trêve conclue. En outre, une paix durable ne peut s'établir que si des dispositions sont prises pour favoriser le relèvement économique des pays ravagés par des guerres civiles ou tribales et le succès d'une telle entreprise

dépend dans une large mesure de l'aide extérieure et de la mise en place d'une administration efficace. Or les pays riches qui disposent des capacités civiles et militaires pour agir dans ce sens sont de plus en plus réticents à s'engager dans une voie qui mène trop souvent à des impasses. Aussi l'auteur ne dissimule-t-il pas son scepticisme sur les chances de voir se développer à l'avenir des opérations de maintien et d'imposition de la paix en raison de leur coût prohibitif et de l'état d'esprit « post-héroïque » qui prévaut dans les sociétés industrielles.

Le livre de Herfried Münkler présente le mérite de dégager les traits spécifiques des nouvelles guerres et de définir leur essence par opposition aux guerres étatiques sur lesquelles les théoriciens de la « stratégie moderne » ont exercé leur réflexion depuis la fin du Moyen-Âge. A cet égard, on relèvera la finesse de ses analyses notamment lorsqu'il aborde les questions relatives à la privatisation de la guerre, à ses implications économiques, au sort des populations civiles et à la mise en oeuvre de stratégies asymétriques. En revanche, on est en droit de formuler des réserves sur le bien-fondé d'une démarche tendant à conférer le qualificatif de guerre à des actions terroristes qui relèvent d'un autre ordre. Par ailleurs, il n'est pas évident que les conflits intra-étatiques soient en voie d'expansion, ni que la population civile ait toujours été soustraite aux vicissitudes de la guerre inter-étatique dans le passé. Les objections formulées sur ces points par des chercheurs sur la paix et des historiens conduisent à nuancer, voire à corriger certaines des affirmations de l'auteur. Il n'en reste pas moins que ce livre a ranimé l'intérêt pour la recherche polémologique dans le monde occidental et il faut saluer le rôle pionnier de Herfried Münkler dans l'élaboration d'une théorie explicative des guerres qui marqueront de leur empreinte le XXI^e siècle.