

Défense & Stratégie

Revue électronique publiée par
l'Observatoire Européen de Sécurité

Sommaire du N°28 - 4^e Trimestre 2009 –

- Editorial : L'Europe, un acteur international ?**
Patrice Buffotot 02
- Etudes**
- Préserver les acquis, sans préjuger de l'avenir ?
La stratégie britannique et l'Europe** 03
David Hanley
- Allemagne : une nouvelle donne ?** 22
Françoise Manfrass-Sirjacques
- Contribution**
- La défense de l'Europe** 37
Général Daniel Valéry (2S)
- Notes de lecture**
- Jan Eichler : *Mezinárodní bezpečnost v době globalizace* (Sécurité internationale dans un monde globalisé). Portal, Prague, 2008.
Par Antoine Rasek 42
- Franck Orban. **La France et la puissance. Perspectives et stratégies de politique étrangère (1945-1995)**. Oslo, University of Oslo, Faculty of Humanities, 2009. 461 p.
Par Patrice Buffotot 45

*Editorial :***L'Europe, un acteur international ?**

Patrice Buffotot

Les Vingt-sept Etats membres de l'Union européenne ont finalement ratifié le Traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007. Il est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 et on pouvait espérer qu'il allait donner plus de lisibilité à l'Europe sur la scène internationale. Dans la réalité, on s'aperçoit déjà qu'il provoque une certaine confusion dans la perception du fonctionnement de l'Europe. Comment, à moins d'être un expert, faire la différence entre le président de la Commission J-M Barroso, le président de la présidence tournante de l'Union pour six mois, le Premier ministre espagnol J.L Rodriguez Zapatero, le nouveau président du Conseil européen, Van Rompuy et la ministre des affaires étrangères, Catherine Ashton qui devient vice-présidente de la Commission. Ce système institutionnel devient inintelligible.

Cette complexité institutionnelle renforce l'incapacité originelle des Européens à se concerter pour élaborer une position commune et encore plus pour mener une action commune. L'Europe n'est plus audible. Prenons l'exemple de la conférence de Copenhague sur le Climat où 120 chefs d'Etat se sont réunis du 7 au 18 décembre 2009. Alors que l'Europe est en pointe dans le domaine climatique, elle n'a pas réussi à faire évoluer les Présidents américain B.Obama et chinois W.Jiabao sur ce sujet. Autre exemple, début février le Président B.Obama a renoncé à venir au sommet bilatéral Etats-Unis - Europe prévu les 24-25 mai prochains à Madrid ! Face à ces évènements, il est légitime de se demander si l'Europe est actuellement un acteur crédible sur la scène internationale.

Dans le domaine de la sécurité, les Européens sont eux aussi divisés sur les réponses à apporter à l'Afghanistan et les pays réagissent isolément. Il en est de même pour la crédibilité de la défense européenne. David Hanley montre l'instrumentalisation de la PESD par les politiques britanniques qui restent attachés à la défense atlantique. Quant aux Allemands, comme nous l'explique Françoise Manfrass dans son article, la PESD n'est plus une priorité. Face à cette réalité, le général Daniel Valéry propose une solution consistant à regrouper les Etats volontaires pour participer à une défense européenne, formule qui correspondrait aux coopérations structurées. Il serait temps en effet que plusieurs d'Etats élaborent une stratégie commune si l'Europe ne veut pas disparaître comme acteur militaire de la scène internationale.

ETUDES

Préserver les acquis, sans préjuger de l'avenir ? : La stratégie britannique et l'Europe

David Hanley

Université de Portsmouth

L'évolution de la stratégie britannique fait l'objet de critiques de plus en plus nombreuses¹. Selon ces analyses, il règne une incertitude fondamentale quant à la nature des menaces que doit affronter le pays, ainsi qu'aux réponses à apporter et aux moyens à fournir. Pour notre part, nous trouvons ce reproche exagéré; le Royaume-Uni a toujours eu un certain nombre de principes de fond qui constituent sa stratégie. On peut certes dire que cette stratégie pourrait être mieux articulée, et nous serions d'accord avec H. Strachan qu'il faudrait plus d'efforts pour la communiquer aux Britanniques. Mais stratégie il y a bien. Au fond de toute analyse stratégique pointe d'ailleurs une interrogation constante, à savoir la position de l'Europe dans les perspectives britanniques. Le processus de la PESD (Politique européenne de sécurité et de défense), impulsé par les accords de Saint-Malo en 1998, fournit la toile de fond aux interrogations britanniques sur le rôle de la collaboration européenne dans la stratégie globale. On sait que selon certains, le Royaume-Uni, malgré le geste spectaculaire et inattendu que constitua la première déclaration Saint-Malo, aurait vite eu peur des conséquences de son audace ; qu'il serait donc devenu un participant à contre-cœur à la PESD et qu'il tenterait de ralentir celle-ci, à défaut de pouvoir carrément l' « atlantiser ».

¹ Voir notamment H. Strachan, 'The Lost Meaning of Strategy', *Survival* 47, (3), 2005, pp.33-54; 'The Strategic Gap in British Defence Policy', *Survival*, 51, (4), 2009, pp. 49-70. Strachan souligne l'inadéquation générale entre les objectifs militaires à réaliser sur le champ de bataille et les équipements disponibles. Plus généralement, il voit « une déférence de Londres envers Washington », qu'il qualifie du « leitmotiv jamais mentionné de la politique militaire britannique » (Strategic Gap, p. 51).

Se pose donc un certain nombre de questions. Quelle est la nature de la collaboration militaire européenne entreprise par le Royaume-Uni ? Jusqu'où peut-elle (doit elle) aller ? Dans quelle mesure cette orientation contredit-elle les grands principes historiques de la politique sécuritaire britannique ? Surtout – c'est un domaine où peut-être les analyses stratégiques sont parfois un peu courtes – quel est le rapport de cette orientation de la PESD avec la politique européenne générale des Britanniques ?

Nous aborderons ces questions comme suit. Dans un premier temps nous présenterons les invariants historiques de la stratégie britannique. Ensuite nous analyserons l'évolution de la politique européenne du Royaume-Uni, en cherchant à identifier ce qui nous apparaît comme un certain nombre de constantes. Une troisième partie confrontera ces deux approches ; Saint-Malo et ses suites seront évidemment le moment privilégié où la pensée stratégique rencontre l'aspiration européenne. Pour mesurer le succès de cet accord, nous analyserons en détail la participation britannique aux opérations conduites sous l'égide de la PESD. Nous concluons par des considérations sur l'éventuelle européanisation de la stratégie britannique, et sur les perspectives ouvertes à cet égard.

La stratégie britannique devant l'histoire

Cette stratégie contient un certain nombre d'invariants. Sa matrice a été la Guerre Froide, qui a fourni en quelque sorte une niche où la Grande Bretagne pouvait s'installer sans états d'âme. La menace principale étant constituée par l'Union soviétique (menace à la fois nucléaire et conventionnelle), il paraissait naturel aux décideurs britanniques d'assumer leur place dans l'Alliance Atlantique et le commandement intégré de l'OTAN, assurant ainsi la défense territoriale. A la différence de la grande majorité de la classe politique française (du moins à partir des années soixante), les responsables politiques et militaires britanniques n'ont jamais vu de problème dans cet arrangement. Politiquement, on l'a présenté non comme une subordination mais un partenariat ; on suggérait que la puissance militaire et économique américaine était équilibrée pour ainsi dire par l'expertise et le savoir-faire diplomatico-militaire des Britanniques. Aussi le Royaume-Uni pouvait-il continuer à se prévaloir d'un statut de grande puissance².

² La formulation la plus fameuse de ce rapport imaginaire américano-britannique fut celle du Premier ministre Harold MacMillan dans les années 1950, lorsqu'il compara la relation transatlantique à celle qui existait entre

En plus de son engagement au sein de l'OTAN, le Royaume-Uni (R.-U). avait gardé un certain nombre de responsabilités post-impériales. Cela servait surtout à justifier le maintien d'une puissance navale considérable. La guerre des Malouines (1982) fut l'occasion la plus récente où cette responsabilité s'est exercée. De l'avis général, l'effort consenti a mis en évidence les limites des capacités du pays, et personne ne croit aujourd'hui qu'un tel exploit pourrait être réédité.

L'autre aspect crucial de la posture britannique était la dissuasion nucléaire, jugée essentielle pour une puissance aspirant à un rôle mondial. On sait que l'effort initial pour créer une dissuasion indépendante s'est épuisé dès 1960; le gouvernement a suppléé à cette lacune en louant des systèmes américains de dissuasion sous-marine, grâce aux accords de Nassau (1961). De la fusée *Polaris* au *Trident* dont le remplacement est ardemment débattu en ce moment, il y a eu une continuité dans la politique nucléaire. On a accepté une dépendance de fait par rapport à Washington pour la fabrication et la fourniture de ces armes, même si, théoriquement, elles pourraient être utilisées suivant une décision autonome de Londres³.

Bref, la gamme des missions imparties aux forces armées reposait sur une vision stratégique ambitieuse. Puissance majeure, capable d'affronter d'importants défis terrestres et maritimes, conventionnels et nucléaires, le R.-U. a maintenu toute la gamme des forces armées dans la mesure de ses possibilités, refusant la spécialisation. Cette stratégie était déployée au service d'une vision ambitieuse du statut global du pays, largement partagée au sein de la classe politique⁴. Si ses dépenses militaires égalaient à peu près celles de la France, elles dépassaient de loin celles des autres Européens; en 1998 par exemple, les pays de l'OTAN autres que les Etats-Unis dépensaient 2,06% de leur PNB pour la défense, chiffre qui en 2007 était tombé jusqu'à 1,73%. À l'intérieur de ce groupe, cependant, la France consacrait en 2007 2,37% de son PNB à la défense, et le R.-U. 2,28% ; la RFA, elle, y affectait seulement

Grecs et Romains. Autrement dit, l'alliance de l'intelligence (britannique) et du muscle (américain).

³ Pour le débat actuel sur la dissuasion britannique, voir J. Stocker, *The United Kingdom and Nuclear Deterrence*, Londres, IISS *Adelphi Paper* 386, 2007.

⁴ Au sein du Labour, par exemple, les partisans du désarmement nucléaire unilatéral n'ont pas toujours exigé le retrait de l'OTAN. Plus généralement, ils ont été lents à contester la perception du R.-U. comme puissance mondiale.

1,27%. En revanche, les Etats-Unis dépensaient toujours une part bien plus importante de leur PNB sur la défense (3,94% en 2007)⁵. Malgré cet effort budgétaire britannique, il devenait de plus en plus difficile d'acquérir les moyens pour répondre aux besoins de cette politique ambitieuse; d'où la tentation d'étaler les programmes d'équipement et de différer des choix pénibles⁶.

L'effondrement du communisme et la transformation du paysage stratégique n'ont pas modifié sur le fond les supposés qui sous-tendent la posture britannique. Si la doctrine officielle reconnaît le changement de nature des menaces, la politique n'a pas toujours intégré ces novations stratégiques⁷. Dans un premier temps, les gouvernements de J. Major (conservateur) et T. Blair (travailliste) étaient surtout préoccupés à encaisser les « dividendes de la paix », autrement dit à réduire dans la mesure du possible le budget militaire ou à le faire progresser moins rapidement. La *Defence Review* de 1998 est allée dans ce sens⁸. Or, la recrudescence de l'insécurité, notamment après le 11 septembre, a démontré le besoin d'accroître les dépenses. Cela s'est accompagné d'un effort pour reconfigurer les forces armées dans une posture de projection ; il s'agit de créer des unités polyvalentes, dotées d'armes sophistiquées et capables d'être transportées à brève échéance dans un conflit éloigné de l'Europe et d'y rester pendant plusieurs mois⁹.

⁵ IISS, *The Military Balance 2009*, Londres, Routledge, p. 447.

⁶ Ces problèmes persistent et empirent dans le climat actuel de dégradation budgétaire. Voir IISS, *The Military Balance 2009*, pp. 108-9 pour des exemples classiques. B. Gray, ancien conseiller du Ministry of Defence (MOD), décrit un système où « les coûts sont systématiquement sous-évalués et les quantités surévaluées ». Selon lui chaque investissement prend 5 ans de retard et coûte 300 millions de plus que prévu, ces délais représentant entre 1 et 2,2 milliards de £ chaque année. Voir « L'armée britannique s'attend à une réduction drastique de ses ressources », *Le Monde*, 21 octobre 2009, p.8.

⁷ On reconnaît bien sûr la quasi-impossibilité d'un conflit majeur sur le territoire européen. En revanche, les risques se multiplient à la périphérie, notamment dans le fameux arc Rabat-Bassorah, qu'il faudrait prolonger jusqu'à Rawalpindi. Il s'agit moins de conflits inter-étatiques de type classique, que de menaces provenant d'Etats voyous ou d'Etats défaillants, de terrorisme non-étatique, voire de criminalité internationale. S'y ajoutent les risques de désastres naturels, pénuries, émigrations de masse, cyberguerre, etc. Pour le débat britannique dans cette conjoncture, voir D. Hanley « Vers un consensus de la résignation » in P. Buffotot (dir.) *L'Europe de la défense : les adaptations de l'après guerre froide*, Paris, Documentation Française, 1998, pp. 189-206.

⁸ Ministry of Defence, *Modern Forces for the Modern World : Strategic Defence Review*, Cm 3999.

⁹ D. Hanley, « Le Royaume-Uni : vers l'Europe à contre-cœur » in P. Buffotot (dir.) *La Défense en Europe*, Paris, Documentation Française, 2001, pp. 171-88.

A aucun moment le R.-U. n'a eu de problème à suivre l'évolution du concept stratégique de l'OTAN, qui, progressivement, élargit le champ d'intervention de cette organisation jusqu'à l'infini. Mouvement logique, dira-t-on, pour un pays où la tradition d'intervention est en général approuvée par la population jusqu'à ce que, des conséquences néfastes se produisent, comme actuellement l'arrivée quotidienne, bien couverte dans les médias, des dépouilles de soldats morts en Afghanistan. Cet effort de reconfiguration des forces armées en vue d'une capacité de projection encore plus grande est d'ailleurs loin d'être terminé, quoique les forces britanniques aient été engagées à plusieurs reprises dans ce genre d'intervention lointaine (Bosnie/Yougoslavie, Sierra Leone, Irak et Afghanistan).

On peut à ce stade poser la question : quel a été le rôle de la coopération militaire au niveau européen tout au long de cette évolution stratégique ? Pour y répondre, il faut d'abord analyser les positions britanniques générales à l'égard de l'intégration européenne.

Du bon usage de l'Europe

On peut caractériser assez facilement la position constante des décideurs britanniques face à l'intégration européenne. Malgré certains changements de ton (Margaret Thatcher choisit un langage de combat quand elle négocie avec les partenaires au sein de l'UE, alors que Tony Blair parle de « mettre le Royaume-Uni au cœur de l'Europe », les décideurs britanniques ont toujours eu une approche minimaliste. Si Winston Churchill avait parlé d'une Europe unie, il n'était pas certain que le R.-U. en fasse partie. Harold MacMillan et Harold. Wilson ont tenté - vainement - de faire adhérer le pays à la Communauté Economique Européenne (CEE), mais leur démarche était fondée sur des critères essentiellement économiques. Dès 1960 il était clair que les relations économiques entre le Commonwealth et le R.-U. ne suffisaient plus comme base de la croissance économique. C'est sur des arguments économiques aussi que Edward Heath a persuadé le Parlement de ratifier l'adhésion britannique à la CEE en 1972. Or, ce dernier, proche de la démocratie-chrétienne continentale¹⁰, avait

¹⁰ Heath essaiera en vain de faire adhérer le parti conservateur à l'Internationale Démocrate Chrétienne en 1965. Le refus repose sur le caractère non-confessionnel du parti et – sans doute une carence plus fatale – sa tiédeur perçue envers l'intégration européenne (voir C. Dechert, « The Christian Democrat International », *Orbis* XI, 1, 1970, pp. 106-27).

une vision européenne bien plus ambitieuse que celle de ses prédécesseurs, y compris sur le plan stratégique où il semblait prêt à remettre en question jusqu'à un certain point l'atlantisme de la classe politique¹¹. Vétéran de la Seconde Guerre Mondiale, il comprenait l'idée-force à la base du projet européen, c'est-à-dire le maintien de la paix entre Etats voisins mais historiquement rivaux. Méfiant de son propre parti, sans parler de l'ambiguïté de l'opinion publique, Heath jugea plus prudent de s'en tenir aux arguments économiques, afin de convaincre les Britanniques du bien-fondé de leur participation à la CEE. Après son départ qui vit la montée des euro-sceptiques dans le parti conservateur sous Thatcher, Wilson, revenu aux affaires, tint un référendum en 1975 sur le maintien du pays dans la CEE, dans l'espoir de juguler le débat. Le « oui » l'emporta par 2 contre 1, mais la frange eurosceptique n'a jamais désarmé. Une nouvelle fois, Wilson argumenta principalement sur le dossier de l'économie.

Depuis 1975, une suite de gouvernements conservateurs et travaillistes a poursuivi la même stratégie vis-à-vis de l'UE. Résister autant que possible à toute démarche intégrationniste ; essayer de cantonner l'Union à la sphère économique ; présenter au public britannique le rapport RU/UE comme un rapport de conflit permanent, où Londres défend toujours les intérêts britanniques face à une cabale plus ou moins fédéraliste, en « tirant des lignes rouges dans le sable ». Cela prouve l'importance des dérogations (opt-outs), arrachées hargneusement par chaque dirigeant britannique de Major à Brown. Le discours peut varier, la pratique reste la même. Avant de voir les conséquences de cette attitude dans le domaine stratégique, il faudrait s'interroger sur les raisons profondes qui la sous-tendent.

On cite souvent le poids de l'histoire, surtout l'histoire économique¹². Selon cette optique, le R.-U. fut le premier pays à se développer en tant que puissance commerciale et maritime. Exportateur de produits industriels d'abord, ensuite de capitaux, le pays se serait vite affirmé dans un rôle commercial et maritime (renforcé par une marine de guerre puissante), et devenu adepte du libre-échange. Faire partie d'un bloc continental ne correspondait pas à cette tendance historique. Qui plus est, les Etats-Unis étaient

¹¹ Comme en témoigne par exemple ses discussions avec G. Pompidou sur une éventuelle dissuasion nucléaire franco-britannique – voir I. Smart, « Future Conditional: the Prospects for Anglo-French Nuclear Co-operation », Londres, IISS *Adelphi Paper*, 78, 1971.

¹² A. Gamble, *Britain in Decline*, Londres, Macmillan, 1981, pp. 43-60.

devenus, surtout depuis la deuxième guerre mondiale, un partenaire de plus en plus important. Les conceptions de l'économie internationale des deux pays se rejoignent, d'autant que les Américains devenaient nettement moins enthousiastes quant à l'intégration européenne, à mesure que l'Europe se révélait comme une puissance rivale éventuelle.

Le lien américain n'est pas uniquement économique. Les similitudes évidentes de langues et de culture, du moins pour ce qui est des protestants anglo-saxons qui longtemps dirigeaient la politique étrangère à Washington, avaient facilité ce qu'on appelle de moins en moins la « relation spéciale ». À la base de cette entente se trouve sans doute une croyance en les vertus de la démocratie efficace anglo-saxonne basée sur le protestantisme, que l'on comparait avec la faiblesse politique des pays marqués par l'empreinte du catholicisme.¹³ Longtemps la classe politique britannique s'est considérée comme un partenaire privilégié des Etats-Unis dans le leadership du monde. Or déjà il y a 25 ans, certains analystes s'interrogeaient sur la réalité de cette vision¹⁴. Aujourd'hui selon le consensus général, les principaux défenseurs de la « special relationship » seraient le corps diplomatique, persuadé de sa capacité d'influer sur les décisions américaines en agissant dans la coulisse¹⁵, et les services de renseignement, bénéficiaires d'informations secrètes qui ne seraient pas communiquées à leurs collègues continentaux. Dans la classe politique en général, le cynisme quant à l'existence d'une relation spéciale quelconque semble être de mise.

À ces considérations, il faudrait en ajouter une autre, la nature du système politique britannique. Fondé sur la confrontation entre

¹³ S. Wall, *A Stranger in Europe : Britain and the EU from Thatcher to Blair*, Oxford, OUP 2008, p. 204. Faut-il rappeler aussi que l'identité britannique fut construite, tout au long du XVIII^e siècle sur une opposition constamment soulignée entre une Angleterre vertueuse et protestante et une France catholique et peu digne de confiance. Ces stéréotypes ont une longue vie, fût-elle souterraine. Voir Linda Colley, *Britons : Forging the Nation, 1707-1837*, Londres, Pimlico, 2003.

¹⁴ D. Reynolds, "A Special Relationship? Britain, America and the International Order since World War II", *International Affairs* 62, 1985-6, pp. 1-20.

¹⁵ Deux avocats très adroits de cette ligne sont Sir Jeremy Greenstock (ambassadeur aux Nations-Unies) et Sir Christopher Meyer (ambassadeur à Washington), tous les deux en poste lors de la Guerre d'Irak. Voir P. Riddell, Hug *Them Close : Blair, Clinton, Bush and the 'Special Relationship'*, Londres, Politico's, 2003.

des blocs, qui se succèdent au pouvoir et sont habitués à décider de façon souveraine, le système britannique est à l'opposé de la plupart des modèles continentaux. Multi partisans, adeptes des coalitions et des compromis, ces systèmes dépendent de la négociation permanente; ce qui est perçu par les Britanniques comme une entrave à la décision. Cette méfiance d'une autre culture politique fut exprimée de façon exemplaire, il y a un demi-siècle par un grand homme politique, Denis Healey, qui connaissait bien l'Europe mais qui resta toujours tiède, voire sceptique envers le projet européen¹⁶. Son attitude est largement partagée dans la classe politique britannique, même si au cours des dernières décennies, les Britanniques ont fait un apprentissage certain dans la négociation du compromis.

En dernière analyse, la Grande-Bretagne est restée, selon l'expression de Stephen Wall, « a stranger in Europe ». Tirée par son histoire et sa culture politique vers des horizons larges, elle n'a jamais senti le besoin d'investir en Europe au même point que la France ou l'Allemagne. Elle s'est sans doute ralliée trop tard à la CEE. Conscients de la difficulté de défendre leurs positions, les gouvernements successifs n'ont jamais entrepris de faire oeuvre pédagogique en direction du public et d'expliquer la réelle contribution britannique à l'évolution de l'Union (Acte Unique, réforme de la PAC, PESD, par exemple) et les bénéfices, non seulement économiques, que le pays tirait de son adhésion. L'hostilité systématique d'une grande partie de la presse (surtout l'empire Murdoch) ne les avait guère aidés, d'autant qu'ils avaient tendance à quémander des faveurs auprès du grand magnat médiatique. Pour un gouvernement, de droite ou de gauche, en butte à des problèmes de politique intérieure qui avaient tendance à devenir prédominants, il était bien plus facile de tenir un discours purement négatif à l'égard de « Bruxelles ». En définitive le public n'est pas systématiquement opposé à l'UE bien que le taux de mécontentement face à cette institution soit plus élevé qu'ailleurs, mais plutôt désorienté et à la recherche d'un leadership sur cette question¹⁷.

¹⁶ D. Healey, "The International Socialist Conference, 1946-50", *International Affairs* 1950, pp. 363-75.

¹⁷ Selon un sondage Yougov, *European Elections*, fait juste avant les élections européennes de 2009, seuls 39% des Britanniques se sont déclarés prêts à quitter l'UE. Ces derniers se trouvent surtout à droite de l'échiquier politique. Voir D. Hanley, « Le Royaume-Uni : des élections pas tout à fait de second ordre », *Revue Internationale de Politique Comparée* 14, 2, 2009, pp.1-14

Pour ce qui est de la posture stratégique du R.-U. Ce résumé des grandes lignes de la politique européenne laisse supposer qu' à priori l'intégration européenne devrait y trouver peu de place.

Stratégie et intégration : « des parallèles convergentes » ?

Peu avant la surprise de Saint-Malo, un fonctionnaire britannique, exprimait son opinion en déclarant que toute intégration militaire serait considérée par Londres comme « davantage une menace qu'une opportunité »¹⁸. Soulignant la longue tradition de coopération militaire britannique avec les puissances voisines (Entente Cordiale) mais sa méfiance profonde de tout projet intégré (Communauté Européenne de Défense), l'auteur voyait de profondes tendances historiques et culturelles à l'oeuvre. N'ayant jamais été occupé, se fiant à une armée professionnelle plus qu'à une armée citoyenne, le pays avait toujours pu choisir ses engagements de façon pragmatique, selon sa stratégie du moment. Ce pragmatisme n'exclut même pas une forme d'intégration militaire, quand les circonstances la rendent nécessaire. Ce fut le cas après 1945 avec la Guerre Froide car les Britanniques acceptèrent sans état d'âme l'intégration militaire dans l'OTAN. Face à la menace soviétique, ce fut la réponse la plus pratique à court terme. Le fait que l'Alliance travaillait en anglais, et facilite ainsi les contacts entre militaires de culture anglo-saxonne, renforça cette logique. À l'intérieur de l'OTAN, les Britanniques comptèrent pouvoir influencer sur la stratégie globale de l'Alliance, de même que sur le plan diplomatique ils tentèrent d'exploiter leurs liens avec l'élite américaine. Cet arrangement, vu non comme une subordination mais comme une espèce de partenariat, laissa peu de place aux perspectives d'une défense européenne intégrée, à l'exception, du cas où les pays européens accepteraient, eux aussi, l'intégration dans le dispositif américain, comme durant la Guerre de Corée, par exemple. Tant que cet arrangement permettait au R.-U. d'atteindre ses objectifs stratégiques globaux, il n'y avait pas de raison d'en changer.

On pourrait à la limite concevoir une situation où les intérêts américains et britanniques ne seraient plus complémentaires, ce qui poserait à nouveau la question d'un éventuel rapprochement avec les Européens; mais pendant la Guerre Froide, ce scénario avait peu d'adeptes. D'une part donc, l'intégration européenne faisait son

¹⁸ D. Chuter, 'The United Kingdom' in J. Howorth and A. Menon (eds.) *The European Union and National Defence Policy*, Londres, Routledge, 1997, pp. 104-20.

chemin péniblement ; d'autre part, les stratèges britanniques poursuivaient leurs buts indépendamment de celle-ci. Personne n'aurait exclu à tout jamais un changement de cœur britannique, mais longtemps il semblait que ces deux processus étaient, selon la métaphore célèbre de Berlinguer, plutôt des parallèles convergents.

Saint-Malo (1998) et ses suites

La persistance de cette tradition ne laissait pas présager la surprise que constituèrent les accords de Saint-Malo les 3-4 décembre 1998. Le R.-U. de Tony Blair et la France de Jacques Chirac se mettent d'accord pour reconnaître que l'UE « doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire, afin de répondre aux crises internationales »¹⁹. Par rapport aux conceptions britanniques classiques de la coopération militaire, ces déclarations marquaient une rupture, du moins au plan de la politique déclaratoire. En effet, les Britanniques reconnaissaient le besoin d'une nouvelle structure permanente, qui se placerait sous l'égide de la PESD. Par le passé, selon l'optique britannique, les structures de l'OTAN auraient largement suffi, tout besoin ultérieur pouvant être assuré par des coalitions ad hoc. Il importe donc d'examiner pourquoi Blair a pris cette initiative et, tâche plus difficile, voir quel contenu les Britanniques entendaient donner à ces nouvelles structures.

La décision de T. Blair paraît surtout inspirée par des considérations de politique intérieure, la stratégie n'ayant joué qu'un rôle mineur. On sait qu'avant son accession au pouvoir Tony Blair était plus enthousiaste envers l'intégration européenne que la majorité de son parti et la presque totalité de la droite britannique ; son appui à l'adhésion britannique à l'euro, par exemple, ne fait pas de doute. Comme d'autres dirigeants proeuropéens avant lui, Tony Blair a dû s'incliner devant la méfiance de l'opinion et de la classe politique envers le projet européen. Il a donc pris ses précautions en soumettant, avant même son élection comme Premier ministre, une éventuelle adhésion britannique au référendum. Il aurait pu gagner ce référendum en faisant une campagne énergique alors qu'il était en pleine période de popularité et faire adhérer le pays à la monnaie unique dès le début, s'il n'y avait pas eu le facteur Brown.

¹⁹ Sommet franco-britannique de Saint-Malo, le 4 décembre 1998, Déclaration sur la défense européenne.

Il faut comprendre la nature du pacte faustien qui liait ces deux hommes²⁰. Pour désamorcer le ressentiment de Brown, qui a toujours estimé que la direction du parti devait lui revenir un jour, Blair a dû lui concéder une sorte de co-souveraineté : à Brown les dossiers économiques, à Blair la « haute politique ». Ce pacte a fonctionné de moins en moins bien, comme en témoigne l'état de semi-guerre permanente entre les entourages de deux hommes. En fait Brown a pu soumettre une éventuelle adhésion britannique à l'euro à cinq conditions fondées sur des critères flous et arbitraires, déterminés par lui seul, ce qui lui a donné un veto effectif sur l'aspect clé de la politique européenne de Blair.

Bloqué dans une initiative cruciale, l'européen Blair chercha d'autres pistes pour rapprocher la Grande-Bretagne du processus d'intégration. La défense était un terrain idéal. Ce domaine peu connu du public, sans effet visible sur la vie quotidienne (à la différence du terrain miné que constituait l'intégration monétaire), semblait plus propice pour le genre de collaboration entre élites qui a longtemps caractérisé l'intégration européenne et que l'on résume parfois sous le terme de « *permissive consensus* », c'est-à-dire un processus de collaboration graduelle entre élites transnationales, dont les conséquences apparaissent bien plus tard, au moment où elles sont souvent devenues irréversibles. Il ne faut pas oublier non plus que dès le début, le règne de Blair fut caractérisé par des interventions militaires (Balkans, Sierra Leone), qui connurent des résultats positifs pour les armées britanniques, sinon pour les habitants des pays envahis. Ceci ne pouvait que renforcer sa croyance en l'utilité de la chose militaire comme outil politique. La guerre d'Irak sera l'ultime exemple de cette volonté d'instrumentaliser le militaire au profit du politique.

Bref, en poussant l'intégration militaire, Blair pouvait se présenter comme un bon Européen. Nous persistons à croire que ses buts étaient surtout domestiques. On peut également soutenir qu'il avait raison de souligner que l'expérience des Balkans avait démontré le manque de coordination et d'efficacité des forces des différents pays européens – faiblesse soulignée aussi par la lenteur des Américains à agir à la place des Européens hésitants. Une force armée de l'UE pouvait donc être présentée comme le meilleur moyen d'éviter cette carence à l'avenir.

²⁰ D. Hanley, « Blair, son parti et les électeurs », *Projet*, 297, 2008, pp. 41-8. Pour une version fictive, mais très convaincante, du rapport Brown-Blair, voir le film de Stephen Frears, *The Deal* (2003).

Une fois passé l'effet dramatique des premières déclarations, il fallait décider quelle forme devait prendre les nouvelles forces de l'Union. C'est là que les orientations traditionnelles de la politique britannique firent sentir leur poids. On sait que du côté français, la force européenne était conçue d'une façon bien plus ambitieuse qu'outre-Manche. Une force européenne consistante était pour J.Chirac et les gaullistes, le symbole d'une Europe voulant jouer un rôle majeur dans la diplomatie mondiale ; cette « Europe puissance » (pour emprunter le mot de H. Vedrine) pèserait plus que la somme de ses Etats nations et surtout, elle ferait contrepoids aux Etats-Unis vus comme soit trop puissants, soit trop susceptibles de se désintéresser un jour du sort de l'Europe. Or, cette vision ambitieuse d'une défense européenne, base d'une Europe politique, était difficile à réconcilier avec les conceptions britanniques, bien plus inter gouvernementalistes et pragmatiques à la fois.

Ce conflit entre ces deux perceptions d'une force armée européenne a dominé les premières années de sa mise en place. On notera certaines préoccupations britanniques pendant cette période. D'abord, faire en sorte que la nouvelle force soit liée le plus étroitement possible aux structures otaniennes. Les Britanniques ont été peu enthousiastes, par exemple, pour augmenter la capacité européenne dans les domaines où elle faisait défaut, notamment en tout ce qui concerne la capacité de transport aérien et le développement des systèmes de renseignement et de communications. Londres entendait bien que l'Europe reste tributaire des Etats-Unis. C'est ainsi que Londres a ralenti aussi la création d'un QG européen et d'une cellule de planification ; le représentant britannique du comité militaire siégeait en même temps dans l'organisme équivalent de l'OTAN. Tout se passait comme si Londres voulait donner à l'OTAN un droit de regard, voire un veto, sur toute décision éventuelle de l'UE en matière de défense. Malgré ces lenteurs, des structures de commandement ont été créées et tous les membres de l'UE ont mis des moyens à la disposition de l'Union dans le cadre de la PESD²¹. Plusieurs opérations ont été conduites sous ce drapeau, en général avec succès, même si, selon Giegerich, les ambitions proclamées ont tendance à rester au-delà des moyens disponibles. Faut-il en déduire que la résistance britannique a été vaine et que le R.-U. s'est rallié à une armée européenne malgré lui ?

²¹ B. Giegerich, *European Military Crisis Management: Connecting Ambition and Reality*, Londres IISS *Adelphi Paper* 397, 2008.

Une brève analyse de l'expérience de la PESD permet de répondre par la négative. Il est apparu très tôt que l'activité essentielle de la PESD devait être la gestion des crises, c'est-à-dire des interventions ponctuelles, accompagnées de missions de maintien de la paix et d'assistance humanitaire, entraînement des forces de police, etc., bref, ce qui correspond aux « missions dites de Petersberg »²² à l'époque de l'UEO (19 juin 1992). A cet égard nous souscrivons à l'opinion de Patrice Buffotot, pour qui « cette défense que l'on dit européenne n'est en réalité qu'une défense limitée dans ses missions »²³. Pour P.-H. d'Argenson, les missions de PESD seraient « plus neutres et moins guerrières que celles de l'OTAN » ; en même temps elles sont à petite échelle et bien ciblées, et 80% d'elles revêtent un caractère civil²⁴. Ce qui n'a jamais figuré à l'agenda, en revanche, ce sont les missions de défense territoriale, qui constituent, avec la dissuasion nucléaire, le centre de la politique militaire des Etats modernes. Cela pouvait être laissé aux structures existantes (OTAN), d'autant que la menace contemporaine n'avait plus rien à voir avec les scénarios d'invasion terrestre venue de l'Est, mais était bien plus diversifiée et souvent située loin du continent européen. Ces fonctions « nobles » de la défense, hautement symboliques aux yeux de l'opinion et des souverainistes dans les classes politiques en Europe, n'étaient donc en rien menacées par la pratique de la PESD telle qu'elle a évolué²⁵. Au contraire, le genre d'intervention PESD, a de plus en plus répondu à la logique classique britannique. Une force expéditionnaire travaillant sous mandat de l'ONU est constituée de ressources fournies par des pays participants qui peuvent mettre des conditions à l'utilisation de leurs troupes. Cette force peut travailler seule comme représentant de l'UE ou en partenariat avec d'autres (OTAN, Union des Etats Africains). Si la planification est réalisée par le QG de Bruxelles (European Union Military Staff) et le commandement désigné par le Comité Militaire, cette force est surtout une « coalition of the willing », comme on disait sous G.

²² UEO, Document 1322 du 29 juin 1992, 22 p.

²³ P. Buffotot, *Europe des armées ou Europe désarmée?*, Paris, Michalon, 2005, p. 95.

²⁴ P.-H. d'Argenson, «The Future of European Defence Policy», *Survival* 51, 5, 2009, pp.143-54.

²⁵ On peut ajouter que le long processus de rapprochement de la France et des structures intégrées de l'OTAN, conclu sous l'égide de N. Sarkozy, a beaucoup fait pour réduire les inquiétudes quant à une « gaullisation » de la PESD. Par ailleurs, le *Livre Blanc de 2008* souligne que la tension entre moyens de défense classique et la nouvelle structure de forces projetables est sans doute surfaite, ces dernières pouvant également servir à la défense territoriale.

Bush, une opération intergouvernementale, avec un minimum d'intégration militaire²⁶. Les ressources de l'OTAN peuvent même être empruntées, sous réserve de l'approbation de celle-ci, ce qui réduit les craintes britanniques quant à un éventuel découplage entre l'OTAN et la PESD. Telle était de tous temps la forme de coopération militaire préférée des Britanniques. Bref, en ce qui concerne les craintes quant à la perte d'autonomie britannique au profit d'un centre européen avec comme conséquence un affaiblissement du lien atlantique, on peut dire que la PESD n'a été qu'un « tigre de papier »²⁷. Giegerich²⁸ démontre combien cette structure est favorable à un pays possédant des forces armées projetables (Le R.-U. s'est avancé plus loin sur cette route que les autres pays de l'UE), une tradition de l'intervention et une culture politique qui l'accepte sans états d'âme. Le R.-U. s'en accommode fort bien et ses interventions majeures outre-mer ont été faites presque exclusivement en dehors de la PESD en agissant seul ou dans le cadre de l'OTAN ou de l'ONU²⁹ ; ce n'est que tout récemment qu'il a été partie prenante des missions conduites par l'UE.

La Grande-Bretagne semble donc avoir gagné son pari. La collaboration au sein de la PESD a gardé un caractère intergouvernemental. S'il existe des structures présentant un caractère intégré comme l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE), celles-ci restent soumises au Comité Militaire, qui réunit les ministres de la défense des gouvernements nationaux. Même si les agents permanents du QG européen développent une culture stratégique plus homogène, selon la théorie fonctionnaliste de l'overspill, comme Geigerich le laisse entrevoir, cela pèsera peu face à une institution résolument intergouvernementale. Surtout, on

²⁶ Pour citer Giegerich (op. cit., p. 13) « la nature intergouvernementale des arrangements fait que des objectifs de l'UE... ne peuvent être poursuivis sans l'aval des gouvernements nationaux ».

²⁷ Certes la force PESD n'est pas devenue ce « partenaire plus ou moins égal avec l'OTAN » qu'envisageait Jolyon Howorth mais on constate l'existence d'une division du travail satisfaisante entre ces deux acteurs. Voir J. Howorth, "Britain, France and the European Defence Initiative", *Survival* 42, (2), 2000, pp. 33-55.

²⁸ Op. cit., pp. 67-76.

²⁹ Giegerich (op. cit., pp. 52-3) cite 22 interventions impliquant des forces des pays de l'UE dans la période 1995-2007. Le R.-U. a participé à 14 d'entre elles. Seules les interventions en Bosnie et en République Démocratique du Congo sont sous l'égide de l'UE. Le R.-U. a en plus fourni le QG pour l'opération UE au Tchad (2008).

veillera à ce que la Commission Européenne, institution on ne peut plus intégrationniste, soit écartée de toute décision militaire.

L'avenir de la PESD et le Royaume-Uni

Jusqu'à présent le R.-U. a trouvé son compte dans le système sécuritaire de l'UE, en préservant ses intérêts stratégiques permanents. On doit en conclusion se demander si ce sera encore longtemps le cas. Si les Britanniques ont bien su préserver leurs acquis, ont-ils pour autant ménagé l'avenir ? Une première observation est que la nouvelle Haute Représentante pour la politique étrangère, nommée selon les critères du Traité de Lisbonne, se trouve être Catherine Ashton. Le rôle exact de ce représentant dans l'élaboration de la PESD reste à préciser, comme celui du président permanent du Conseil Européen. Il en est toujours ainsi lorsque de nouvelles institutions sont mises en place. Mais on peut dire d'ores et déjà que ce fonctionnaire accompli oeuvrera pour maintenir les positions britanniques. Le fait qu'elle soit de gauche et qu'elle devra sans doute travailler avec un gouvernement de droite à partir de 2010 ne devrait pas susciter d'espoir parmi les intégrationnistes soucieux de contrer l'influence britannique ; c'est que, sur le dossier militaire européen, il n'y a pas de désaccord de fond entre les deux grands partis britanniques. En fait, deux sources possibles d'un changement de la position britannique peuvent être envisagées, selon nous.

La première tient à la PESD même. Vu son très modeste succès jusqu'ici, certains pays pourraient être tentés de former un noyau dur pour essayer d'élargir le domaine d'action des forces européennes. En général, les pays soupçonnés de vouloir agir ainsi sont la France, plus certains autres états comme ceux du Benelux. Même si la France était tentée par ce scénario (ce dont on peut douter, vu son réalignement récent), il faudrait savoir quels autres pays seraient intéressés par ce genre de « leadership group ». Le cas de l'Allemagne est douteux. Le modeste niveau d'engagement entrepris jusqu'ici ne jouissant pas d'une approbation universelle. Or, sans la participation allemande il est peu probable que d'autres pays moins puissants prennent la relève, surtout quand on considère le niveau très bas de leurs dépenses militaires. On sait que de nombreuses voix s'élèvent parfois pour demander plus d'Europe ; mais il faut tenir compte de la différence entre aspiration et réalité. Comme le disent Freedman et Menon, « Il serait

téméraire de supposer qu'un enthousiasme pour des capacités européennes accrues représente autre chose que de la rhétorique »³⁰.

Il faudrait aussi se demander jusqu'où l'on veut pousser le rôle de l'UE comme gestionnaire de crises. En supposant, de façon optimiste, que l'Europe centrale et orientale sont suffisamment stables pour exclure la nécessité d'une intervention dans ces régions et qu'on parvienne à un règlement pacifique des nombreux problèmes qui persistent dans les Balkans, il semble que l'Afrique sera le terrain d'élection pour des interventions extérieures. Reste à savoir pourtant si celles-ci doivent être forcément le fait de l'UE ou d'autres coalitions. Reste aussi à savoir si tel ou tel groupe de pays favorables à une intervention accrue de l'UE serait vraiment prêt, en pleine d'une récession économique majeure, à assumer les dépenses nécessaires pour un tel scénario. Plus généralement, on se souviendra que la possibilité de « Coopérations renforcées » existe depuis plusieurs années. Si elles n'ont pas été utilisées jusqu'ici, c'est que les pays d'Europe sont conscients que ce genre d'entreprise constitue autant un risque qu'une opportunité ; en rassemblant les uns, on peut en aliéner d'autres. Donc même si le Traité de Lisbonne étend cette option au champ militaire, il nous semble peu probable qu'elle soit utilisée.

Nous croyons donc que la politique de gestion de crise dans le cadre de la PESD continuera plus ou moins comme avant. Nous ne croyons même pas à cette autre source de difficultés éventuelles que pourrait constituer l'avènement d'un gouvernement conservateur à Londres, fortement eurosceptique, d'ici juin 2010. Il faut avouer que l'équipe de D. Cameron a fortement flatté l'euroscepticisme des Britanniques ces dernières années, ne reculant pas devant la démagogie³¹. Craignant de perdre des électeurs traditionnels des Tories au profit de l'UKIP (United Kingdom Independence Party - parti souverainiste, adepte du retrait du R.-U. de l'UE), il a durci son discours, notamment en

³⁰ L. Freedman and A. Menon, "Defence, states and integration" in J. Howorth and A. Menon (dirs.), op. cit., p.154-71.

³¹ Voir par exemple, son départ absurde du groupe parlementaire du Parti Populaire Européen, alors qu'au cours de ces dernières années, cette formation s'est fortement rapprochée de l'idéologie des Tories : louange du marché, critique de l'état et du partenariat social, etc.. Le ralliement aux eurosceptiques d'Europe de l'Est dont certains ont un passé douteux dans le nouveau groupe « European Reformers and Conservatives » et la charade du référendum sur le Traité de Lisbonne démontrent également à quel point la droite britannique est prête à aller dans ses tentatives de plaire à l'opinion anti-européenne en Grande-Bretagne.

menaçant de faire un référendum sur le traité de Lisbonne. On ne saurait exclure un certain cynisme dans cette démarche du chef conservateur bien que certains soient, dans leur for intérieur, des souverainistes durs, y compris un nombre croissant de jeunes députés. Toutefois, on imagine mal que les Tories puissent trouvent à redire à la pratique militaire de l'UE telle qu'elle a évolué. Car elle incarne cet inter-gouvernementalisme qui est au cœur de leur vision de l'Europe ; flexible, à la carte, susceptible d'être interrompu du jour au lendemain si besoin en est, cette pratique convient bien à la droite britannique. Si elle accède au pouvoir, elle continuera sans doute ses attaques contre l'UE, mais celles-ci auront pour but certains aspects de politiques intégrées en dehors du champ militaire. Elle tentera donc de « rapatrier » certains pouvoirs régissant le marché du travail, la justice ou la politique de la pêche, par exemple, mais on sera discret sur la politique militaire européenne. D'ailleurs, les options politiques des Tories et du Labour sur tous les grands dossiers militaires sont presque identiques. Quand la droite s'attaque au Labour sur l'Afghanistan, par exemple, elle ne critique pas les orientations stratégiques de la campagne, mais se plaint plutôt du manque d'équipement des soldats ou de la mauvaise qualité de celui-ci. Par de tels moyens, elle essaie d'ouvrir un espace entre sa pensée et celle du Labour ; malheureusement pour elle, cet espace reste purement rhétorique. Sur le plan stratégique, il n'y a pas de vraie différence entre le Labour et les Tories. Aussi la dimension militaire sera-t-elle moins instrumentalisée que tout autre dimension de la politique européenne à des fins de politique intérieure.

Il faut ajouter que la PESD évoluera sous le signe de la pénurie, à mesure que les Européens, surtout les Britanniques, chercheront à réduire les dettes faramineuses engendrées par la résorption de la crise financière. Un rapport récent d'un centre de réflexion proche du Labour, l'Institut for Public Policy Research (IPPR) parle d'un « trou noir » dans le budget militaire³² et les militaires s'attendraient à une amputation de quelque 10%. Le gouvernement a déjà réduit le nombre de sous-marins nucléaires de 4 à 3, et une menace plane sur l'avenir de l'avion *Eurofighter*. L'IPPR semble croire que cette pression financière forcera les différents pays à se spécialiser davantage, tout en encourageant une rationalisation du marché de la défense en Europe. Il recommande la création d'un « groupe pionnier » qui entamerait une coopération plus structurée,

³² Institute for Public Policy Research (IPPR), *Shared Responsibilities: a National Security Strategy for the UK*, Londres, IPPR, 2009, p.9

notamment dans les domaines du transport, des communications, des renseignements et du développement d'armes de précision. Autrement dit, une de ces co-opérations renforcées, où le R.-U. devrait tenir un premier rang. A no yeux, ce scénario est trop optimiste, pour les raisons données ci-dessus. Sans doute y aura-t-il de nouveaux mouvements de concentration dans les industries de défense, mais les industriels sont-ils disposés à renoncer aux partenariats qu'ils entretiennent souvent avec des firmes américaines ?

Il se peut même qu'on produise un texte européen sur la gestion des crises, avant-coureur de ce Livre Blanc de la défense européenne que certains réclament. Mais ces mesures seront ponctuelles et de caractère réactif. Les inerties qui ont guidé jusqu'ici la politique britannique risquent longtemps encore de prévaloir.

H. Strachan n'avait donc pas entièrement raison en prétendant que la Grande-Bretagne manquait d'une stratégie. Elle en a une, même si elle reste, à certains égards, de portée limitée. Nous espérons avoir démontré que la vision stratégique a peu changé. Si la menace a changé, plus personne ne le conteste, on est resté fidèle à la même logique défensive. L'adaptation de l'outil militaire en fonction des nouveaux défis est possible. Mais on relève des contraintes : maintenir la dissuasion ; rester proche des Etats-Unis et surtout, garder cette flexibilité de choisir le plus possible son engagement. Tout cela en fonction de la menace qu'on évaluera par soi-même. Jusqu'à présent le développement d'une politique et de structures militaires par l'UE n'a rien fait pour mettre en péril ces options britanniques. Le R.-U. a déjà participé aux interventions de type PESD ; il le fera sans doute un peu plus à l'avenir, quand il le jugera utile. Les alliés apprécieront la qualité et le professionnalisme de ses forces armées. Mais cet engagement ne sera qu'un seul, parmi d'autres.

*

Au début de cet essai nous avons postulé une continuité certaine dans la vision stratégique britannique. Il s'agissait de retenir, autant que possible, un statut de grande puissance – pas une superpuissance, certes, mais capable de « boxer au-dessus de son poids » ('punch above your weight'), selon la célèbre métaphore sportive cher aux hommes politiques et aux journalistes. Les moyens de cette ambition étaient, essentiellement, la puissance

nucléaire et le maintien de toute une gamme de forces conventionnelles. Plus important encore était le socle de cette ambition, à savoir la « relation spéciale » avec les Etats-Unis, que les Britanniques essayaient d'exploiter à fond au sein de l'OTAN. Cette vision des relations internationales était largement partagée à travers la classe politique et l'électorat.

Du point de vue d'un stratège britannique, il est difficile de voir a priori ce qu'une intégration militaire européenne peut apporter de plus à cette stratégie. Sauf si cette intégration va étroitement de pair avec l'évolution de l'OTAN, aboutissant à une division du travail organisée par cette dernière. Si en revanche, une autonomie militaire croissante des Européens se développait, les Britanniques craindraient forcément l'éloignement des Etats-Unis et par conséquent une dilution de leur position. Ce qui fait que leur ralliement à la PESD ne pourrait être que limitée ; il serait même plus exact de dire qu'ils ont intérêt à détourner celui-ci. Nous voyons peu de possibilité que ce point de vue évolue.

Cette stratégie reflète bien la vision britannique de l'intégration européenne en général. Faut-il dire pour autant que les britanniques sont de « mauvais européens » ? Un tel jugement nous paraît dur, tant il est vrai que chaque pays de l'UE se sert de celle-ci pour avancer ses intérêts vitaux. Certains trouvent que leurs intérêts peuvent coïncider plus ou moins longtemps avec ceux du voisin ; d'autres peuvent faire une partie du même chemin, sans vouloir aller au bout. Ce qui ne nuit pas forcément aux intérêts des autres. En critiquant certains pays de l'Est pour leur bruyante approbation de la politique américaine alors que se tramait l'invasion de l'Irak, Jacques Chirac avait comparé l'UE à une famille. Comparaison lucide, mais chaque famille a ses rapports proches et lointains. Souvent les membres de la famille ne relèvent ni de la proximité ni de la distance, se trouvant plutôt quelque part au milieu. Peut-être vaudrait-il mieux conclure, en considérant les rapports entre Britanniques et continentaux, y compris sur le plan militaire, qu'il y a, après tout, plus d'une façon d'appartenir à une famille.

*

* *

Allemagne : Une nouvelle donne ?

Françoise Manfrass-Sirjacques
Observatoire européen de sécurité (Munich)

Une nouvelle coalition gouvernementale

Les élections de septembre 2009 n'ont pas apporté de réelles surprises. De nombreux experts donnaient les Libéraux du FDP comme les gagnants de ce scrutin. Les sociaux-démocrates (SPD) ne se sont pas encore relevés des réformes radicales en matière sociale qu'avait imposées G.Schroeder et les dissensions internes ont de surcroît contribué à ramener le parti à un niveau (23%) qui tend à remettre en question son statut de parti populaire. Le score des Libéraux (14,6%) est la conséquence des promesses de baisses d'impôts alors que tout le monde s'attendait, après les largesses gouvernementales en faveur de l'industrie au cours de la crise financière, à une hausse des impôts. Cette proposition les a mis en position de force par rapport aux Chrétiens démocrates (CDU) qui enregistrent leur plus mauvais score (33,8%) depuis la création de la République fédérale. Toutefois et alors que la coalition précédente, dite rouge/noir (SPD/ CDU/CSU), avait aussi eu beaucoup de divergences à surmonter mais avait malgré tout à avancer cahin-caha, la nouvelle coalition dite noir/jaune (CDU/CSU et Libéraux) se retrouve, seulement dix semaines après la formation du nouveau gouvernement, dans un état tel que l'éditorialiste de la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ) écrit qu'il y a davantage d'effets positifs pour le pays à attendre de la coupe mondiale de football que de la coalition gouvernementale. Telle une guêpe emprisonnée derrière une vitre, la coalition gouvernementale semble avoir perdu toute orientation et s'engluer dans la guerre des chefs, Westerwelle (FDP), Seehofer (CSU) et la chancelière, Angela Merkel (CDU), qui prise au piège des Libéraux, doit malgré l'avis de tous les experts financiers, baisser les impôts ce qui aura pour conséquence

d'augmenter le déficit budgétaire. La chancelière, qui renie ce qu'elle affirmait il y a seulement quelques mois, en vient à être ouvertement contestée dans les rangs de son propre parti. Elle vient tout juste de maîtriser, par des promesses de financement, une rébellion des ministre-présidents (chefs des gouvernements des Länder) chrétiens-démocrates qui menaçaient lors du vote du Bundesrat (chambre haute composée des chefs de gouvernement des Länder) sur les baisses d'impôts de voter contre le gouvernement. L'opinion publique d'ailleurs est très sceptique quant à ces baisses d'impôts, estimant avec un bon sens fondamental, que le déficit abyssal des finances publiques devra bien être payé un jour ou l'autre, d'autant plus qu'à partir de 2013 la constitution exige un budget fédéral équilibré. Et il y a d'autres problèmes d'envergure à régler, telle la réforme du système de santé, où les partis de la coalition cherchent à gouverner non ensemble mais, comme l'écrit encore la FAZ³³, les uns contre les autres. Angela Merkel avait jusqu'à présent davantage gouverné avec diplomatie en agissant dans les coulisses plutôt qu'en se mettant en avant sur la scène. Elle est désormais priée par son propre parti de montrer plus de fermeté et d'appliquer les compétences de direction que lui donne la constitution.

Toutes ces dissensions dans le domaine de la politique intérieure tendent à éclipser quelque peu les changements induits par le remplacement au ministère des Affaires étrangères du Social-démocrate Frank-Walter Steinmeyer par Guido Westerwelle, chef du FDP et désormais vice-chancelier. G.Westerwelle qui a commencé sa carrière chez les Libéraux sous la houlette de son mentor Hans-Dietrich Genscher, l'un des acteurs de la réunification, n'est pas un novice en politique même s'il s'était jusqu'à présent fait surtout remarquer par des extravagances (campagne électorale en « guidomobile », inscription du score recherché sur la semelle de ses souliers) qui avaient plutôt nui au parti en faisant douter de son sérieux. Par contre il est absolument un néophyte en politique étrangère, ne s'étant jusqu'à présent occupé que de faire progresser les dogmes libéraux en politique intérieure. Le parti libéral (FDP) a eu incontestablement dans le passé de brillants hommes politiques comme Walter Scheel, l'ancien président de la République, R. Dahrendorf, devenu professeur à Londres et autorité reconnue en sciences politiques, le Comte Lambsdorf, Madame Hamm-Brücher, pour n'en citer que quelques-uns. Lié aux milieux d'affaires et à la grande industrie le FDP n'en

³³ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 janvier 2010.

avait pas moins ses visions propres en matière de politique étrangère où il était plus proche des Sociaux-démocrates que des conservateurs. Il a été notamment, avec le SPD, l'artisan des accords à l'Est avec l'Union soviétique et la RDA à l'époque de la coalition sociale-démocrate des années 70. Jusqu'en 1998 il ne se faisait pas de coalition gouvernementale sans la participation du FDP. Après le retrait d'H.-D. Genscher toutefois les Libéraux ont commencé à perdre leur compétence en politique étrangère. Le FDP s'est recroquevillé sur son libéralisme économique, s'étant lui-même désigné comme le « parti des gens qui gagnent bien » (Partei der Besserverdienenden), il a alors perdu de son attractivité. Il a perdu son statut de faiseur de majorités, en partie remplacé par les Verts, et n'a plus participé au pouvoir depuis une décennie, ce qui ne favorise pas la connaissance des dossiers.

Même si G. Westerwelle est un novice en politique étrangère, le FDP et lui-même cherchent à imprimer leur marque à une politique étrangère qui était assez consensuelle entre les partis de la défunte grande coalition. Il n'y avait pas de divergences fondamentales entre la CDU et le SPD sur les grandes questions internationales ou sur des questions comme le service militaire, ou l'Afghanistan par exemple, ce qui n'est pas le cas avec le FDP.

Toutefois et même si Westerwelle est ministre des Affaires étrangères, la politique étrangère et de sécurité n'apparaît pas comme un thème central pour le FDP. Les diplomates en poste à Berlin ont en vain cherché à savoir quels étaient les objectifs du nouveau ministre. Lors d'un congrès extraordinaire du FDP, fin octobre 2009, en marge des débats de coalition, le chapitre consacré à la politique étrangère et de sécurité était placé à la fin des débats et n'a fait l'objet d'aucune discussion³⁴. Le contrat de coalition se révèle d'ailleurs très succinct sur la question. Peut-être parce que les objectifs des Libéraux sont surtout d'ordre économique, peut-être aussi parce que Westerwelle sait que la politique étrangère, et surtout la politique européenne, se décide au-moins autant à la chancellerie qu'au ministère des Affaires étrangères et que le chancelier (ou la chancelière) ont toujours mené leur propre politique étrangère, parallèlement au ministre et parfois à l'encontre de celui-ci et surtout lors de gouvernements de coalition, qui sont la règle en Allemagne. Dans ce cadre de concurrence, le chancelier a souvent le dernier mot sur son ministre des affaires étrangères. Seul

³⁴ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28.10.2009.

H.-D. Genscher était parvenu à faire valoir ses points de vue. Tous ses successeurs ont dû s'incliner devant le chancelier.

La politique de sécurité

Dans le contrat de coalition, on ne trouve que deux points vraiment nouveaux dans le domaine de la politique de sécurité. Le premier concerne le service militaire. Les Libéraux (comme les Verts d'ailleurs) ont toujours été partisans d'un passage à l'armée de métier et de l'abrogation du service militaire, ce que les deux grands partis populaires ont toujours refusés. Mais tandis que G. Schröder n'avait jamais accédé à ce vœu des Verts, Angela Merkel a du lâcher du lest. Ainsi le service militaire va, à partir du 1^{er} janvier 2011, être réduit à six mois, ce qui revient pratiquement à son abandon, même si officiellement, il reste en vigueur.

Pendant sa campagne électorale Westerwelle n'avait pas fait mystère de son désir de voir la Bundeswehr se désengager des opérations maritimes devant les côtes du Liban, auxquelles participent actuellement 230 soldats. Ces opérations vont donc progressivement se terminer, même si aucune date définitive du retrait de la Marine n'a été donnée. Par ailleurs le nouveau gouvernement s'engage à promouvoir et renforcer les traités internationaux destinés à interdire les armes de destruction massive et en particulier le traité de non-prolifération des armes nucléaires ainsi que la convention d'interdiction des armes chimiques. Il veut également œuvrer en faveur de la ratification et de la mise en œuvre des traités de désarmement ainsi que de la réduction des armes conventionnelles. Au chapitre « désarmement », le FDP a mis l'accent sur la question des missiles à charges nucléaires, ces reliques de la guerre froide qui sont encore entreposées sur le sol allemand et demande aux Américains de les retirer au plus vite. Nul ne connaît exactement le nombre de ces armes ni leur localisation. La question avait déjà été évoquée après la fin de la guerre froide, mais vite oubliée. Le gouvernement allemand ne voulait pas brusquer les Américains qui n'ont jamais fait preuve d'une transparence exemplaire vis-à-vis de leurs alliés et il n'est même pas sûr que les Allemands aient une connaissance précise de la question. L'avenir dira s'il s'agit seulement d'une déclaration de bonnes intentions, d'autant plus que le contrat de coalition réaffirme le rôle central de l'amitié germano-américaine dans la politique étrangère allemande.

Le nouveau gouvernement s'engage par ailleurs à poursuivre la restructuration de la Bundeswehr avec l'objectif de l'adapter aux nouveaux défis pour en faire une « armée en opérations » (« Armee im Einsatz ») dont les missions sont la défense du territoire, la coopération dans le cadre des pactes défensifs et de l'ONU, et le maintien de la paix au niveau international. La politique étrangère est une politique de paix, souligne encore le document.

L'adhésion de la Turquie à l'Union européenne

Un point où le FDP, et surtout le ministre Westerwelle, ont cherché à imprimer leur marque dans le contrat de coalition et ont provoqué, dès les négociations de celui-ci, un conflit ouvert avec leurs partenaires de la CSU (Chrétiens-sociaux bavarois) et en partie avec la CDU, est celui de l'adhésion de la Turquie à l'UE. Guido Westerwelle est depuis toujours favorable à cette adhésion tandis que la CSU de Horst Seehofer, absolument hostile à une adhésion, ainsi qu'une partie de la CDU, dont la chancelière, prônent un « partenariat privilégié » avec Ankara. Tandis que les Bavarois exigeaient que le contrat de coalition stipule un refus clair et net de l'adhésion turque autant que de l'ouverture de nouveaux chapitres de négociations, le compromis finalement trouvé dit seulement que les négociations avec la Turquie restent « ouvertes », c'est-à-dire sans préjuger de leur résultat. Mais ce n'est certainement pas un hasard si le premier voyage officiel de G. Westerwelle l'a conduit, entre autres, à Ankara où il a été chaleureusement accueilli. Ce n'est pas non plus un hasard si le FDP, très lié aux milieux d'affaires et à l'industrie, favorise une adhésion de la Turquie à l'UE. En particulier l'industrie tournée vers l'exportation qui, dans un pays aussi dépendant de l'exportation que l'Allemagne, a pris la place dominante qu'avait jadis l'industrie lourde, pense d'abord en termes de parts internationales de marchés, de libre-échange et de pouvoir d'achat des pays importateurs et voit dans une adhésion turque la perspective d'échanges accrus.

Le triangle de Weimar et la Pologne

Un autre point de friction, qui a valu à G. Westerwelle certains commentaires peu amènes dans la presse, concerne les relations avec la Pologne qui n'ont pas toujours été sereines. Westerwelle veut relancer la politique d'ouverture vis-à-vis de Varsovie, donnant à la relation germano-polonaise la même place qu'à la relation franco-allemande et souhaitant, pour cela, remettre sur les rails le

« Triangle de Weimar » de 1991, quelque peu mis en sommeil depuis lors. Mais le problème des relations bilatérales s'appelle Erika Steinbach, présidente de la Fédération des expulsés allemands³⁵, et membre de la CDU ; elle est la bête noire des Polonais car elle réclame une place à la direction du futur mémorial berlinois consacré aux populations expulsées, qui dans le passé a été l'objet d'un bras de fer entre Berlin et Varsovie. Y a-t-il eu ou non, du temps du gouvernement Schröder, une clause secrète dans les négociations avec Varsovie pour écarter E. Steinbach, comme certains l'affirment ? Toujours est-il que G. Westerwelle, dans le but d'améliorer les relations bilatérales, s'est fermement opposé à ce que celle-ci siège à la direction dudit mémorial, prenant par-là à contre-pied une partie de la classe politique allemande et se faisant rappeler par la *FAZ* qu'il était ministre des Affaires étrangères d'Allemagne et non de Pologne. E. Steinbach ayant depuis renoncé à ses ambitions, l'affaire semble close. Il est évident qu'il est dans l'intérêt de l'Allemagne d'entretenir de bonnes relations avec son voisin de l'Est et, l'intermède Kaczynski étant révolu, les relations ne peuvent que s'améliorer. Toutefois les choses ne sont peut-être pas aussi simples dans la mesure où Berlin tient également à avoir des relations privilégiées avec la Russie, dont elle est dépendante sur le plan énergétique mais aussi peut-être en raison d'un vieil adage selon lequel la paix a toujours été assurée en Europe quand les relations germano-russes étaient bonnes. Il n'est plus question de conflits mais la géographie a ses impératifs. L'Allemagne, après la fin de la guerre froide, a été le premier pays occidental à renouer les liens avec la Russie et tient à conserver de bonnes relations avec Moscou. Les relations en triangle pourraient toutefois ressembler à la fable de la chèvre et du chou, tant les suspicions réciproques entre la Russie et la Pologne ne facilitent pas les choses et tant l'UE a déjà, dans le passé, été bloquée par l'intransigeance polonaise dans les négociations entre l'Union européenne et la Russie. Si Varsovie devait de nouveau faire cavalier seul au sein de l'UE dans la question du repositionnement de celle-ci vis-à-vis de la Russie ou des questions énergétiques à débattre avec Moscou, Berlin se retrouverait peut-être dans l'inconfortable situation de devoir choisir entre deux partenaires aussi incontournables qu'encombrants.

³⁵ A la fin de la 2^{ème} guerre mondiale les Polonais avaient expulsé sans ménagement les Allemands habitants à l'est de l'Oder-Neisse.

L'intervention en Afghanistan

La question de l'engagement de la Bundeswehr en Afghanistan commence à ressembler à une tragédie antique avec tous les ingrédients requis : la démission d'un ancien ministre de la défense, le limogeage de l'Inspecteur général des Armées par le nouveau ministre de la Défense, une éventuelle mise en accusation par un tribunal d'un colonel servant en Afghanistan, le tout sur la toile de fond d'un imbroglio mêlant les renseignements fournis par les services secrets et les informations transmises ou non à Berlin.

Le 4 septembre 2009 le colonel G. Klein, commandant les troupes allemandes à Kunduz, après qu'un camion-citerne contenant de l'essence soit tombé aux mains des Talibans, ordonne le bombardement dudit camion-citerne. Comme malheureusement des villageois attirés par cette source d'essence gratuite étaient aussi accourus vers le camion, le bombardement touche non seulement les Talibans mais fait aussi quelques douzaines de victimes civiles. L'émoi est grand à Berlin. La Bundeswehr semble tomber de son piédestal de reconstituteur et de soldat de la paix. On lui reproche de faire ce qui n'était imputée jusqu'à présent qu'aux Américains : frapper sans discernement. L'opposition politique s'en mêle, exige une commission d'enquête et la mise en accusation du colonel devant le tribunal de Dresde. Le SPD, faisant alors partie de la coalition gouvernementale, reste coi. L'affaire devient de plus en plus politique et se focalise sur la question de savoir si le bombardement était ou non approprié. Le colonel a-t-il fait une erreur d'appréciation ou commis une faute tout court en méconnaissant les règles de l'OTAN (Standing Operation Procedures) en ordonnant le bombardement ou a-t-il agi en fonction de renseignements donnés par les services secrets qui craignaient une opération-suicide sur le QG de la Bundeswehr à Kunduz ? A-t-il dit une contre-vérité en affirmant que ses troupes étaient en contact direct avec l'ennemi ? Les partis d'opposition, Die Linke et les Verts, crient au scandale. L'Inspecteur général de la Bundeswehr prend la défense du colonel, estimant que la réaction était adéquate. L'association professionnelle de la Bundeswehr monte au créneau, estimant que les politiques en critiquant la Bundeswehr, ne lui facilitent pas la tâche en Afghanistan et qu'à l'avenir celle-ci réfléchira deux fois avant de s'engager.

Entre-temps le nouveau gouvernement entre en fonctions à Berlin. Franz-Joseph Jung (CDU), jusque-là ministre de la Défense sans grande envergure, devenu ministre du Travail, se voit reprocher de n'avoir dit qu'une vérité partielle et est contraint de

démissionner le 30 novembre 2009 de son poste de ministre du Travail. Le nouveau ministre de la Défense, jusque-là ministre de l'Economie, Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU), se contredit en l'espace de quelques semaines en relatant les faits, et craignant de ne plus maîtriser la situation pousse l'Inspecteur général de la Bundeswehr³⁶, le général Schneiderhan, à la démission, lequel n'hésite bientôt plus à accuser le ministre d'avoir menti et de l'avoir « démissionné » pour assurer sa survie politique.

Le fait que l'OTAN et les Américains, qui ont le commandement suprême de l'ISAF (International Security Assistance Force), soient impliqués avait encore compliqué les choses. A la mi-octobre le précédent gouvernement allemand avait insisté auprès du SACEUR (Commandement suprême de l'OTAN en Europe) pour que l'OTAN reste à l'écart, estimant que les faits relevaient de la souveraineté allemande. L'OTAN ordonna toutefois une enquête dont les résultats furent remis au nouveau gouvernement mais classés secret militaire. Le Général Schneiderhan s'était appuyé sur cette enquête pour défendre le colonel Klein. Selon l'hebdomadaire *Der Spiegel* les conclusions permettent toutefois aussi bien de trouver des arguments pour condamner le colonel que pour le disculper³⁷. La polémique s'était toutefois ravivée à la suite de fuites donnant à penser que le mandat de la Bundeswehr à Kunduz consistait non seulement à rétablir la paix mais aussi à éliminer les Talibans, ce qui, à première vue, paraît normal quand une armée est engagée dans un conflit avec un ennemi identifié. Le problème est que les différents gouvernements qui se sont succédés ont toujours soigneusement évité d'employer le mot « guerre ». Ils expliquent que « Nous ne sommes pas en guerre mais nous sommes là pour rétablir la paix » - ce qui rappellera aux Français certainement quelque chose ! Ce fut le ministre de la défense qui, à court d'argutie, estima qu'il s'agissait d'une « situation comparable à la guerre » (*Kriegsähnliche Zustände*), ce qui eut au moins le mérite de faire rire tout le monde³⁸.

A présent le gouvernement est en train de se pencher sur une redéfinition des opérations de l'ISAF en Afghanistan qui seraient désormais intitulées conflit armé non international. Ce qui

³⁶ L'équivalent du chef d'état-major des armées en France

³⁷ *Der Spiegel*, 45/2009, 2 novembre 2009.

³⁸ *Bildzeitung*, 3 novembre 2009. L'expression est arrivée en deuxième position au titre de « mot de l'année 2009 ».

donnerait aux soldats une plus grande sécurité juridique. Le nouveau ministre de la défense K-T zu Guttenberg a déjà fait prévaloir cette définition pour les troupes engagées dans la région de Kunduz contre les Talibans. Dans le cadre de cette redéfinition, les soldats utilisant la force militaire ne seraient plus passibles du code pénal allemand mais du droit pénal international, ce qui leur éviterait d'être poursuivis par la justice allemande s'ils tuent des adversaires au cours d'un accrochage. Les Sociaux-démocrates, maintenant dans l'opposition, mettaient toutefois en garde le gouvernement contre un changement de substance du mandat de la Bundeswehr, en faisant valoir qu'il perdrait le soutien de l'opinion publique. Les Sociaux-démocrates ont la tâche facile car il est de notoriété publique que la « guerre » en Afghanistan est tout sauf populaire. Mais le SPD devrait se souvenir que c'est P. Struck, son ministre de la Défense, d'ailleurs apprécié de la Bundeswehr, qui avait déclaré que la défense de l'Allemagne commençait sur l'Hindou-Kouch, car la menace terroriste est internationale. Mais il est certain que l'idée d'être engagé dans une guerre est honnie en Allemagne. La solution de l'ancien ministre vert des Affaires étrangères, J. Fischer, aux engagements de la Bundeswehr dans les opérations de rétablissement de la paix n'y a rien changé. La Bundeswehr est d'avantage comprise comme la Légion romaine aux marches de l'Empire, une armée certes mais surtout occupée à construire des routes, et donc comme une armée composée de soldats bâtisseurs.

La réticence de l'opinion publique vis-à-vis d'un engagement de la Bundeswehr dans un conflit armé loin des frontières du pays est toutefois source de malaise pour la Bundeswehr qui non seulement ne se sent pas soutenue mais estime être souvent privée des moyens nécessaires pour remplir ses missions. La crise provoquée par les polémiques sur l'affaire de Kunduz ne va certainement pas modifier cette perception.³⁹ Même si sa loyauté n'est pas en jeu, il se peut que la Bundeswehr soit tentée de se replier sur elle-même, s'éloignant par là de l'idéal du « citoyen en uniforme » qui a présidé à sa création, si tant est que cet idéal est encore compatible avec une armée de métier.

Certes la nouvelle coalition soutient l'engagement de la Bundeswehr en Afghanistan mais estime que le maintien de la sécurité doit, d'une manière renforcée, être assuré par les forces

³⁹ A ce sujet l'on pourra lire avec intérêt le courrier d'un Generalmajor dans la *FAZ* du 9 janvier 2010.

afghanes pour créer les conditions nécessaires à un retrait de la Bundeswehr, sans toutefois que soit fixée une date pour ce retrait. Même si les gouvernements précédents avaient toujours été réticents aux demandes américaines d'augmenter le contingent allemand, G. Westerwelle a provoqué un scandale en déclarant, à peine ministre, qu'il boycotterait la conférence sur l'Afghanistan, qui doit se tenir fin janvier, si Washington exigeait des renforts allemands. Début janvier le FDP, par la voix de ses deux ministres (Affaires étrangères et Aide au Développement) pressait la coalition de mettre fin à l'engagement de la Bundeswehr en Afghanistan. Même si A. Merkel vient de se mettre d'accord avec l'ancien ministre social-démocrate des Affaires étrangères et candidat malheureux aux élections législatives, F.-W. Steinmeyer, pour ne pas faire de l'engagement de la Bundeswehr l'objet d'une polémique entre leurs partis, l'aile gauche du SPD presse, tout autant que le FDP, pour fixer une date de retrait de la Bundeswehr.

Les relations transatlantiques

Bien que le contrat de coalition considère les relations transatlantiques comme le deuxième pilier de la politique étrangère allemande, la question des renforts qui, pour Barak. Obama est primordiale, risque de créer des tensions dans les relations germano-américaines. Si l'Allemagne, après le refus de G. Schröder de participer à la guerre d'Irak que Washington avait eu du mal à pardonner, devait de nouveau renâcler, elle pourrait perdre son statut d'interlocuteur privilégié de Washington au profit de la France qui ne demande qu'à prendre sa place, Nicolas Sarkozy ayant déjà accédé, partiellement à la demande américaine. Paris qui souhaite retrouver le leadership en Europe aurait ainsi les meilleures cartes grâce à une nouvelle donne dans les relations transatlantiques. A ce propos, il est intéressant d'attirer l'attention sur un article récent de l'*International Herald Tribune*, signé par D. Rogosin, ambassadeur de Russie auprès de l'OTAN, et B. Gromow, Gouverneur de Moscou, ancien commandant de la 40^{ème} Armée soviétique en Afghanistan. Les deux experts lancent un cri d'alarme, estimant que les Européens pacifistes, en voulant retirer au plus vite leurs troupes d'Afghanistan, font une erreur fondamentale, que l'Alliance atlantique ne survivrait pas à une défaite en Afghanistan et que cela entraînerait l'effondrement des structures de sécurité occidentales⁴⁰. D'autres experts occidentaux comme l'ancien ministre allemand des Affaires étrangères J. Fischer, ne disait pas

⁴⁰ *International Herald Tribune*, 12 janvier 2010.

autre chose dans un entretien accordé au quotidien français *Le Monde*⁴¹. Face à l'islamisme salafiste les Russes et l'Occident sont, en dépit de leurs divergences, dans le même bateau, ce qui pourrait aussi créer une nouvelle donne dans les relations Est-Ouest.

La défense européenne et l'OTAN

Si les relations transatlantiques restent un point central de la politique étrangère allemande, l'OTAN en tant que telle, n'est pas particulièrement spécifiée, car elle fait partie intégrante des relations transatlantiques. Le document, par contre, insiste beaucoup sur la relation amicale avec les Etats-Unis, laquelle devra être approfondie. Tout ceci n'est pas nouveau et s'inscrit dans la droite ligne de la politique suivie avec continuité par les Chrétiens-démocrates.

Un communiqué du ministère des Affaires étrangères⁴², reprend aussi le thème des valeurs communes, des relations historiques et des intérêts communs liant les deux pays mais estime que les relations transatlantiques devront être définies dans une perspective dynamique, tournée vers l'avenir. Cela suppose une relation de confiance entre les Etats-Unis et une Europe consciente d'elle-même (*selbstbewußt*) mais celle-ci ne doit pas faire contrepoids aux Etats-Unis car elle est son alliée. Ceci d'ailleurs est une constante de la politique de sécurité allemande. L'intention longtemps prêtée à Paris de concevoir la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) comme une structure concurrente de l'OTAN, avait amené les Allemands à parfois freiner la politique de défense européenne et à lier la PESD à l'OTAN. L'accord « Berlin plus » qui est une sorte de complémentarité officialisée des deux structures allait dans ce sens.

La politique européenne de sécurité et de défense (PESD), quant à elle, n'est citée que brièvement dans le contrat de coalition, en même temps que d'autres objectifs du Traité de Lisbonne, comme le contrôle des banques et la politique énergétique, sous le titre « L'Allemagne en Europe ». Le nouveau gouvernement s'engage à promouvoir ces objectifs par des projets concrets, en accord avec les partenaires européens. Certes un contrat de coalition se borne à répertorier les grandes lignes de la future action

⁴¹ J. Fischer, « L'Allemagne est en transition », *Le Monde*, 27/28. septembre 2009.

⁴² Auswärtiges Amt. *Die transatlantischen Beziehungen*. Voir sur le site du ministère: www.auswaertiges-amt.de

gouvernementale, mais il est beaucoup plus précis sur d'autres points. Ainsi la PESD apparaît diluée dans le conglomerat des objectifs découlant du Traité de Lisbonne. Ce n'est pas faire un procès d'intentions à la nouvelle coalition que de dire que certains problèmes, comme l'Afghanistan, qui ont une dimension de politique intérieure non négligeable sont beaucoup plus brûlants et prioritaires. La PESD est peut-être devenue « un long fleuve tranquille » qui suit son cours sans susciter de polémiques ou d'émoi. Vu l'espace réservé à la PESD et aux relations transatlantiques dans le contrat de coalition, celles-ci se voient accorder une place nettement plus importante, peut-être parce que la coalition tient, après les années Bush et les tentatives répétées de cavalier seul de Washington, à réaffirmer l'intangibilité du lien transatlantique. C'est peut-être pour cette raison que le contrat de coalition insiste sur le fait que le Conseil de l'OTAN doit redevenir le lieu central des débats sur la politique de sécurité. C'est peut-être parce que les élargissements répétés de l'OTAN commencent à faire douter certains de l'intérêt porté à l'Europe par les Américains, et aussi tout bonnement parce que Berlin voit sa sécurité en premier lieu assurée par l'OTAN.

Les incertitudes de cette nouvelle coalition

Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de la nouvelle coalition au pouvoir sur la définition de la politique étrangère et de sécurité allemande. Les deux ministères concernés, le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la défense, sont entre les mains de deux partis, le FDP et la CSU, dont les relations ne sont pas aisées et même conflictuelles sur des questions qui ne les concernent pas directement (politique fiscale, politique de sécurité sociale). Le ministre des Affaires étrangères est vice-chancelier, ce qui renforce son statut (C'est la raison pour laquelle les Chrétiens-sociaux bavarois voulaient un deuxième vice-chancelier de leur parti, ce que le FDP a fermement refusé) mais la chancelière est d'un autre parti (CDU). La Constitution donne au chancelier le droit de fixer les lignes générales du gouvernement (Richtlinienkompetenz), mais cette compétence, que d'aucuns dans la CDU supplient A. Merkel d'exercer, tient autant à la personnalité du chancelier qu'au rapport de forces avec le parti du ministre des affaires étrangères. A. Merkel a gagné les élections législatives mais avec un mauvais score. Les Libéraux ont fait un bon score mais l'opinion publique, confrontée aux largesses fiscales accordées à la clientèle du FDP en une période où la consolidation des finances publiques devrait être prioritaire, commence à déchanter. Les

élections à venir en Rhénanie-Westphalie, le plus grand des Länder, devraient clarifier les rapports de forces. G. Westerwelle est un néophyte en politique étrangère. A-t-il véritablement une politique ? Certains, comme le politologue A. Baring, estiment qu'il improvise, selon le moment. L'on peut toutefois rappeler que son mentor, H.-D. Genscher, probablement le plus populaire de tous les ministres des Affaires étrangères, n'avait, au départ, pas non plus de compétences particulières en la matière. Le ministre de la Défense, K.T. zu Guttenberg s'est finalement bien tiré de l'affaire de Kunduz, peut-être parce qu'A. Merkel ne pouvait plus remanier son cabinet. Il aura probablement à reprendre en mains un ministère où son prédécesseur n'a pas laissé d'empreintes marquantes. Il reste que la valse des Inspecteurs généraux, démissionnant l'un après l'autre depuis l'épisode R. Scharping (ministre de la Défense de G. Schröder, contraint lui aussi à démissionner), a repris, sous le nouveau gouvernement, ce qui ne présage peut-être pas de rapports sereins avec la Bundeswehr. Le poste de ministre de la défense a la réputation d'être un siège éjectable et les ministres de la Défense qui ont su concilier autorité et confiance de l'armée (le modèle reste H. Schmidt, ministre de la Défense avant de devenir chancelier) sont rares.

Même si cette coalition répond aux vœux d'A.Merkel il n'est pas exclu que les divergences entre CDU et FDP se révèlent plus grandes qu'avec le SPD du temps de la précédente « grande coalition », que certains dans la CDU commencent à regretter. Il n'y avait pas de divergences fondamentales sur la politique extérieure, ni sur l'action extérieure, ni non plus sur le rôle de la Bundeswehr dans la réalisation de la politique extérieure. Il n'est pas évident qu'il en soit ainsi avec les Libéraux. Il est frappant que les turbulences au sein de la coalition commencent très tôt, à peine cent jours après les élections, bien plus tôt qu'elles ne se sont fait jour dans la coalition précédente.

Un compromis pour éviter les divergences

On peut dire que ce contrat de coalition n'apporte pas, en dehors des quelques points cités ci-dessus, de grandes nouveautés quant à la politique étrangère et de sécurité. C'est un compromis qui évite les divergences et doit être acceptable pour les trois partis de la coalition, ce qui implique de se concentrer sur ce qui est consensuel et de laisser dans le non-dit ce qui ne l'est pas. Ce n'est pas non plus un agenda définissant l'action à venir. Mais la place donnée aux différents thèmes permet toutefois de voir où sont les

priorités. Et sans aucun doute pour l'Allemagne, pour l'instant, c'est la question de l'engagement en Afghanistan qui requiert toute l'attention. L'insistance répétée sur l'approfondissement des relations amicales avec les Etats-Unis, définies comme pilier fondamental de la politique étrangère de la République fédérale, pourraient d'ailleurs, outre le fait que cela reste une constante de la politique allemande, faire aussi office de compensation à d'éventuelles querelles bilatérales sur l'Afghanistan. La Chancelière vient tout juste de décider d'augmenter le contingent allemand de 500 soldats ce qui le porterait à 5000 hommes, plus une réserve de 350 soldats, mais cela reste quand même en dessous de l'attente américaine et apparaît plutôt comme un geste d'apaisement que comme une montée en force de la présence allemande. La Bundeswehr devra par ailleurs se retirer à partir de 2014. Quoiqu'il en soit, les relations transatlantiques et l'OTAN, resteront l'axe fondamental de la politique étrangère et de sécurité de l'Allemagne.

La PESD n'est plus une priorité

L'Europe reste bien sûr aussi un axe privilégié surtout pour les Chrétiens démocrates. L'empreinte des Chrétiens sociaux bavarois apparaît pourtant dans le contrat de coalition qui souligne la place du principe de subsidiarité (dont on ne parlait plus depuis longtemps) car ils ont toujours cherché à limiter les compétences de Bruxelles. Le FDP et G. Westerwelle seraient moins enclins que la CDU - et le SPD en son temps - à dire « amen » à Bruxelles surtout dans le domaine financier. Le gouvernement a déjà déclaré qu'il n'était pas question de relever la contribution allemande au budget commun, ce qui est approuvé par l'opinion publique. Si la question d'un transfert au profit des Etats membres profondément endettés, et en premier lieu de la Grèce au bord de la faillite, devait se poser publiquement, il est certain que le consensus sur l'Europe en subirait le contre-coup. L'Europe de la défense n'apparaît pas comme un point particulièrement mis en valeur dans le contrat de coalition. Peut-être parce qu'elle ne provoque plus de grandes passions, mais surtout pour des raisons financières. La PESD coûte cher, la Bundeswehr se débat depuis longtemps dans les problèmes posés par les impasses budgétaires, son engagement à l'extérieur absorbe beaucoup de moyens et la crise financière de l'an dernier n'a pas arrangé les choses ; le gouvernement ayant – comme en France - dépensé beaucoup d'argent pour « sauver » les banques et autres sociétés au bord de la faillite, on peut craindre des poussées inflationnistes ce qui réduiraient encore les moyens de la Bundeswehr. De plus l'Allemagne s'est toujours opposée pour

différentes raisons, politiques mais aussi financières, à des doubles emplois entre la PESD et l'OTAN. Le retour de la France dans l'OTAN permettra sans doute de réduire les frictions découlant des suspicions allemandes sur les vrais objectifs de Paris. Toutefois il ne faut pas s'attendre à un bond en avant de la PESD puisque la complémentarité des deux structures est acquise et qu'en application du principe de subsidiarité, Berlin peut estimer que l'OTAN fera ce que la PESD ne saura pas faire.

Toutefois, il ne faudrait pas oublier les mises en garde des experts russes dont nous avons fait état. Si l'OTAN devait connaître en Afghanistan un nouveau Vietnam, les structures de sécurité occidentales risqueraient de s'effondrer. L'OTAN perdrait sa crédibilité alors que la PESD serait encore loin d'être véritablement opérationnelle et ne saurait relever les défis de sécurité auxquels l'Europe serait confrontée.

*

* *

Contribution

La défense de l'Europe

Daniel VALERY, Général d'armée (2s), président⁴³ ;
Rodolphe MONNET, rapporteur ; Gérard LIORET, Benoît
TAMALET, Alexandre SCAGGION, Quentin PERRET, Cindy
THAI.

Face aux dangers de toute nature auxquels elles peuvent se trouver confrontées, nos sociétés ont un besoin vital d'être protégées par une politique efficace de sécurité et de défense. Cette politique doit se fonder sur une appréciation, en permanence actualisée, des risques et menaces envisageables et se traduire par l'adoption d'un ensemble de dispositions concrètes définissant les objectifs, les organisations, les moyens de renseignement et d'intervention et les modes d'action.

Les scénarios à prendre en considération sont de nature et d'ampleur très diverses. Les réponses à leur apporter sont donc très variées et leur efficacité repose sur :

- une bonne analyse de situation,
- la rapidité de réaction au plus tôt et au plus près,

⁴³ Ce groupe de travail a produit les travaux suivants dont certains ont été publiés dans cette revue *Défense & Stratégie*:

- « Réflexions sur la défense », décembre 2004 ;
- « La défense et le projet de constitution européenne », *Défense & Stratégie*, N°13, juin 2005 ;
- « Propositions pour une politique de défense renouvelée », *Défense & Stratégie*, N°19, février 2007
- « A propos de l'instauration d'un service civique », mars 2007 ;
- « Du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale à la Loi de programmation militaire », *Défense & Stratégie*, N°24, 3^e trimestre 2008.

- l'engagement de moyens humains et matériels en mesure de résoudre le problème posé.

Ces moyens comportent, en premier lieu, les moyens existants et immédiatement disponibles (police, sapeurs-pompiers, sécurité civile, armée d'active) adaptés à un certain niveau de risques et de menaces. Au delà de ce niveau, lorsqu'on est confronté à une situation exceptionnelle dépassant les capacités de ce premier échelon, doivent entrer en jeu des moyens exceptionnels, avec l'intervention de réserves nationales, qu'il convient d'avoir prévues, et avec le recours à des acteurs extérieurs d'importance croissante, pays voisins, Union européenne, OTAN...

A l'éventail des scénarios envisageables correspond nécessairement une gradation des réponses à apporter.

Cela paraît assez évident face aux risques naturels ou technologiques, mais semble poser problème dans le domaine de la défense.

Chaque Etat comprend bien que face à une agression le visant (action terroriste, par exemple), il lui appartient de réagir en premier, même s'il peut ultérieurement bénéficier d'appuis extérieurs. Le concept de défense nationale reste donc intangible et naturellement admis par les Etats qui se considèrent comme responsables de la sécurité de leurs concitoyens.

Si l'ensemble des pays membres de l'Alliance atlantique font l'objet d'une agression militaire majeure, c'est, bien sûr, l'OTAN qui est appelée à jouer son rôle, avec l'engagement coordonné des forces des Etats membres.

Il est aussi possible que plusieurs Etats européens fassent l'objet d'une agression limitée, ne concernant pas tous les membres de l'Alliance. Ils doivent alors avoir une capacité de réaction autonome répondant, en particulier, aux cas où la puissance américaine ne serait pas immédiatement disponible ou devrait faire face à d'autres priorités.

Il serait hasardeux d'ignorer cette hypothèse. En effet, prétendre que la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) conduite par l'Union européenne (UE) doive se cantonner aux seules missions de Petersberg⁴⁴ et abandonner la défense

⁴⁴ Les missions ou tâches de Petersberg sont une série de missions décidées en 1992 à Petersberg (près de Bonn, en Allemagne), par les États membres de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) pour décider quelles actions de défense ils pourraient entreprendre ensemble. Ce concept a été repris par l'Union

collective à la seule OTAN reviendrait à consentir une impasse grave pour l'avenir de nos populations européennes.

Il manque manifestement dans l'articulation de notre défense un niveau entre la défense nationale et l'OTAN, un niveau intermédiaire, complémentaire et non concurrent des deux autres dont la principale mission est de répondre à des situations particulières que l'on ne peut évacuer.

L'importance du niveau européen de défense est manifeste.

Les Européens ont des intérêts spécifiques communs à défendre et des priorités propres à faire valoir, ce qui leur impose de disposer d'un degré suffisant d'autonomie de décision et d'action et d'une influence reconnue sur la scène internationale. Ils sont les mieux placés pour avoir une juste appréciation des risques et menaces les concernant directement et des parades à leur opposer. Ils doivent enfin être capables en cas d'agression de réagir par eux-mêmes et sans délai et ce, en précurseur, en complément, voire en substitution temporaire de l'OTAN, notamment dans le cas où celle-ci serait déjà engagée sur d'autres théâtres.

En fait, l'intérêt de ce niveau intermédiaire de défense est généralement admis dans son principe. Il s'est traduit naguère par la notion de pilier européen de l'Alliance et plus récemment par le concept, inscrit dans les différents projets de traité, de « coopération structurée ». Ce dernier reconnaît la capacité de regroupement des Etats européens souhaitant s'impliquer dans une communauté de défense.

On peut se demander pourquoi ces perspectives n'ont pas connu encore de véritable traduction concrète. Cette anomalie tient au fait que la construction de l'Union européenne n'a pas accordé à la défense la place qu'elle mérite et a laissé se développer des divergences importantes entre les Etats membres, qui ont été à l'origine d'une dissociation aberrante entre le domaine de la participation européenne aux opérations internationales de stabilisation pris en charge par l'Union au titre de la PESD et,

européenne, qui englobe les dix États membres de l'UEO, et progressivement intégré dans le corpus de traités de l'Union et notamment dans le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007. Il recouvre précisément les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises.

d'autre part, la défense européenne proprement dite, quasiment délaissée en raison de l'impossibilité d'un accord général sur une responsabilité européenne de défense collective.

Cette situation nourrit l'idée qui prévaut dans les discours officiels selon laquelle l'ensemble « PESD actuelle plus OTAN » couvre la totalité des besoins de défense de l'Europe, affirmation trompeuse et dangereuse mais qui connaît un succès certain parce que politiquement très confortable.

Comment réaliser concrètement un niveau européen de défense ?

L'Union européenne peut difficilement répondre au problème du fait qu'un nombre non négligeable d'Etats membres ne veulent pas entendre parler de défense européenne, qu'ils aient choisi de rester neutre ou de laisser à la seule OTAN le soin de protéger leur population et leurs intérêts. Il faut reconnaître que l'UE n'est pas aujourd'hui une véritable union politique et qu'elle ne semble pas pouvoir le devenir à court terme.

La solution se trouve dans une organisation interétatique regroupant les Etats désireux de participer à la responsabilité d'une défense européenne. Celle-ci serait un sous-ensemble autonome de l'Union correspondant à la formule des coopérations structurées. Elle pourrait s'inspirer d'une organisation démocratique existante, l'UEO, qui avait initialement en charge la « légitime défense collective »⁴⁵ de l'Europe mais dont le rôle s'est quelque peu brouillé à travers les vicissitudes de la construction de l'Union européenne. On pourrait imaginer de recentrer cette UEO sur sa vocation première et de lui donner un nouveau souffle tant au niveau de son exécutif, du Conseil de l'UEO, que de son Assemblée. Composée de représentants nationaux, celle-ci est habilitée au contrôle parlementaire d'une politique intergouvernementale de défense européenne.

En conclusion, la politique de défense ne peut se limiter aux réponses aux défis du moment. Elle doit prendre en compte les menaces potentielles à court, moyen et long termes qui ont été opportunément rappelées dans le récent Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

⁴⁵ Article V du Traité de Bruxelles modifié le 23 octobre 1954

La situation actuelle devrait conduire les responsables de la défense :

- à reconnaître les insuffisances actuelles de notre défense collective et à en informer les citoyens qui ne peuvent rester étrangers aux conditions de leur sécurité,
- à s'attacher à remédier aux lacunes constatées au niveau européen par la mise en œuvre d'une formule du type coopération structurée et, sans plus attendre, par l'engagement, même de façon informelle, d'une réflexion entre Etats européens qui le souhaitent sur les risques et menaces à prendre en considération et sur les coopérations concrètes à organiser.

*

*

*

Notes de lecture

Jan Eichler : *Mezinárodní bezpečnost v době globalizace* (Sécurité internationale dans un monde globalisé). Portal, Prague, 2008.

Par le général **Antoine Rasek**, ancien vice-ministre de la défense de la République Tchèque (1989-1992), sociologue.

Si la sécurité internationale était perçue au début des années 90 comme un sujet banal, sinon ennuyeux, après les attentats du 11 septembre 2001 et la déclaration de la guerre globale contre le terrorisme par le Président des Etats-Unis G.W Bush, les livres consacrés à ce sujet ont connu un regain d'intérêt de la part des étudiants, des professeurs et des chercheurs. C'est le cas pour le cinquième ouvrage que Jan Eichler, chercheur à l'Institut des relations internationales et Maître de conférences de la Faculté des relations internationales à Prague, a publié en 2009 sous le titre *Sécurité internationale dans un monde globalisé*. Ce spécialiste tchèque publie aussi en France, en Allemagne, en Slovaquie et en Roumanie.

L'ouvrage de Jan Eichler est composé de quatre chapitres. Dans le premier chapitre, l'auteur dresse dans un premier temps un tableau des différentes théories dans le domaine des relations internationales et des questions de sécurité : à savoir le néoréalisme, l'institutionnalisme libéral, le constructivisme et la théorie critique. L'auteur s'est basé pour écrire cette partie sur les ouvrages les plus récents, publiés en anglais et en français entre 2000 et 2008. Dans un second temps, l'auteur se focalise plus particulièrement sur deux concepts qui représentent d'après lui, les concepts clés de la politique de sécurité de chaque pays : à savoir la « menace » et le « risque ». Jan Eichler souligne que la menace est un phénomène qui existe indépendamment de la volonté des acteurs tandis que le risque est un phénomène subjectif. D'après lui, les risques courus résultent chaque fois des décisions des hommes politiques qui sont responsables des conséquences de leurs décisions dans le domaine de la sécurité.⁴⁶

Pour illustrer ce cadre purement théorique, l'auteur choisit deux exemples historiques contemporains : comment les responsables politiques de deux pays de l'ancienne Petite Entente, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie ont réagi face à la menace nazie

⁴⁶ Eichler, J.: *Mezinárodní bezpečnost v době globalizace*, p. 43.

au début de la seconde guerre mondiale. En 1939, la Tchécoslovaquie était menacée directement par l'Allemagne nazie car ils avaient une frontière commune. Mais le président Edvard Benes n'a pas voulu courir le risque d'une résistance armée qui aurait été suicidaire et durant les premières années de l'occupation allemande, son pays n'a pas subi des représailles et des massacres. Quant à la Yougoslavie, elle ne figurait pas sur la liste des cibles immédiates de Hitler, son premier objectif étant de s'emparer de la Grèce. Mais, deux ans plus tard, au printemps 1941, les officiers grecs, sous le commandement du général Mirkovic, risquèrent une confrontation militaire avec les Allemands et le résultat fut catastrophique – la décimation de leur armée en trois semaines et l'installation d'un régime encore plus répressif qu'en Tchécoslovaquie.⁴⁷ A cause du risque couru par ces officiers, la Yougoslavie s'exposa à la menace hitlérienne beaucoup plus gravement que la Tchécoslovaquie.

Dans les parties suivantes, l'auteur explique les autres concepts de la théorie de la sécurité internationale, notamment le dilemme de la sécurité, la communauté de sécurité, la paix et la guerre. Les deux derniers concepts sont expliqués dans une perspective historique et dans les circonstances internationales contemporaines.

Dans le deuxième chapitre, l'auteur traite des guerres qui ont ravagé les différentes parties du monde dans les années 1990. Il commence par les guerres dans le monde historique (selon Fukuyama), c'est-à-dire en Afrique (Algérie, Ethiopie, et notamment, l'Afrique australe), en Amérique Latine (guerre civile en Colombie) et en Asie du Sud-est (notamment l'Indonésie). Mais l'accent est mis ultérieurement sur les deux grandes guerres déclenchées par les Etats-Unis : la guerre du Golfe (1990-1991) et l'intervention contre la Serbie, dite guerre du Kosovo (1999).

En commentant l'opération *Tempête de Désert* (la première guerre du Golfe de 1990-1991), Jan Eichler approuve le 41ème président des Etats-Unis (G.H.W. Bush) d'avoir consacré six mois à la préparation diplomatique de l'intervention militaire pour contraindre Saddam Hussein à se retirer du Koweït. Cette préparation diplomatique lui a permis d'intervenir sur la base d'un mandat du Conseil de sécurité de l'O.N.U, (N°678-1990) qui l'autorisait « d'utiliser tous les moyens nécessaires ».

Dans le cas de la guerre contre la Serbie en 1999 (l'opération *Force alliée*), l'auteur ne dissimule pas sa critique à l'égard du Président Bill Clinton. Il lui reproche d'avoir déclenché la guerre

⁴⁷ Eichler, J.: op cit., pp. 40-43.

sans avoir obtenu la moindre autorisation du Conseil de sécurité de l'O.N.U et d'avoir mis en œuvre une stratégie qui sacrifiait la population civile serbe afin de garantir la survie des pilotes américains lors des missions de bombardement.

Dans le troisième chapitre, l'auteur se concentre sur les problèmes liés au terrorisme global après le 11 septembre 2001. Il considère le terrorisme comme une des formes de la stratégie indirecte, mais se refuse à le confondre avec la guerre asymétrique.⁴⁸, Jan Eichler analyse les deux approches fondamentales de la menace terroriste. Il critique la stratégie du Président G.W Bush qui est entrée dans l'histoire sous le nom de « Guerre globale contre le terrorisme » (GWAT ou *Global war against terrorism*) et, montre notamment, les conséquences néfastes de cette doctrine.

D'un autre côté, il ne cache pas ses sympathies pour *la Stratégie européenne de sécurité* (SES 2003) et, notamment, pour son approche préventive. Il la présente comme une négation implicite de la stratégie américaine de 2002 (National Security Strategy, 20 septembre 2002) et met en évidence ses trois priorités stratégiques. La première, est la recherche de la stabilisation dans le voisinage de l'Union européenne. Selon Jan Eichler, il s'agit de la négation de la stratégie "Bushienne" du *Regime Change Policy*. La seconde, est la volonté de trouver une solution au conflit israélo-palestinien selon des modalités différentes de celles du projet américain du Grand Moyen-Orient. Enfin, l'accent mis sur le droit international implique le refus de grandes opérations militaires sans un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU.

Le dernier chapitre est consacré aux acteurs principaux de la sécurité internationale au début du XXI^e siècle. Après avoir critiqué ouvertement l'héritage du président G.W. Bush, l'auteur salue les programmes des candidats démocrates lors de la campagne présidentielle de 2008 et, notamment les changements indiqués dans la *National Defense Stratégie 2008*, appelée aussi la doctrine Gates du nom du Secrétaire à la Défense qui a succédé à Donald Rumsfeld et maintenu dans ses fonctions par le président Obama. D'après Jan Eichler, les Etats-Unis abandonneraient progressivement une politique fondée sur l'unilatéralisme et le militarisme pour se rallier à des positions plus multilatérales et équilibrées n ce qui concerne le recours à la force. Aussi fait-il preuve d'un optimisme prudent dans son appréciation de la

⁴⁸ Eichler, J.: op cit., pp. 162-164.

stratégie de sécurité des Etats-Unis au début de la nouvelle décennie.⁴⁹

Le livre de Jan Eichler ne cède pas au conformisme ambiant et par la qualité de ses analyses il a d'ores et déjà retenu l'attention des étudiants, des chercheurs et des enseignants dans le domaine des relations internationales en République tchèque. A ce titre, il mérite d'être porté à la connaissance du public français et nous formons le vœu qu'il puisse être traduit en français ou en anglais.

*

* *

Franck Orban. **La France et la puissance. Perspectives et stratégies de politique étrangère (1945-1995)**. Oslo, University of Oslo, Faculty of Humanities, 2009. 461 p. (Series Acta Humaniora N°391), ISSN 0806-3222.

Par **Patrice Buffotot**, directeur de l'Observatoire européen de sécurité.

Cet ouvrage est la publication de la thèse de doctorat soutenue par Franck Orban à la faculté des Lettres de l'Université d'Oslo en mai 2009. L'auteur qui a fait ses études en France (Nice, Caen) est chercheur dans un *think tank* spécialisé sur la construction européenne (Europa-programmet-Oslo) à Oslo. Il est notamment le correspondant en Norvège de l'Observatoire européen de sécurité et il a contribué aux différentes éditions de *La défense en Europe* publiée à la Documentation française. Il écrit régulièrement des articles dans la revue de l'Observatoire, *Défense & Stratégie*.

Cette étude arrive à un moment intéressant où certains responsables politiques français s'interrogent sur l'orientation de la politique étrangère de la France car les vieux rêves de puissance n'ont toujours pas disparu chez certains responsables politiques. Un des intérêts de l'ouvrage, c'est que l'auteur apporte un regard extérieur aux visions franco-françaises sur le sujet.

Franck Orban a divisé son étude en deux grandes parties. La première, théorique, étudie la notion de puissance. Dans la seconde, historique, il confronte la théorie à la réalité de la politique étrangère et de sécurité de la France de la fin de la seconde guerre mondiale au dernier septennat de François Mitterrand.

⁴⁹ Eichler, J.: Ibidem, pp. 272- 275.

Dans la première partie, l'auteur présente la position des grandes écoles de relations internationales face à la notion de puissance et montre la contribution des théoriciens français. La notion de puissance est selon l'auteur incontournable dans la littérature politique française. Il étudie l'analyse réaliste de la puissance et notamment Raymond Aron le fondateur de l'école française qui a approfondi ce concept dans son ouvrage *Paix et guerre entre les nations* puis dans sa lignée, Pierre Hassner ainsi que les militaires comme les généraux André Beaufre, Pierre Gallois et Richard Ailleret. En histoire, ce sont Pierre Renouvin et Jean-Baptiste Duroselle et plus récemment René Giraud et Robert Franck. Il aborde ensuite la critique exercée par l'école libérale qui défend la thèse de l'affaiblissement des Etats, de l'interdépendance de plus en plus grande et de l'existence d'une solidarité internationale. Cette école est représentée en France par Marcel Merle, puis par Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts qui développent une nouvelle dimension culturelle à leur approche.

Il consacre enfin un chapitre au débat français sur le déclin. Ce débat récurrent sur le déclin ou la décadence, véritable spécialité française, a resurgi après la chute du mur de Berlin (période 1989-1991). La France semble regretter son ancien statut de grande puissance. Ces débats se produisent à des moments douloureux de son histoire : les défaites de 1870 puis de 1940 qui remettent en cause le statut de la France. Ce sera ensuite l'opération de Suez en 1956, révélateur du syndrome de Munich dont souffrait la France à l'époque. Suez marquera la dernière opération militaire d'envergure organisée avec les Britanniques d'une façon unilatérale. L'auteur montre que le général de Gaulle a compris la mutation de la puissance. C'est pour cela qu'il met fin à la guerre d'Algérie afin de pouvoir doter la France de l'arme nucléaire, nouvel instrument de puissance.

La seconde partie historique aborde la politique de la IV^e République qui fait reposer sa puissance sur l'occupation de l'Allemagne, sa qualité de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, et la construction européenne. Le choix de l'atlantisme et son intégration dans les structures de l'OTAN montre que la France renonce en partie à sa vocation mondiale. L'auteur aurait pu insister sur le fait que les responsables politiques ont agi d'une façon schizophrène. En effet si la France est membre de l'OTAN, dans la réalité les forces militaires françaises, sous le prétexte de défendre l'Indochine puis l'Algérie face aux menaces communistes, ont combattu à des milliers de kilomètres de la métropole et n'étaient pas présentes sur le front européen au grand mécontentement des Américains. Inconsciemment ou non, cette

politique permettait aux politiques français de jouer une politique de puissance autonome. Le cas de Suez montre que des puissances moyennes comme la France et la Grande-Bretagne ne peuvent plus mener seules des opérations militaires d'envergures sans l'accord d'au moins une des grandes puissances. La France et le Royaume-Uni ont été tancés aussi bien par les Etats-Unis que par l'URSS.

Le second chapitre est consacré à la politique du général de Gaulle et à l'instauration de la Ve République. Le général de Gaulle, une fois levée l'hypothèque « coloniale » avec la fin de la guerre d'Algérie (1962) et l'indépendance des pays africains (1963), fait reposer la puissance sur l'arme nucléaire mais aussi sur le développement de l'économie qui sera la priorité de son successeur G. Pompidou (chapitre 2). Valéry Giscard d'Estaing va prendre plus de distance avec la politique « gaulliste », y compris dans le domaine militaire où il entend renforcer les forces conventionnelles au détriment des forces nucléaires ce qui a provoqué une ferme réaction du parti gaulliste et l'obligera à renoncer à ses conceptions.

Le dernier chapitre (4) traite des deux septennats de François Mitterrand (1981-1995). Le candidat Mitterrand a incarné lors de la campagne électorale de 1981 la fonction patriotique en se ralliant à la dissuasion nucléaire. Le programme du candidat, inspiré par J-P Chevènement, renoue avec la conception de la France grande puissance mondiale : « Il est temps que la France se souvienne... qu'elle existe que pour le monde entier. La doctrine militaire s'éclaire alors. Celle d'une France forte, sûre d'elle-même, maîtresse de ses moyens et de ses décisions »⁵⁰.

F. Mitterrand reprend à son compte la doctrine gaulliste de dissuasion ce qui ne l'empêchera pas de se rapprocher des Etats-Unis dans l'affaire des euromissiles. Il cherche à ne pas se laisser « dépasser » par les Américains que ce soit avec la guerre des étoiles (Initiative de Défense Stratégique), ou la réforme de l'OTAN. C'est pour cette raison qu'il cherche à regrouper les Européens au sein de l'UEO puis de l'Union européenne pour constituer un pilier européen de défense. La conception « européenne » de la France serait le moyen de lui permettre d'acquérir un supplément de puissance qui serait « partagée ».

Franck Orban fait apparaître les contradictions théoriques dans lesquelles la France se trouve plongée en s'accrochant à ce concept de « puissance ». Il serait intéressant de poursuivre cette étude sur la période de Jacques Chirac (1995-2007) et celle de Nicolas Sarkozy qui marque le retour de la France dans l'OTAN.

⁵⁰ J-P Chevènement, « Le pourrissement de la doctrine militaire » in *Le Monde* du 4 mai 1981.

Défense & Stratégie

*Revue électronique publiée depuis mars 2002 par
l'Observatoire Européen de Sécurité*

Comité de Rédaction

Patrice Buffotot, directeur de l'Observatoire européen de sécurité
David Hanley, professeur à l'Université de Cardiff
Jean Klein, professeur émérite à l'Université de Paris 1
Jean-Pierre Maury, professeur à l'Université de Perpignan
Pere Vilanova, professeur à l'Université de Barcelone
Yves Viltard, maître de conférences à l'Université de Paris 1

Pour nous contacter

Par Courrier :

Observatoire Européen de Sécurité
Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne (CRPS)
(UMR – CNRS 8057)
UFR 11- Centre Sorbonne
Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)
12 Place du Panthéon 75231 Paris Cedex 05

Par Téléphone : 33 (1) 40.46.33.45

Par Internet : buffotot@univ-paris1.fr

Pour trouver les anciens numéros sur Internet :

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