

Défense & Stratégie

Octobre 2002 - Bulletin d'information de l'Observatoire Européen de Sécurité -

N°03

CRIS - Université de Paris 1 (Panthéon –Sorbonne)

Éditorial : La prédominance américaine dans la vie internationale

Ce bulletin numéro 3 est consacré à la politique américaine puisqu'elle a dominé l'actualité internationale ces derniers mois sur de nombreux sujets. On constate que l'administration Bush mène une politique résolument unilatéraliste. C'est le cas dans la nouvelle posture du gouvernement américain concernant sa conception de la maîtrise des armements et du désarmement qui s'inscrit dans la lutte contre le terrorisme et les États voyous, mais aussi dans son opposition à la nouvelle Cour pénale internationale (CPI) et à sa volonté de se désengager des opérations de paix, laissées volontiers aux Européens.

Pendant ce temps l'Europe de la défense « bat de l'aile » puisque les Européens ont renoncé à remplacer l'OTAN en Macédoine à parti du 26 octobre prochain (Opération Renard roux). Quant à la Force de réaction rapide décidée à Helsinki le 11 décembre 1999, elle se heurte à des difficultés politiques (la coopération avec l'OTAN sera impossible tant que durera l'opposition entre la Grèce et la Turquie) mais aussi financières. Les pays européens ne sont toujours pas prêts à faire un effort budgétaire pour leur défense.

Pendant ce temps, le secrétaire d'état des États-Unis, Donald Rumsfeld, a proposé lors de la réunion de l'OTAN à Varsovie le 24 septembre dernier, la création d'une Force de réaction de l'OTAN (FRO). Le prochain sommet de Prague des 21 et 22 novembre, devra décider de sa création. Cette FRO forte de 21.000 hommes devrait pouvoir intervenir entre 5 et 30 jours, donc dans des délais très rapides et en dehors de la zone OTAN actuelle. Elle aurait ainsi une « portée accrue » par rapport aux limitations géographiques actuelles de l'OTAN. C'est la survie de l'organisation qui est en cause avec cette proposition, puisque les Américains ont expliqué que si les Européens n'adoptaient pas cette réforme, ils

ne verraient plus d'intérêt dans l'OTAN. Cette FRO concurrence évident fortement la Force de réaction rapide de l'Union européenne et la question des liens entre les deux forces se pose. Un autre danger de cette proposition réside aussi dans les exigences demandées aux alliés en ce qui concerne le niveau de la haute technologie dans les domaines du commandement, du contrôle, des communications, de l'interopérabilité et de la puissance de feu. Or si les Européens sont dans l'incapacité d'y répondre, ils ne pourront pas tenir leur place dans cette nouvelle force et s'élimineront d'eux-mêmes. Dans ce cas les Américains s'affranchiraient alors des Européens. Notre prochain bulletin sera consacré à la défense européenne.

Dans le cadre des opérations de consolidation de la paix, de nouveaux métiers comme celui de conseiller politique civil auprès du Commandant en chef ont été créés. Ce métier, inventé par les Britanniques et repris par les Américains, s'impose à tous les pays européens qui participent à des forces multinationales. Un ancien conseiller auprès du Commandant de la SFOR nous montre tout l'intérêt pour le chef d'état-major d'avoir à ses côtés, un tel spécialiste dans la gestion des crises. Il reste à espérer que les États européens professionnalisent ce nouveau métier en assurant une formation à part entière comme le font les Américains.

Patrice Buffotot

Sommaire

Éditorial : « La prédominance américaine dans la vie internationale » par Patrice Buffotot
« Maîtrise des armements et lutte contre le terrorisme » par Jean Klein
« Les États-Unis, la CPI et les opérations de paix » par Nicole Vilboux
« Le conseiller politique en État-Major multinational » par Jean-Jacques Patry
« Le Rapport Star 21 » par Patrice Buffotot

Maîtrise des armements et lutte contre le terrorisme

Dès son entrée en fonction, l'Administration Bush a manifesté des réserves à l'égard de la maîtrise des armements et du désarmement et a laissé entendre qu'elle s'affranchirait des contraintes du traité ABM dans la mesure où il constituait un obstacle à l'édification d'une défense anti-missile efficace pour se prémunir contre les agissements des États voyous (*rogue states*). Par ailleurs, elle n'avait nullement l'intention d'engager la procédure de ratification du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (CTBT ou *Comprehensive test ban treaty*) qui avait été suspendue par le vote négatif du Sénat du 13 octobre 1999 et ce en dépit d'un avis favorable de l'ancien chef d'état major des armées, le général John Shalikashvili, qui avait considéré dans un rapport rendu public en janvier 2001 que l'entrée en vigueur du CTBT n'était pas contraire aux intérêts de sécurité des États-Unis et contribuerait à la consolidation du régime de non-prolifération. Mais l'administration Bush y voyait surtout une entrave à la mise au point d'armes miniaturisées et précises qui pourraient s'avérer indispensables dans le cadre d'une stratégie de contre prolifération. Enfin elle ne souhaitait pas inscrire la réduction des armements stratégiques dans le cadre des START jugés trop rigides et marquait une nette préférence pour des réductions unilatérales concertées qui présentaient l'avantage de conférer aux États-Unis une grande latitude dans l'adaptation de leur appareil militaire à un environnement stratégique mouvant.

On trouve le reflet de cette philosophie dans le rapport d'un groupe d'études dirigé par Keith B. Payne et publié au début de l'année 2001 sous les auspices du National Institute for Public Policy¹. Selon les experts qui ont participé à cette réflexion et dont certains occupent aujourd'hui des positions éminentes

¹ « Rationale and requirements for U.S. nuclear forces and arms control. Executive report » - Etude réalisée par le National Institute for Public Policy sous la direction de Keith B. Payne - *Comparative Strategy*, Vol 20, N°2, avril-juin 2001.

au Conseil National de Sécurité et au Pentagone, la maîtrise des armements ne doit plus tendre à la codification minutieuse des niveaux d'armement des grandes puissances en se référant à la logique de la « destruction mutuelle assurée » (MAD). En agissant de la sorte, on ne ferait que perpétuer les soupçons et les animosités d'un autre âge, alors qu'il s'agissait de dissiper les malentendus entre les anciens adversaires idéologiques et de rétablir la confiance par une coordination des stratégies et une plus grande transparence des activités militaires. Une telle approche présenterait l'avantage de la simplicité puisqu'on renoncerait à la rédaction de traités volumineux définissant d'une manière précise les obligations des parties ; en outre, les mesures de réduction annoncées seraient réversibles et les États-Unis auraient la possibilité de modifier la configuration de leurs forces stratégiques pour faire face à toute éventualité, qu'il s'agisse de la résurgence d'une menace ancienne ou du surgissement de risques nouveaux.

Le penchant de l'Administration Bush pour des solutions unilatérales dans le domaine de la maîtrise des armements ne s'est pas démenti ultérieurement mais il serait excessif de voir dans cette pratique l'expression d'un « changement de paradigme », comme certains l'ont soutenu. En effet, les exigences de la lutte contre le terrorisme après les attentats du 11 septembre 2001 et l'impératif de la coopération avec la Russie ont imposé la recherche de solutions collectives et conduit les Américains à se rallier à un modèle de sécurité qui se caractérise par une combinaison de réductions unilatérales, d'accords formels et de contrôles renforcés sur les transferts de matières et technologies sensibles afin d'empêcher des organisations criminelles d'accéder à des armes de destruction massive. Il n'en reste pas moins que l'Administration Bush a pris ses distances par rapport à la conception traditionnelle de la maîtrise des armements comme l'atteste le traité sur la réduction des armements stratégiques offensifs (*Strategic Offensive Reductions Treaty ou SORT*) signé à Moscou, le 24 mai 2002.

Ce traité est le plus court de l'histoire du désarmement puisqu'il comporte seulement 5 articles et tient en deux pages alors que le traité START dont il constitue le prolongement en

comportait plusieurs centaines. Dans son préambule, les deux parties affirment leur intention d'établir entre eux un partenariat authentique fondé sur les principes de « la sécurité mutuelle, de la coopération, de la confiance, de la transparence et de la prévisibilité ». Ces intentions sont précisées et authentifiées par une déclaration commune sur « les nouvelles relations stratégiques » et c'est pour créer les conditions d'un renforcement de la sécurité et de la stabilité internationales que Russes et Américains sont convenus d'une réduction des deux tiers de leurs arsenaux stratégiques. Les parties contractantes auront toute latitude dans le choix des moyens pour atteindre les plafonds finaux (1700/2200 charges nucléaires) à l'échéance prévue (31 décembre 2012). Ainsi certaines armes seront éliminées, d'autres seront stockées, d'autres enfin seront conservées comme réserves opérationnelles. Par ailleurs, le traité ne donne pas d'indications sur la structure des forces stratégiques au terme du processus et rompt avec la pratique antérieure qui consistait à répartir les charges nucléaires entre les trois composantes de la triade stratégique – missiles sol-sol, missiles mer-sol et bombardiers à long rayon d'action. Enfin, l'article III relatif à la mise en œuvre du traité est laconique puisqu'il se borne à prévoir la création d'une commission bilatérale qui se réunira au moins deux fois l'an pour débattre des questions litigieuses. Quant à la vérification elle ne fait pas l'objet de dispositions particulières car on estime qu'elle n'est plus nécessaire entre « partenaires stratégiques » mais il est entendu que l'on prendra appui sur le régime institué par le traité START pour surveiller l'évolution des forces stratégiques pendant la durée du traité et garantir le respect des engagements pris en ce qui concerne la réduction des « ogives nucléaires déployées opérationnellement »

Ce traité a été salué comme une étape sur la voie du désarmement nucléaire mais il a également suscité des critiques de la part de ceux qui déplorent que les plafonds finaux soient trop élevés pour les besoins de la dissuasion et que les ogives nucléaires ne soient pas éliminées car leur stockage en Russie n'offre pas de garanties contre le vol et le détournement au bénéfice d'organisations criminelles. On a également relevé que les États-Unis auront la possibilité de redéployer

au moins 2400 ogives nucléaires tenues en réserve dans l'hypothèse où le traité ne serait pas prorogé au-delà du 1^{er} janvier 2013. La même observation vaut pour la Russie qui outre les 5000 armes stratégiques opérationnelles, déploierait près de 3500 armes tactiques et disposerait d'une réserve de 11000 charges nucléaires aussi bien stratégiques que tactiques. Il sera donc difficile de convaincre les États non dotés de l'arme nucléaire que des progrès significatifs ont été accomplis sur la voie du désarmement et que les engagements pris à la conférence d'examen du traité de non-prolifération des armes nucléaires en mai 2000 ont été tenus.

En fait, le traité dit *SORT* se borne à tracer une ligne de démarcation entre les armes déployées et les armes stockées, celles-ci pouvant être réactivées en cas de nécessité. En revanche, il correspond aux intérêts de sécurité des deux parties puisqu'il tend à ajuster les niveaux d'armement aux possibilités financières de la Russie et tient compte des requêtes du Pentagone pour l'application de la nouvelle posture nucléaire des États-Unis. Enfin, le retrait des États-Unis du traité ABM, devenu effectif le 13 juin 2002, n'a pas suscité de crise dans les relations russo-américaines et n'a pas été ressenti comme une menace par le Président Poutine. Bien plus, des consultations régulières et des échanges d'informations ont été prévus pour dissiper les malentendus et envisager une coopération notamment pour la défense anti-missile de l'Europe. Un « groupe consultatif pour la sécurité stratégique » présidé par les Ministres de la Défense et des affaires étrangères sera le principal organe de concertation entre la Russie et les États-Unis sur ces questions.

Les attentats du 11 septembre ont fait prendre conscience des risques que comporterait l'accession d'organisations terroristes à des armes de destruction massive et l'accent est mis depuis lors sur le renforcement des régimes de non-prolifération des armes chimiques, biologiques et nucléaires. Toutefois, les États-Unis restent toujours aussi méfiants à l'égard des accords multilatéraux sous prétexte qu'ils seraient violés impunément par des États de mauvaise foi et n'offriraient pas de garanties contre la dissémination des armes prohibées et leur acquisition par des organisations terroristes.

Ainsi ils maintiennent leurs réserves à l'égard du CTBT en raison des failles présumées de son système de vérification et se sont tenus à l'écart de la conférence qui s'est tenue à New York du 11 au 13 novembre 2001 en vue d'accélérer le processus de ratification du traité et de créer les conditions favorables à son entrée en vigueur. De même, ils ont refusé de souscrire en juillet 2001 à un projet de protocole destiné à renforcer le régime de vérification de la convention d'interdiction des armes biologiques et à toxines de 1972.

Ce texte avait été élaboré dans le cadre d'un groupe de travail de la conférence du désarmement de Genève qui siégeait depuis 1995 et avait recueilli l'adhésion de nombreux États dont ceux de l'Union européenne. L'attitude négative des Américains a consacré l'échec de la conférence d'examen de la convention qui s'est tenue à Genève du 19 novembre au 7 décembre 2001 et bien que le dialogue ne soit pas interrompu et que le principe d'une nouvelle rencontre en novembre 2002 ait été agréé, il est probable que les États-Unis ne reviendront pas sur leur position et continueront de faire obstacle à l'adoption de mesures de confiance et de contrôle susceptibles de réduire, sinon d'éliminer totalement les risques liés à l'emploi d'armes biologiques. Les spéculations selon lesquelles l'anthrax utilisé par les auteurs des attentats perpétrés aux États-Unis à l'automne 2001 aurait été soustrait à des laboratoires de l'armée de terre ont mis en évidence le jeu trouble des Américains dans ce domaine et expliquerait leur répugnance à voir s'établir un régime intrusif d'inspections de leurs programmes de recherche sur les armes biologiques.

Quant au traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP), les États-Unis affirment qu'il reste le cadre privilégié d'une politique tendant à favoriser l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques dans la perspective d'un « développement durable » et à empêcher son détournement à des fins militaires. C'est dans ce sens que s'est exprimé l'ambassadeur Norman Wulf pendant la réunion de la commission préparatoire (PrepCom) de la conférence d'examen du TNP qui s'est tenue à New York du 8 au 19 avril 2002. Il a notamment souligné la nécessité de prendre d'urgence des mesures en vue

d'accroître la sécurité des installations nucléaires, de lutter contre les trafics clandestins et de placer sous bonne garde les matières fissiles et les armes nucléaires tactiques. Dans le rapport de la présidence sur les travaux de la PrepCom, l'ambassadeur Henrik Salander s'est montré relativement satisfait du résultat obtenu mais il a également fait écho aux critiques suscitées par la désinvolture des États-Unis en matière de désarmement multilatéral. Il est vrai que les informations diffusées par la presse sur les orientations futures de la doctrine nucléaire américaine (*Nuclear Posture Review*), le refus de ratification du CTBT et le retrait du traité ABM ne peuvent qu'alimenter les soupçons et faire douter de la volonté des États-Unis de satisfaire à l'obligation d'éliminer à long terme leurs armes nucléaires comme ils s'y étaient engagés en mai 2000.

Mais en définitive ce sont des mesures pratiques destinées à empêcher des organisations criminelles de s'emparer ou d'acquérir des armes de destruction massive qui ont surtout retenu l'attention et des initiatives ont été prises dans ce sens peu après les attentats du 11 septembre. Ainsi le directeur général de l'Agence internationale de l'Énergie atomique (AIEA), Mohammed El Baradei, a lancé un avertissement sur les conséquences dramatiques de cet événement pour l'industrie nucléaire et le Secrétaire américain à l'énergie lui a fait écho en réclamant le renforcement des engagements internationaux relatifs à la protection physique des matières nucléaires susceptibles d'être utilisées pour la fabrication d'armes. Si des terroristes étaient capables de commettre des attentats suicides contre des immeubles qui symbolisaient la puissance économique et militaire des États-Unis ils pourraient tout aussi bien s'en prendre à des réacteurs nucléaires ou à des véhicules de transport de matières fissiles se déplaçant dans des zones urbanisées Et on ne pouvait pas exclure que des matières fissiles volées sur des sites de stockage mal gardés servent à la fabrication d'une bombe primitive du type de celle de Hiroshima. Enfin, depuis les aveux d'un militant islamiste de nationalité américaine, José Padilla, arrêté à Chicago au printemps dernier on redoute le recours à l'arme radiologique, c'est-à-dire la dispersion de matières radioactives par un explosif classique dans un espace urbain qui serait

contaminé pendant une période plus ou moins longue. Dans un communiqué en date du 25 juin, l'AIEA a souligné que ces matières se trouvaient en abondance dans des établissements industriels et médicaux et que plus de 100 pays n'avaient pas pris de précautions particulières pour empêcher leur vol et leur utilisation éventuelle pour fabriquer des « bombes sales » (*dirty bombs*)

On conçoit donc que les principales mesures envisagées pour conjurer les risques du terrorisme nucléaire et du bio-terrorisme s'inscrivent dans le cadre de la non-prolifération et visent notamment la sûreté des installations nucléaires, la protection des transports de matières fissiles et le renforcement des contrôles sur les exportations de matières susceptibles de favoriser la réalisation de programmes d'armes biologiques et chimiques. A cet effet, tous les mécanismes qui ont déjà fait leurs preuves dans le passé ont été réactivés qu'il s'agisse du groupe australien sur les armes chimiques et biologiques ou du groupe de Londres sur les armes nucléaires. Le programme Nunn-Lugar, qui apporte depuis près de dix ans une contribution significative à la gestion rationnelle de l'élimination et du stockage des armes nucléaires et chimiques disséminées en Russie et dans les États successeurs de l'URSS, jouit d'un regain de faveur et les décisions prises par le G8 à l'issue de sa session à Kananaskis (Canada) en juin 2002 prévoient l'accroissement des moyens financiers affectés à la lutte contre la menace nucléaire, bactériologique et chimique. Toutefois la préoccupation majeure des États-Unis est d'empêcher que des groupes terroristes acquièrent des armes de destruction massive et le président Bush a clairement laissé entendre que pour empêcher cette éventualité il n'hésiterait pas à recourir à des actions préemptives. Il est donc probable que la politique américaine en matière de maîtrise des armements sera placée à l'avenir sous le signe de la contre-prolifération et d'un unilatéralisme bien tempéré.

Jean Klein

Professeur à l'Université de Paris I (Sorbonne)
 Directeur du Centre de Relations
 Internationales et de Stratégie (CRIS)

Les États-Unis, la CPI et les opérations de paix

Début juillet dernier, les États-Unis ont provoqué une crise au sein du Conseil de Sécurité des Nations Unies, en bloquant pendant une dizaine de jours le renouvellement du mandat des forces de maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine (BiH). L'attitude américaine, essentiellement due à l'opposition de Washington à la Cour Pénale Internationale (CPI), témoigne plus largement d'une volonté de désengagement des opérations de paix et confirme l'orientation résolument unilatéraliste prise par l'administration Bush.

La crise de juillet 2002

Le 30 juin, les États-Unis ont opposé leur veto au passage de la résolution 1420 du Conseil de Sécurité destinée à prolonger d'un an le mandat de la Force de stabilisation en Bosnie (SFOR) et à étendre jusqu'en janvier 2003 la mission de l'ONU en charge de la police (IPTF). L'ambassadeur américain, John Negroponte, subordonnait le vote de la résolution à l'inclusion dans le texte de mesures protégeant les militaires américains contre toute action de la CPI. Dans un premier temps, les États-Unis revendiquaient une immunité permanente pour leurs ressortissants. Cette demande a rencontré l'opposition quasi-unanime des membres du Conseil de Sécurité, à l'exception notable de l'Inde, qui partage l'hostilité américaine à la CPI².

Face aux critiques internationales, l'administration a renoncé à ses exigences initiales, mais a finalement obtenu, par la résolution 1422 du 12 juillet, une immunité d'un an renouvelable pour les personnels déployés en BiH. Ce compromis a permis de voter le renouvellement des forces de maintien de la paix sur place (résolution 1423).

La crise n'était pas due au refus américain de prolonger les opérations en Bosnie, mais à l'opposition à la CPI ; entrée en fonction le 1 juillet 2002, la Cour est en effet susceptible de poursuivre pour crimes de guerre les ressortissants de tout État, même s'il n'a pas ratifié le traité, ce qui est le cas des États-Unis

² S.a., « US backs off court immunity demand », Associated Press, 11 juillet 2002.

Une hostilité constante à la CPI

Depuis l'origine, les États-Unis ont été plus que réservés à l'égard des statuts de la Cour pénale, adoptés à Rome le 17 juillet 1998. A cette époque, la délégation américaine avait voté contre le texte, estimant que « *certaines des objectifs essentiels de négociation n'ont pas été atteints* »³. Pour le principal négociateur américain, David Scheffer, le défaut majeur du traité était d'autoriser des poursuites contre des ressortissants d'États non-membres de la CPI. D'autres responsables de l'administration Clinton soulignaient le danger de voir des Américains mis en accusation pour des raisons « fantaisistes » et purement politiques. Les négociations se sont donc prolongées dans le cadre des commissions préparatoires de la CPI, afin de tenter de trouver un compromis acceptable pour les États-Unis et leurs partenaires.

Bien qu'aucun progrès notable n'ait été enregistré, le président Clinton accepta de signer le traité le 31 décembre 2000, tout en recommandant qu'il ne soit pas ratifié avant que les préoccupations américaines n'aient été prises en compte. La recherche d'une solution négociée est toutefois devenue plus difficile à partir de l'été 2000, car le Congrès a pris l'initiative de mesures unilatérales destinées à « protéger » les citoyens américains de la CPI.

Le 14 juin 2000, à l'instigation des Républicains, la Chambre et le Sénat ont adopté un projet de loi, *l'American Servicemembers' Protection Act* (ASPA), visant à interdire la coopération du gouvernement avec la Cour et à restreindre la participation d'Américains aux opérations de paix, dans la mesure où ils risqueraient d'être poursuivis. En mai 2001, la Chambre des Représentants a de nouveau présenté le texte, comme amendement à la loi de financement des affaires étrangères⁴. En décembre, le Sénat a lui aussi souhaité ajouter l'ASPA au vote du budget du Département de la Défense. Finalement, le texte remanié a été intégré par la Chambre au collectif budgétaire (2002

³ Déclaration de l'ambassadeur D. Scheffer devant la Chambre des Représentants, citée in « *The American Servicemembers' Protection Act of 2000 : Implications for US cooperation with the ICC* », United Nations Association, août 2000.

⁴ *American Servicemembers' Protection Act* (HR 1646) présenté le 8 mai 2001. Une synthèse des dispositions (datée du 21 juin 2001) est disponible à l'adresse suivante : www.globalpolicy.org/intljustice/icc/

Supplemental Appropriations Act, HR 4775) signé par George Bush le 2 août dernier, si bien que l'ASPA a désormais force de loi.

A l'inverse de ses prédécesseurs, l'administration Bush ne cherche pas particulièrement à ménager les partenaires internationaux et semble avoir renoncé à obtenir une révision des statuts de la CPI. En mai 2002, l'administration a officiellement notifié à l'ONU son refus de participer à la Cour et de reconnaître la légitimité de toute procédure qu'elle pourrait tenter contre des Américains. Le communiqué du DoD indiquait que les États-Unis ne pouvaient tolérer que leurs personnels impliqués dans la guerre contre le terrorisme comme dans des opérations de paix risquent d'être poursuivis par un tribunal « *qui n'est pas responsable devant le peuple américain* »⁵.

Les motifs du rejet de la CPI ont été rappelés en juillet, par J. Negroponte⁶ :

✓ La compétence de la Cour ne devrait concerner que les pays qui ont ratifié le traité car les citoyens américains ne peuvent être soumis à une loi à laquelle ils n'ont pas consenti. Le gouvernement entend bien « *protéger leur liberté* ».

✓ Faute de cadre « *démocratique et constitutionnel* » établissant la responsabilité des procureurs et des juges, la Cour risque de se transformer en tribunal politique ouvert à tous ceux qui souhaitent contester la politique américaine.

✓ Finalement, le système judiciaire américain est parfaitement compétent pour punir les crimes de guerre commis par des Américains.

Tout en affirmant « *respecter la décision* » des pays membres de la CPI, les États-Unis jugent « *inacceptable* » de s'y trouver soumis. La politique américaine entend donc s'opposer activement à l'exercice des compétences de la Cour.

Unilatéralisme et désengagement

L'ASPA interdit effectivement toute forme de collaboration des autorités avec la CPI, y compris la possibilité de mener des enquêtes sur le sol des États-Unis. Le texte subordonne

⁵ Communiqué du Secrétaire à la Défense, Donald H. Rumsfeld, *News Release*, US DoD, 6 mai 2002.

www.defenselink.mil/news/May2002/

⁶ "Remarks by Ambassador John D. Negroponte", *Press release n°98*, US mission to the United Nations, 12 juillet 2002.

ensuite l'engagement de forces américaines dans des missions de maintien de la paix à l'obtention de l'immunité, laquelle doit être certifiée par le Président au Congrès⁷. Cela menace également les opérations auxquelles participent actuellement les États-Unis. C'est ce qui a suscité la crise de juillet, mais l'exigence américaine avait déjà été formulée en mai 2002, à l'occasion de la prolongation de la force déployée au Timor-oriental. L'ambassadeur Negroponte vota finalement le mandat proposé par le Conseil de Sécurité, tout en laissant planer la possibilité que les États-Unis retirent à l'avenir tous leurs ressortissants des opérations de l'ONU⁸.

La recherche de l'immunité constitue une condition supplémentaire à l'engagement dans des activités que le Congrès républicain a constamment cherché à éviter depuis 1994 et que l'administration Bush semble également décidée à réduire au strict minimum. La participation aux missions en cours est revue à la baisse, en BiH (2400 personnes à l'été 2002) comme dans le Sinaï où les effectifs devraient passer de 800 à moins de 100 observateurs. En février, l'administration a soumis au Congrès des requêtes budgétaires pour le financement des opérations de paix en 2003⁹, caractérisées par une diminution générale : 725 millions de dollars contre 844 en 2002 pour les 15 opérations de l'ONU et 108 millions contre 135 de contributions volontaires à des missions d'autres organismes (OSCE, ACRI...). Quant à la participation à de nouvelles forces internationales, on a pu constater en Afghanistan que les États-Unis préféreraient largement laisser ce genre d'activités à leurs alliés.

Dans ce contexte, la question de la CPI apparaît comme une justification, voire une « *incitation au désengagement* », selon les termes de Donald Rumsfeld. Mais elle est aussi devenue pour certains observateurs, une obsession difficilement compréhensible et susceptible de renforcer l'agacement des autres

pays à l'égard du refus constant de se plier aux normes internationales.

Si la protection des citoyens américains peut constituer une préoccupation légitime, certaines dispositions de l'ASPA « *vont bien au-delà du droit souverain des États-Unis de ne pas participer à la Cour* », pour reprendre une formule du Parlement européen¹⁰. Le texte autorise en effet le gouvernement à recourir à la force armée si nécessaire pour libérer des Américains détenus par la CPI. Cela a conduit certains opposants à le rebaptiser « *loi sur l'invasion de La Haye* » et a suscité une protestation du parlement néerlandais en juin 2002. Plus sérieusement, l'administration Bush a commencé à s'appuyer sur les dispositions de l'ASPA (et sur l'article 98 des statuts de la CPI) pour menacer de rompre sa coopération militaire avec les États parties à la Cour. Cela ne s'applique pas aux alliés, mais tous les autres pays bénéficiant d'une assistance américaine doivent s'engager à ne pas extradier de citoyens américains sur requête de la CPI¹¹.

Cette exigence n'a pas manqué de susciter la désapprobation de l'Union européenne, qui a répliqué en août par la voix du président de la Commission. R. Prodi a en effet demandé aux pays candidats à l'entrée dans l'UE de s'abstenir de signer tout engagement auprès des États-Unis avant que l'UE n'ait défini sa politique sur cette question. Même si Européens et Américains parviennent à un compromis sur la mise en œuvre de la CPI, cela demeure un sujet supplémentaire de divergence « transatlantique ».

Nicole Vilboux
Cris (Université de Paris 1)

Les actes du 5^e colloque de l'Association franco-canadienne d'études stratégiques, Lyon, 30 septembre- 1^{er} octobre 1999 sont publiés : Michèle Bacot-Déciaud, Jean-Paul Joubert, Marie-Claude Plantin :

La sécurité internationale d'un siècle à l'autre. Paris : L'Harmattan, 2002. 411 p. (33 Euros) (Collection Raoul-Dandurand)

⁷ "American Servicemembers' Protection Act of 2002", Title III, 2002 Supplemental Appropriations Act for further recovery from and response to terrorist attacks on the United States, 107th Congress.

⁸ Colum Lynch, « U.S. Peacekeepers May Leave East Timor », *The Washington Post*, 18 mai 2002.

⁹ Budget du *State Department* pour l'année fiscale 2003, couvrant la période du 30.09.02 au 30.09.03. S.a., « US funding for peace operations – A look at the FY2003 budget request », Henry L. Stimson Center, Février 2002.

¹⁰ Résolution du Parlement européen sur le projet ASPA, P5 TA-PROV(2002)0367, 4 juillet 2002.

¹¹ Elizabeth Becker, « US Ties Military Aid to Peacekeepers' Immunity », *The New York Times*, 10 août 2002.

Le conseiller politique en état-major multinational

Avec le développement des états-majors multinationaux armés pour les opérations de consolidation de la paix, sont apparues des fonctions à laquelle l'institution militaire nationale n'était guère accoutumée. Tel est le cas du conseiller politique auprès du général commandant la Force.

Ainsi, chacune des forces de l'OTAN déployées aujourd'hui en Europe du Sud-Est, telle la SFOR en Bosnie-Herzégovine, la KFOR au Kosovo, la *Task Force Amber Fox* présente en Macédoine, dispose de conseillers politiques ou « *Political Advisor – POLAD* » au sein de leur état-major.

La mise en place d'un conseiller civil auprès d'un commandant en chef est issue d'une pratique américaine, inspirée elle-même par l'exemple britannique du siècle dernier. Elle s'est ensuite étendue par un effet d'imitation, à travers les structures de commandement de l'OTAN.

Cette évolution est liée à la nature multinationale de ces structures et à la gamme des missions et tâches auxquels elles doivent faire face, dont la dimension civile et politique supplante souvent l'aspect militaire. L'exemple de la Force de stabilisation de l'OTAN (SFOR) en Bosnie-Herzégovine (BiH) servira d'illustration à ce propos.

- **Le terrain de chasse privilégié du conseiller politique : une force multinationale en mission de consolidation de la paix.**

La première justification à la présence de civils dans un état-major de force réside dans la nature de la mission principale de cette force, ainsi que dans sa composition.

Les missions et tâches confiées à la SFOR sont comprises dans le *General Framework Agreement on Peace* (GFAP), plus connu sous le nom « d'accords de Dayton / Paris ». Les missions militaires de l'annexe 1A prévoyant la séparation et la démobilisation des armées des entités après la guerre sont maintenant achevées. La dernière compétence strictement militaire consiste à aider les forces armées de la Fédération croato-musulmane et celle de la République serbe (RS) de BiH à se restructurer sur un modèle d'armée de moins

de 10.000 hommes, compatible avec les buts du programme de *Partenariat pour la Paix* de l'OTAN et incapable de mener des actions d'agression contre chacune des deux entités. On comprend naturellement les implications politiques de cette question militaire. Les deux entités se méfient de ces restructurations vécues comme une atteinte possible à leur survie institutionnelle, notamment en ce qui concerne la RS.

La SFOR assume aussi un rôle plus large de soutien à l'action des nombreuses organisations internationales chargées de la mise en place du volet civil du GFAP¹². Or, celui-ci est loin d'être achevé. La présence des forces de l'OTAN participe ainsi directement au maintien d'un environnement sûr et sécurisé, propice à l'action de ces institutions, notamment dans le domaine du retour des réfugiés et personnes déplacées. Ces tâches de soutien intègrent donc une dimension civile et politique très importante.

Pour ce qui concerne la composition de la SFOR, un peu plus de trente cinq pays en faisaient partie en juillet 2002. Parmi les principaux contributeurs figurent les États-Unis, puis la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Canada. Or, chacune des nations a fixé à son contingent une interprétation des missions et tâches qui lui ont été attribuées, avec des règles d'engagement précises à respecter. La compatibilité de ces différentes approches nécessite évidemment un dialogue permanent entre les capitales concernées et entre les chefs des contingents présents sur le théâtre. Les contacts diplomatiques sont donc entretenus à l'intérieur même de l'état-major, pour le règlement des questions courantes ou pour faciliter l'exécution d'une mission dont les

¹² Les principales organisations présentes en BiH sont l'OSCE, responsable des mesures de sécurité et de confiance dans la région ; l'UNHCR en charge du rapatriement et de l'installation des personnes réfugiées et déplacées par la guerre ; la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International pilotant le suivi des réformes économiques et budgétaires de la BiH ; l'Union européenne, laquelle a pratiquement fourni l'essentiel des fonds nécessaires à la reconstruction des infrastructures du pays et qui fournira à la fin de l'année 2002 un corps de policiers et d'experts judiciaires en remplacement de la Mission des Nations Unies en BiH (UNMIBH) ; enfin le Bureau du Haut Représentant, responsable de la coordination des actions de l'ensemble des organisations.

implications peuvent avoir des répercussions sur ces règles d'engagement.

- **L'environnement immédiat du conseiller politique : le groupe de commandement.**

Le conseiller politique travaille avant tout au bénéfice de l'officier général auprès duquel il est placé. Dans le cas de la SFOR, ce groupe de commandement est composé des officiers généraux représentant les pays les plus importants en terme de contribution de contingents. Au sommet se trouve le commandant en chef (COMSFOR) de nationalité américaine. Il est secondé par deux adjoints : le *Deputy Commander* (DCOMSFOR) français et le *Deputy Commander for Operations* (DCOMOPS) anglais. Viennent ensuite le chef d'état-major (*Chief of staff – COS*) allemand, puis ses adjoints : l'*Assistant Chief of Staff for Operations* (ACOSOPS) américain, l'*Assistant Chief of Staff for support* (ACOS Support) italien et enfin l'*Assistant Chief of Staff for Joint Military Affairs* (ACOS-JMA) néerlandais. Il convient d'y ajouter aussi un haut fonctionnaire civil, le NATO POLAD, représentant le secrétaire général et l'Assemblée de l'Atlantique Nord auprès du COMSFOR, des autorités politiques de la BiH et des organisations internationales. Le commandant de la SFOR a aussi pris l'habitude de convoquer régulièrement son conseiller politique personnel, ainsi que ceux de ses deux adjoints au sein de ce groupe. Ainsi structuré, le groupe de commandement assure le dialogue quotidien entre les commandants des principaux contingents au niveau de l'état-major et suit les directives données aux divisions multinationales, lesquelles assurent l'essentiel des tâches.

Bien entendu, le fonctionnement réel de cet organisme est un peu plus sophistiqué que ce qui vient d'être sommairement décrit. Un certain nombre de paramètres interviennent, lesquels rendent ce travail délicat, pour des raisons de nature technique ou plus politique.

Au rayon des difficultés pratiques, se trouve naturellement la barrière de la langue. Celle-ci n'offre guère d'obstacles dans les relations courantes. A l'inverse, lors du décorticage de questions techniques, la langue anglaise

pratiquée par des « *non natives* » devient une source de malentendus ou d'erreurs fréquentes. Il arrive même souvent qu'Anglais et Américains ne se comprennent pas totalement. Or, les conséquences de ces incompréhensions peuvent être néfastes pour l'exécution de la mission en entraînant des retards dans l'action ou des initiatives intempestives. De même, les procédures OTAN utilisées dans l'état-major sont pratiquées avec un degré plus ou moins élevé de maîtrise par le personnel des différents contingents. A cet égard, ceux qui participent depuis plusieurs dizaines d'années aux états-majors intégrés disposent d'une fluidité dans le travail quotidien, dont sont dépourvus les autres. Ces différences d'aptitudes créent bien entendu des frictions, sources d'incompréhension et donc d'erreurs.

La deuxième source possible de « frictions » réside dans les directives politiques données par chacune des capitales à son contingent. Ainsi, dans le cas français, le commandant en second de la force est aussi représentant du chef d'état-major des armées françaises auprès du commandant de la SFOR (REPFRANCE). A ce titre, il rend compte au CEMA de l'évolution de l'environnement en BiH et de l'adaptation des missions de la SFOR qui en découlent. Une partie importante de sa mission consiste à vérifier que les directives données par le commandant en chef au contingent français n'outrepassent pas les règles d'engagement. Tel est le cas de tous les officiers généraux présents dans ce groupe de commandement. Les actions militaires peuvent être aussi décidées en « national », suivant les ordres donnés par les capitales. On comprend dès lors la nécessité de disposer de contacts diplomatiques réguliers à l'intérieur même de l'état-major. L'essentiel du travail est fait par les officiers généraux, mais bien souvent, des contacts préalables par les conseillers politiques ont préparé ou facilité ce dialogue.

- **Les tâches quotidiennes du conseiller politique : identifier, prévenir, proposer, expliquer.**

La description de l'environnement et des contraintes du travail en état-major multinational permet de mieux appréhender l'utilité réelle du conseiller politique civil. Elle tient en quatre verbes : identifier, prévenir, proposer et expliquer.

Il lui appartient en premier lieu d'identifier les causes de malentendus ou de frictions créatrices de tensions à l'intérieur de l'état-major. A cette fin, il participe à de nombreuses réunions organisées par les divisions¹³ du PC pour observer les différences d'approches nationales qui s'opposent sur des questions pratiques. Il lui faut ensuite comprendre en quoi ces propositions interfèrent avec la réalisation des missions de la Force. Ce travail est fait en coopération avec les officiers français membres de l'état-major multinational et les conseillers militaires du général DCOM. Dans le cas de la SFOR, un effort de présence important est consenti dans les divisions CJ2 et CJ3, avec l'attribution de poste d'adjoint dans le premier cas et de chef de division dans le second à des officiers nationaux. Les avis de ces experts servent de base à l'évaluation de la situation du général. Elles s'imposent donc à son conseiller politique.

En second lieu, il doit être en mesure de prévenir tout risque de dérapages politiques causés par des propositions techniques incompatibles avec des directives nationales, ou bien qui ne semblent pas correspondre à la réalité de l'environnement. Ses risques sont très importants sur des sujets sensibles tel celui de la chasse aux criminels de guerre, laquelle s'opère certes dans le cadre de l'OTAN, mais essentiellement sur initiative strictement nationale. Autre exemple, celui de la restructuration des forces armées des entités. La démobilisation des personnels implique un plan de démobilisation et de reconversion. Ces questions ne sont pas naturellement intégrées dans les tâches initiales de la SFOR. Il faut alors travailler avec les organisations internationales compétentes pour les convaincre du bien fondé de cette approche et initier un programme pertinent. Tel fut le cas du travail entrepris avec l'OSCE, la Banque

¹³ - Les divisions de l'état-major SFOR correspondent à l'organisation type d'un PC international interarmées : *Combined Joint* 1 (CJ1) personnel, CJ2 renseignement, CJ3 opération (conduite), CJ4 logistique, CJ5 opération (plan), CJ6 transmissions et systèmes informatisés de commandement, CJ7 doctrine et entraînement, CJ9 affaires civilo - militaires incluant les opérations psychologiques. Il faut y rajouter la division *Joint Military Affairs* (JMA), en charge de l'assistance militaire et de la restructuration des armées des entités de BiH et de l'organisation de leurs dépôts d'armements et de munitions.

Mondiale et le bureau du Haut Représentant, au début de l'année 2002.

Troisième fonction, le conseiller politique contribue à la formulation de propositions d'actions militaires ou politiques soumises à l'approbation de son officier général, puis au groupe de commandement, afin de tenter de résoudre certains problèmes. En effet, le GFAP, conçu initialement pour faire cesser les hostilités et garantir le retour à la paix entre la Fédération croato-musulmane et la RS, ne pouvait anticiper toutes les évolutions intervenues depuis six ans, notamment avec le retour de la normalisation politique en BiH. Ainsi, s'est posée la question de la surveillance des ventes d'armes produites par les deux entités. Le GFAP ne prévoit pas expressément la compétence de l'État central dans ce domaine, alors que ce pays est membre des Nations unies et de l'OSCE et, qu'à ce titre, il doit appliquer les résolutions et directives de lutte contre la prolifération des armes de petits calibres et respecter les embargos édictés par ces institutions. Les conseillers politiques ont donc fabriqué de toute pièce un plan d'action visant à créer une commission mixte gouvernementale chargée de cette compétence. C'est ce projet qui a ensuite servi de modèles aux experts de l'OSCE et du bureau du Haut Représentant pour mettre en place cette structure.

Enfin, il participe aussi à l'explication des décisions prises par le groupe de commandement et celles de l'OTAN auprès des autorités gouvernementales de la BiH et des nombreux responsables des organisations internationales en poste dans le pays. Cette fonction, essentiellement destinée à couvrir un auditoire civil ne peut être laissée à des officiers supérieurs d'états-majors, lesquels ne peuvent disposer d'accès directs aux hauts fonctionnaires, ministres ou hommes politiques concernés. Par ailleurs, le nombre de contacts à entretenir est si important que les officiers généraux ne peuvent seuls faire face à l'ensemble de ces obligations.

• **Le conseiller politique doit être un atout pour l'officier général.**

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, le conseiller politique n'est donc pas un spécialiste des affaires politiques locales. Bien entendu, il suit les évolutions politiques en

cours en BiH. Mais il n'est pas le seul. Les services de renseignement des contingents présents le font aussi, de même que le service de presse de la SFOR. S'il se contentait de ce rôle, la valeur ajoutée apportée au travail d'une équipe déjà bien pourvue en moyens d'informations et en données serait particulièrement faible. Il doit suivre tous les domaines négligés par les autres experts, notamment sociaux, économiques, voire sociologiques.

C'est alors seulement qu'il peut être en mesure d'aider utilement son officier général, en analysant l'ensemble de ces domaines et en rapportant son évaluation de situation à la réalisation de la mission de la SFOR et du contingent français. En ce sens, il produit un effet multiplicateur au bénéfice des autres experts militaires, en les aidant à placer leur propre expertise dans le tableau général ainsi reconstitué. A partir de ce travail en commun, il est en mesure de remplir la fonction de conseil auprès du DCOM / REPFRANCE, en apportant un éclairage différent de l'expertise classique d'état-major, laquelle demeure essentiellement à usage strictement militaire.

En conclusion, il convient de ne pas se méprendre sur le rôle du conseiller politique. S'il fait bien son métier, il doit normalement ne rien se passer. Cela indique qu'il a bien rempli ces différentes fonctions et qu'il a convenablement « déminé » le terrain pour l'officier général, lequel verra alors sa marge de manœuvre s'ouvrir davantage au sein du groupe de commandement.

La clé de sa réussite réside dans la parfaite connaissance de son chef, à la fois de son style de commandement, de ses compétences et aussi de ses faiblesses éventuelles. Il devra contribuer à valoriser les unes et limiter les inconvénients des autres. Ceci est aussi vrai pour le général qui doit avoir confiance dans son conseiller. C'est en fait un véritable binôme, sachant qu'au final le général est seul à prendre la responsabilité des décisions.

Jean-Jacques Patry
Ancien conseiller politique du général,
Commandant adjoint de la SFOR à Sarajevo

Le Rapport Star 21

La Commission *European Advisory Group on Aerospace* composée de cinq commissaires européens, du Haut représentant pour la PESC, Javier Solana et des Présidents des grandes sociétés européennes ainsi que de deux parlementaires européens, a présenté le 16 juillet dernier le Rapport *Star 21* sur l'industrie et la recherche dans le domaine aérospatial en Europe. Ce rapport a un statut ambigu. En effet bien que présenté dans les locaux de la Commission européenne, ce n'est pourtant pas un document officiel.

Ce Rapport *Star 21*¹⁴ arrive à des conclusions très proches de celles du rapport *Tindemans* de 1976 sur l'industrie européenne d'armement et aérospatiale. Ce nouveau rapport est caractérisé par une approche essentiellement industrielle et économique de la question puisqu'il énonce les grands principes libéraux qui définissent un hypothétique marché européen de l'industrie aéronautique. On peut regretter que la dimension politique soit totalement absente. Alors que les Pays-Bas, l'Italie, la Norvège, le Danemark et la Grande-Bretagne sont entrés dans le programme américain JSF (Joint Strike Fighter), le Royaume-Uni vient de commander le 1^{er} octobre, 150 avions qui doivent entrer en service en 2012-2015 pour équiper ses futurs porte-avions. On savait que BAé Systems coopérait avec Lockheed-Martin sur ce programme mais cette commande porte un coup dur à l'édification d'une industrie de défense européenne. Seul le Français Dassault Aviation reste le seul avionneur en Europe à posséder les capacités à concevoir un avion de combat mais le projet d'un « avion de combat européen unique » risque fort de ne jamais voir le jour. Cette question de l'avenir de l'industrie aérospatiale en Europe fera l'objet d'une chronique dans le prochain bulletin.

Patrice Buffotot

La parution des Actes du Colloque organisé par le Cris les 15 et 16 juin 2001 à Paris « **Vers quelle politique européenne de sécurité et de défense ?** » est prévue aux Éditions Economica pour novembre 2002.

¹⁴ On peut trouver le rapport sur le site internet : europa.eu.int/comm/entreprise/aerospace/index.htm