

# Défense & Stratégie

Octobre 2003 - Bulletin d'information de l'Observatoire Européen de Sécurité -

N° 07

CRIS - Université de Paris 1 (Panthéon –Sorbonne)

## Editorial : L'Europe et la gestion de l'après-guerre en Irak

On nous avait expliqué que l'intervention anglo-américaine en Irak avait pour objectif le remodelage du Proche-Orient. Or dans quel état se trouve-t-il cinq mois après la fin des opérations militaires ? Le processus de paix en Palestine est bloqué et l'Irak s'enfonce dans l'anarchie. Si la situation n'est pas rétablie rapidement, c'est toute une région allant des frontières de l'Afghanistan (où la situation est loin encore d'être stabilisée) à la Méditerranée qui risque de s'embraser

Les arguments utilisés pour justifier l'intervention militaire en Irak reposaient notamment sur l'existence d'armes de destructions massives (ADM) et des liens de l'Irak avec le terrorisme, arguments qui ont fait long feu et se retournent maintenant contre ceux qui les ont utilisés. On assiste à un processus similaire en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, révélateur du fonctionnement des pouvoirs politiques et du rôle inquiétant joué par les *spin doctors* qui manipulent les informations des services secrets et mettent en danger la démocratie.

Ces événements posent la question des liens entre les pouvoirs politiques, les services de renseignement et les médias qui sont étudiés dans ce bulletin par David Hanley et Nicole Vilboux. La question des ADM qui a entraîné une redéfinition de la politique de maîtrise des armements des Etats-Unis, est abordée par Jean Klein.

La question irakienne continue à diviser les Européens sur les solutions à apporter. Pourtant la construction de la PESD se poursuit à son rythme. La Convention européenne a remis son projet de

constitution le 10 juillet 2003 dans lequel elle prévoit la possibilité de Coopérations renforcées mais aussi « structurées » entre plusieurs pays qui le souhaitent dans le domaine de la défense<sup>1</sup>. Les décisions de la Conférence Intergouvernementale à l'égard de ces propositions seront importantes pour l'avenir de la PESD. Dans ce domaine il devient de plus en plus évident qu'il est impossible d'avancer sans obtenir l'accord des trois grands pays qui comptent dans le domaine militaire, à savoir l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne. La dernière réunion tripartite à Berlin les 20-21 septembre en est la preuve. Cette réalité peut choquer les petits pays, faibles dans le domaine militaire mais qui voudront toujours peser sur les grandes décisions et chercheront à modifier la future constitution européenne pour obtenir plus de pouvoir.

Patrice Buffotot, Directeur de l'OES

### Sommaire :

Editorial : L'Europe et la gestion de l'après-guerre en Irak par P. Buffotot.....p 1  
Pouvoir politique, renseignement et Communication :  
L'expérience du Royaume-Uni pendant la crise irakienne par David Hanley.....p 2  
La polémique sur l'appréciation de la menace irakienne par Nicole Vilboux.....p 8  
Les Etats-Unis et la maîtrise des armements : entre l'unilatéralisme et l'action collective par Jean Klein.....p 13  
La Belgique et la PESD par André Dumoulin, Philippe Manigart et Wally Struys.....p 19

<sup>1</sup> Convention européenne. *Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*. Luxembourg : Opoce, 2003. 340 p. Articles III-210 à 214.

## Pouvoir politique, Renseignements, et Communication

### I- L'expérience du Royaume-Uni pendant la crise irakienne

La mort du scientifique Dr David Kelly, expert du ministère de la défense en matière d'armement biologique, intervenue le 17 juillet après son interrogation le 15 juillet par la commission des affaires étrangères de la Chambre des Communes à propos de fuites dans les services de renseignements pendant la préparation de la guerre d'Irak, a suscité le tollé qu'on connaît. Au-delà des récriminations qui fusent de part et d'autre, cette affaire pose un certain nombre de questions brûlantes quant au rôle des services de renseignement et surtout la façon dont ils sont utilisés par le pouvoir. A cela s'ajoute le rôle de plus en plus accru des médias, dont les relations avec le pouvoir paraissent pour le moins ambiguës.

#### L'érosion d'un système

Jusqu'à une époque assez récente on peut dire que le Royaume-Uni connaissait ce qu'on peut appeler le rapport classique gouvernement/ services secrets. Ces derniers oeuvraient invisiblement pour recueillir des informations ou pour empêcher l'adversaire d'en faire autant. Ce matériel était ensuite transmis au gouvernement, par le truchement du ministère de la Défense, pour que les décideurs politiques en fassent l'usage qu'ils jugeaient convenable. Les informations servant de base à d'éventuelles décisions ne furent pratiquement jamais divulguées ni même mentionnées, sauf si le gouvernement pensait ainsi mieux légitimer son action. Les opérateurs des services secrets doivent signer l'« Official Secrets Act » qui les oblige au silence perpétuel sous peine d'emprisonnement. Il est intéressant de noter que longtemps on les appelait « secrets », alors qu'aujourd'hui on parle plutôt de MI5 (contre-espionnage) ou MI6

(espionnage), quand on n'utilise pas le vocabulaire politiquement correct en se référant à la communauté du renseignement '*the intelligence community*'; s'il s'agit de fuites, comme cela arrive de plus en plus souvent, on écrit tout simplement '*intelligence sources*'. Leurs chefs étaient connus simplement par des lettres ('C' dans les rapports parlementaires, 'M' dans les films de James Bond). On croyait - les innombrables films d'espionnage y aidant - que les services étaient animés par d'honnêtes et brillants professionnels, dévoués à la cause nationale; il a fallu attendre longtemps pour que tel livre de mémoires non autorisé suggère plutôt une bande d'excentriques incompetents et xénophobes, recrutés certes à Oxford, mais hélas pas parmi les élèves les plus talentueux<sup>2</sup>.

Ce consensus sur la fiabilité tout comme l'invisibilité des services secrets était partagé par l'ensemble de la classe politique. Le gouvernement de Clément Attlee ne différait pas de celui de Harold Macmillan. On évitait la publicité des dossiers délicats en cooptant l'opposition ; le système bipartisan britannique connaît nombre d'arrangements informels ( '*the usual channels*' dans le langage de Westminster), grâce auxquels l'opposition peut être informée quant à l'essentiel de tel dossier secret contre son silence à la Chambre lors des questions au Premier ministre.

Un dernier élément également important à noter est la passivité relative des médias. La BBC et la plupart des journaux faisaient longtemps preuve de déférence envers la classe politique. On raconte que la veille des élections législatives de 1951, Attlee s'entendit demander par un reporter de la

<sup>2</sup> L'exemplaire classique de ce genre reste *Spycatcher* de Peter Wright, publié illicitement en Australie (Heinemann, 1987), à la grande fureur du gouvernement Thatcher. L'ouvrage a été publié en France aux éditions Laffont la même année.

BBC : « M. le Premier ministre, avez-vous quelque chose à dire à la nation ce soir ? ». Et Attlee de répondre tranquillement « Non, merci » avant de monter dans sa voiture devant le journaliste respectueux. Cet incident, inconcevable aujourd'hui, démontre à quel point les gouvernements étaient libres de la pression médiatique.

Ce modèle a commencé à changer, sans doute à partir des années 1960. Plusieurs facteurs expliquent cette évolution. D'abord une exigence de « gouvernement transparent » se faisait de plus en plus entendre. Cela relève en partie de l'influence croissante des journaux, suivie par la radio et la télévision : une nouvelle génération de journalistes insistait pour poser des questions plus exigeantes, ne se contentant plus des échappatoires officielles de type « secret d'état ». En cela, les journalistes se faisaient l'écho d'un nouveau public de classes moyennes salariées, diplômées de l'université, donc plus critiques, en théorie, et dont une partie avait été radicalisée par les événements de 1968. On évoquait souvent la transparence apparente du système américain, avec ses commissions du Congrès, qui semblaient aller plus loin dans l'interrogation du pouvoir, et bien sûr ce journalisme d'investigation dont Woodward et Bernstein, les tombeurs de Nixon, devinrent les figures emblématiques. On peut dire aussi qu'au fur et à mesure, la gauche britannique investissait toujours plus dans des questions de caractère libertaire (Quoi de mieux que le secret d'état ?), tandis que le socialisme classique, en tant que projet économique, semblait rencontrer une impasse ; cet agenda libertaire ouvrait de nouveaux espaces pour un courant à court d'idées.

Devant cette exigence croissante d'information, les gouvernements ont répondu de façon habile, en essayant surtout d'intervenir tôt dans le processus journalistique. On appelle cela *news management* (gestion de l'actualité). Ce

concept se traduit d'abord par le développement d'organes de communication gouvernementaux. S'il est vrai que le gouvernement disposait depuis longtemps de tels organes (comme le très solennel Central Information Office), la nature et la visibilité de ceux-ci ont changé de façon dramatique. Déjà dans les années 1960 et 1970, H. Wilson se fiait énormément à son attaché de presse Joe Haines, ex-journaliste du *Daily Mirror*, pour défendre son gouvernement auprès d'une presse qui ne faisait jamais de cadeaux à la gauche. Mais c'est Bernard Ingham, directeur de communications de M. Thatcher, qui porta à un niveau inégalé le rôle de *spin doctor*<sup>3</sup> ; c'est pendant son mandat d'ailleurs que le terme devient courant. Or, cette façon de gérer les journalistes est très volontariste ; il ne s'agit pas simplement de répondre passivement aux questions de la salle. Au contraire, on essaie de suggérer les questions, de lancer des pistes aux journalistes, bref d'établir son agenda. Le moyen préféré reste le briefing privé ou informel. Déjà le *lobby* (système informel, où le directeur de communications du gouvernement rencontre les correspondants parlementaires de la TV ou des journaux, mais où ses remarques n'ont aucun caractère officiel !) permettait de distiller quelques informations choisies, d'assassiner tel ou tel, de lancer un ballon d'essai pour d'éventuelles décisions politiques sans la gêne des discussions parlementaires<sup>4</sup>. On parlait déjà il y a

<sup>3</sup> Analogie prise au base-ball. En américain, le *spin* dénote la façon dont le communicateur essaie d'infléchir les faits afin de les présenter sous un meilleur jour. De la même façon, en base-ball le lanceur essaie de faire courber la balle en l'air, pour tromper le coup du batteur. On voit donc que le concept implique déjà une volonté de tromper l'interlocuteur ; en fait, c'est assez péjoratif.

<sup>4</sup> En matière « d'assassinat politique », on retiendra la remarque d'Ingham à propos de John Biffen, ministre du Budget dans les années 1980 et parfois critique de M. Thatcher, à savoir que celui-ci était un membre du gouvernement « à moitié détaché ». Peu de temps après, en effet, Biffen fut « démissionné ».

longtemps du « gouvernement par les fuites ». Mais de nos jours on multiplie les contacts bilatéraux pour privilégier tel journaliste, dans l'espoir qu'il imprimera ce que Downing Street veut voir dans la presse. Bref, la gestion de l'actualité est une tentative d'interférer bien en amont dans le processus journalistique, entreprise avec l'intention de bloquer certaines pistes et d'orienter la presse vers d'autres, plus convenables aux projets du pouvoir. Force est de constater que cette « méthode » a bien réussi. Le Labour, pendant ses longues années d'opposition, a bien appris la valeur de la communication. Sous la direction de P. Mandelson, il a même créé à un moment un *rebuttal unit* (organe pour démentir les contre-vérités), attaquant la presse pour la moindre attaque contre le Labour et essayant ainsi de faire peur aux journalistes à mesure que le parti se rapprochait du pouvoir. Depuis la prise du pouvoir en 1997, ces tendances sont allées croissantes sous la houlette d'Alistair Campbell, le combatif directeur de communications de Blair, dont on croit, à raison, que c'est un des personnages les plus importants du gouvernement, bien qu'il ne détienne aucun mandat électif<sup>5</sup>.

Si efficace que soit cette stratégie à court terme, l'agressivité des *spin doctors* comporte des risques certains. Ainsi lorsqu'ils leur arrivent d'avoir tort, ils doivent s'excuser mais ils le font toujours avec retard, à contrecœur et en utilisant des phrases échappatoires. D'ailleurs leur utilisation orwellienne du langage joue sur les subtilités sémantiques afin de faire croire que le noir est en fait blanc et le blanc noir ; tout est une question de 'contexte', n'est-ce pas ?<sup>6</sup> Ces procédés

<sup>5</sup> Encore une fois, Campbell est un ancien journaliste politique du *Daily Mirror*, ayant appris son métier sous le baron de presse véreux Robert Maxwell, qui semble à cet égard un des ancêtres (non avoués) du New Labour.

<sup>6</sup> Comme exemple de l'extrême plasticité du langage utilisé par les *spin doctors*, il suffit de se rappeler les dénis des porte-parole de Bill Clinton ou du Président lui-même pendant l'affaire

finissent par convaincre bon nombre de gens que ces combats homériques, menés à travers les médias, sont autant de joutes entre égoïstes professionnels surpayés, soucieux surtout d'avoir raison sans égard à la vérité. Et de là à croire que le pouvoir ment systématiquement est un pas facile à franchir. Bref, il y a eu une érosion de confiance de la part du public; après avoir été le Premier ministre à qui on faisait le plus confiance depuis le commencement des sondages, T. Blair est devenu celui dont on se méfie le plus<sup>7</sup>. On a demandé la transparence, le gouvernement a proposé le *news management*; par conséquent, la vieille déférence à l'égard de la décision politique et le secret d'état, cette passivité qui donnait tant de liberté au pouvoir, est bien révolue.

C'est dans ce nouveau contexte qu'il faut insérer les services de renseignement. Se sentant de plus en plus exposés aux recherches journalistiques, ils ont pris les devants eux-aussi, fût-ce à contrecœur. Les médias sont autorisés par exemple à photographier leurs locaux ; leurs chefs se font connaître du public comme Stella Rimington (patronne de MI5) en paraissant à la télé et en publiant une autobiographie fort discrète<sup>8</sup>. Certains services cultivent « leurs » journalistes, à qui ils offrent (en briefing non-officiel, bien sûr) des morceaux choisis. Des dissidents tels Peter Wright publient des mémoires illégalement à l'étranger. D'autres, tel David Shayler, récemment emprisonné, racontent aux journaux ce qu'ils croient être des bavures ou des incompétences. Si une partie de ces fuites est due à des considérations politiques (Shayler pourrait être classé parmi la nouvelle gauche libertaire, Wright parmi la vieille droite rancunière), la motivation principale reste ce que les

Lewinsky. A la suite de leurs exploits, l'expression « rapports sexuels » n'aura plus jamais la même acceptation.

<sup>7</sup> *Independant*, du 13 août 2003.

<sup>8</sup> *Open Secret. The Autobiography of the Former Director-general of MI5*. Hutchinson (2002)

Anglais qualifient, par une phrase pittoresque, de *back covering*, c'est à dire protéger ses arrières. Les services secrets sentent que leurs informations vont être scrutées de très près ; si le gouvernement décide de baser sa politique sur celles-ci, il faut bien que ces dernières soient fournies au pouvoir, sans embellissement ni altération. Pendant la préparation de la guerre d'Irak, certaines informations paraissent donc dans les journaux, nous avertissant que, selon les services eux-mêmes, l'Irak ne constitue pas une menace pour la sécurité du Royaume-Uni. Par conséquent, si tel porte-parole du gouvernement prétend le contraire, prétextant des informations secrètes, c'est qu'il dit des contre-vérités. Très simplement, les services de renseignement n'ont pas envie de servir de bouclier anonyme (mais pour combien de temps ?) à une politique gouvernementale qu'ils estiment erronée. Et la meilleure façon de prévenir cette issue est d'ouvrir le dossier au public par le truchement de la presse. En termes systémiques, une partie de l'appareil d'état se protège contre son utilisation par une autre, en ayant recours aux organes de la société civile<sup>9</sup>.

### La guerre d'Irak et ses suites

Dans la préparation de cette guerre, la participation des services de renseignements était cruciale. Tout laisse supposer que la guerre était décidée bien longtemps avant le refus (probable) du

<sup>9</sup> Cette pratique de fuites « préventives » n'est pas limitée aux services clandestins. On se rappellera que des officiers de l'armée surent divulguer à la presse, de façon fort efficace, un rapport secret sur les carences d'équipement de l'armée britannique lors de la campagne de Bosnie. Voir notre article dans P. BUFFOTOT (dir.), *La Défense en Europe : nouvelles réalités, nouvelles ambitions* (Documentation Française, 2001) pp. 171-87. La police aussi a ses moyens pour alerter les journalistes sur des détails confidentiels en amont de certains procès, court-circuitant le processus juridique normal.

Conseil de Sécurité de l'ONU de donner carte blanche aux armées de la coalition. Pendant des mois, T. Blair savait donc la guerre inéluctable, avec ou sans cet aval onusien qu'il se faisait fort d'obtenir, prétendant en même temps exercer une influence modératrice sur l'occupant de la Maison-Blanche, influence pas plus visible, par ailleurs, que les fameuses armes de destruction massive (ADM). Blair devait donc disposer de raisons pour convaincre un public que tous les sondages disaient sceptique à l'égard d'une frappe préventive<sup>10</sup>. La véritable raison pour cette croisade, à savoir la volonté américaine de remodeler les structures politiques du Moyen-Orient afin d'y raffermir durablement leur présence et sécuriser leur allié Israël, ne risquait guère de plaire aux Britanniques, pour qui le Moyen-Orient n'a aucune importance ; elle ne fut par conséquent jamais évoquée. L'argument moral consistant à dire qu'il fallait en finir avec un despotisme cruel, et ce d'autant plus qu'on ne pouvait prouver l'existence de ces armes de destruction massive, ne suffisait pas non plus à convaincre l'opinion: Pourquoi attaquer ce tyran (qu'on avait d'ailleurs mis en selle) plutôt que les autres comme Pinochet, Videla etc.. ?

Pour persuader le public, la meilleure tactique était de provoquer la peur en présentant l'Irak comme une menace directe pour la vie des Britanniques. On insistait donc sur les liens de Saddam avec Al-qaïda, hypothèse peu plausible vu le caractère archi-laïc du régime bassiste et

<sup>10</sup> Pas plus tard que le 16 février 2003, 52% des Britanniques désapprouvaient une frappe préventive pour renverser Saddam. Il est vrai que ce pourcentage aurait été plus bas, s'il pouvait être prouvé que l'Irak avec ses ADM constituait une menace réelle pour le R.-U. (*Guardian*, 26 avril 2003). D'où l'importance du dossier spécial pour accroître ce sentiment de menace. Une fois la guerre déclenchée, le pourcentage d'opposants tombe à 23%, ce qui suggère une résignation devant le fait accompli, voir un certain opportunisme, puisque les fameuses ADM font toujours défaut.

rendue encore moins convaincante par des fuites judicieuses provenant des services de renseignements suggérant qu'on n'avait découvert aucun lien de ce genre. Ensuite le gouvernement s'est concentré sur les ADM, malgré le scepticisme des inspecteurs de l'ONU. Le moment-clé est un discours de Blair du 24 septembre 2002, où il prétendit (ou plutôt suggéra – le texte mérite d'être bien scruté) que l'Irak pourrait lancer des armes biologiques 45 minutes après une décision éventuelle de Saddam.

Cette affirmation fut, au dire de Blair, basée sur des rapports secrets qu'il ne divulgua pas bien sûr. Les services de renseignement n'avaient pourtant jamais fourni les preuves d'une telle affirmation ; au contraire, ils restaient sceptiques, paraît-il, quant à l'existence des ADM. Presque immédiatement donc circulèrent des rumeurs selon lesquelles « certaines sources à la tête des services de renseignement » seraient inquiètes de l'abus qu'on aurait fait de leur matériel. On sait maintenant que la principale source de ces rumeurs était le Dr Kelly, notamment dans les entretiens accordés à Andrew Gilligan et à d'autres journalistes de la BBC. Dans une émission radiodiffusée de la BBC du 29 mai, suivie par un article écrit au *Mail on Sunday*, Gilligan, l'archétype du nouveau journaliste d'investigation, combatif et rusé, avait accusé (mais avec une prudence linguistique digne de ses adversaires !) le cabinet du Premier ministre, notamment A. Campbell, d'avoir rendu le dossier originel « plus sexy » afin de faire peur au public. Évidemment, le gouvernement n'a cessé depuis lors de discréditer le scientifique en expliquant d'abord que c'était un scientifique et non un expert du renseignement, puis qu'il n'était qu'un rêveur<sup>11</sup>. Rien de cela n'exclut pourtant la

possibilité que le Dr Kelly ait été mis en avant par ces fameuses « sources » pour parler à la presse, alors que les sources restaient tranquilles, tout en ayant atteint leur but, à savoir empêcher le pouvoir d'abuser de leur travail. Le tribunal d'investigation a vite fait avouer par les témoins des services secrets que le Dr Kelly était au courant des détails intimes du célèbre dossier et qu'il connaissait bien les deux fonctionnaires supérieurs qui ont exprimé, par écrit, leurs doutes quant à la fiabilité du dossier. Le malheureux docteur aurait à ce moment-là servi de « fusible », pour utiliser le langage présidentieliste de la Ve République.

La suite tragique de ces événements est connue. Devant la spéculation médiatique quant à l'identité de la source des fuites, le gouvernement lâcha le nom du Dr Kelly, qui dut par conséquent subir le 15 juillet une audition télévisée devant la commission des affaires étrangères des Communes, tout en subissant l'étroite attention de la presse, qui prend en

---

signifia clairement la tactique du pouvoir : discréditer ses opposants par les moyens du bord. D'abord Downing Street prétendit que cette remarque n'avait jamais été faite. Quand cela ne tint plus, on prétendit qu'il s'agissait d'une opinion personnelle dans une conversation privée; John Prescott, Premier ministre adjoint, dut écrire à la veuve du docteur pour s'excuser. Tom Kelly fit ses excuses comme un vrai *spin doctor*, en ne reniant pas explicitement ce qu'il avait dit et évitant de regarder la caméra.

Cette tactique est typique. On lance la calomnie, quitte à la renier, voire à s'excuser. Mais il en reste toujours quelque chose. Nombreux sont ceux qui penseront que le gouvernement est sans doute menteur, mais que le pauvre docteur n'était peut-être pas tout à fait crédible non plus.

Une autre tentative de discréditer feu le Dr Kelly s'est vu dans le témoignage de certains fonctionnaires devant le tribunal Hutton. Ceux-ci ont déployé des trésors de prouesse linguistique pour prouver que c'était seulement un fonctionnaire de rang moyen, et non supérieur. Cette controverse, qui rappelle les débats sur le nombre d'anges susceptibles de se poser sur un point d'aiguille, obscurcit la vérité fondamentale, à savoir que Kelly était l'expert numéro un sur les armes irakiennes et savait donc de quoi il parlait.

---

<sup>11</sup> Un autre porte-parole de Blair, Tom Kelly, aurait qualifié le docteur de « Walter Mitty » (fantaisiste aimable d'un film à la Disney), donc peu crédible. Cette remarque, faite dans un briefing officieux,

Grande-Bretagne un caractère particulièrement haineux. Les députés avaient essayé de jouer les durs, comme leurs maîtres au pouvoir s'y attendaient ; mais d'après les extraits télévisés qu'on a vus, cette expérience, pour être désagréable, ne paraissait pas capable de provoquer une dépression aiguë. Peu de temps après, le 17 juillet, le docteur fut trouvé mort. Le gouvernement ouvrit une enquête judiciaire sur les circonstances de la mort sous la présidence de Lord Brian Hutton, ancien chef du système judiciaire en Irlande du Nord. Ses travaux sont en cours au moment où nous écrivons. Sans doute fera-t-il un rapport détaillé, qui évitera dans la mesure du possible d'examiner les causes de la guerre et le rôle qu'elles ont joué dans ce drame. Cette option ne saurait être la nôtre, et nous essayons en conclusion de tirer les leçons de cet imbroglio politico-médiatique<sup>12</sup>.

### **Renseignements, médias et pouvoir : adversaires ou complices ?**

Cette histoire est loin d'être finie, mais on peut déjà voir comment elle met en lumière certains aspects du système politique britannique. A présent, tous les médias paraissent obsédés par le menu détail : qu'est-ce que Kelly a dit à Gilligan ? Celui-ci l'a-t-il bien compris ? N'aurait-il pas exagéré pour les besoins de la cause ? Et quid des autorités de la BBC qui ont essayé de protéger leur source jusqu'au bout (en fait c'est le gouvernement qui l'a « donnée ») ? Mais cette obsession du détail obscurcit précisément la question de

<sup>12</sup> La chronologie des auditions est la suivante : Le 19 août, Alastair Campbell, directeur de la Communication du Premier ministre ; le 26 août, John Scarlett, président du Comité Conjoint des services de renseignement (JIC) ; le 27 août, Geoff Hoon, ministre de la défense ; le 28 août, Tony Blair, Premier ministre. Le lendemain 29 août, Alastair Campbell donne sa démission ; il est remplacé par David Hill. Geoff Hoon est auditionné une seconde fois le 22 septembre où il avoue avoir donné l'autorisation de livrer le nom de David Kelly à la presse.

fond : pourquoi et comment le pays est-il allé en guerre ? Il n'est pas étonnant que le pouvoir ne fasse rien pour décourager cette technique du pointillisme.

Nous vivons dans ce qu'il faut appeler un système de complicité antagoniste entre média et appareil d'état. La fonction classique des médias libres est de critiquer le pouvoir. Mais quand ce pouvoir privilégie tel ou tel organe, en offrant des morceaux *off the record*, cette fonction critique est affaiblie. En acceptant les faveurs du pouvoir afin de prendre une avance sur ses confrères, le journaliste risque d'entrer dans le jeu du pouvoir, en transmettant le matériel que celui-ci veut imposer au public. Mandelson/Campbell l'ont parfaitement compris.

D'autre part, il y a un conflit évident au sein de l'état, entre l'exécutif et l'appareil répressif, en fait les services secrets. Ceux-ci se sentent entraînés, par la voie de la « transparence gouvernementale », dans une position où eux aussi peuvent être vus et blâmés. Cela explique leurs tentatives pour prévenir des blâmes éventuels en s'assurant que le public puisse entendre leur version de la chose. Eux aussi inventent donc des complicités médiatiques et cultivent leurs clientèles ; et ces médias, souvent critiques du secret d'état, deviennent eux aussi friands de tuyaux chauds.

Dans cette triade renseignements/média/pouvoir, il est difficile parfois de savoir qui utilise qui et dans quel but. Mais il paraît bien possible de parler d'un rapport systémique entre ces trois piliers de la politique et de constater que ce système se banalise et devient un mécanisme essentiel de la gouvernance du pays. Tous les trois partenaires y trouvent un avantage quelconque ; reste à savoir si l'électeur en fait autant.

**David Hanley**  
Université de Cardiff

## 2- La polémique sur l'appréciation de la menace irakienne aux Etats-Unis

La polémique se développe aux Etats-Unis au cours de l'été 2003, concernant la manière dont l'Administration Bush a justifié le déclenchement de la guerre contre l'Irak. L'absence de découverte d'armes de destruction massive (ADM) remet en effet en cause l'un des arguments centraux utilisés par les Etats-Unis, comme par la Grande-Bretagne, pour affirmer que l'Irak constituait une menace grave pour la sécurité internationale.

De la même manière que le Premier ministre britannique est accusé d'avoir « fabriqué » un dossier contre l'Irak, l'Administration américaine est soupçonnée d'avoir exagéré délibérément l'évaluation de la menace. Mais à la différence de la Grande-Bretagne, la polémique demeure limitée et n'aboutit pas à la formation d'une commission d'enquête. L'affaire commence toutefois à avoir des répercussions sur la campagne pour les présidentielles de 2004.

### ***Du discours à la réalité : où sont passées les ADM ?***

Dès le printemps 2002, l'Administration Bush affichait publiquement sa détermination à changer le régime irakien, bien que l'option militaire ne soit encore qu'une solution parmi d'autres. En avril, le Président Bush déclarait que S. Hussein « doit s'en aller »<sup>13</sup> et en juin, l'état-major du Commandement Central présentait les premiers plans de campagne<sup>14</sup>.

C'est durant l'été 2002, alors que le régime irakien accepte d'ouvrir des discussions avec l'ONU sur la reprise des inspections, que l'Administration Bush commence une campagne de « diplomatie publique » visant à rendre la perspective

d'une guerre inévitable. L'Irak est présenté comme une menace pour la sécurité régionale et internationale, en raison de ses liens avec *Al Qaida* et de sa possession d'armes interdites par les Nations Unies.

Lors d'un briefing du 30 juillet au Pentagone, D. Rumsfeld déclare que des membres de l'organisation terroriste islamiste se trouvent en Irak. La conseillère du Président pour la sécurité nationale, C. Rice, répète en septembre qu'il existe « *des contacts importants* » entre *Al Qaida* et le régime irakien.

C'est toutefois la question des ADM qui occupe la place centrale dans les discours. D'une part, l'argument recueille un plus grand consensus que la référence à *Al Qaida*, au sein de l'Administration<sup>15</sup>. D'autre part, l'existence de stocks d'armes chimiques, ou la reprise d'un programme nucléaire, seraient des violations des obligations de l'Irak et constitueraient un motif d'intervention militaire conforme aux résolutions de l'ONU.

Le 26 août à Nashville, le vice-président affirme qu'il ne fait « *aucun doute que S. Hussein a maintenant des ADM* » et qu'il pourrait « *soumettre les Etats-Unis ou n'importe quelle autre nation à un chantage nucléaire* »<sup>16</sup>. Le discours prononcé par le Président à Cincinnati, le 7 octobre 2002, constitue la présentation la plus complète de la menace irakienne. G. Bush affirme que l'Irak « *possède et produit des armes chimiques et biologiques* » ; que « *des preuves indiquent [qu'il] reconstitue son programme d'armes nucléaires* ». À ces arguments « traditionnels » s'ajoute un nouvel élément à charge : les services de renseignement auraient découvert l'existence d'une flotte de drones, utilisables

<sup>13</sup> “ *I made up my mind that Hussein needs to go*”; in Bob Woodward, « President broadens anti-Hussein order », *The Washington Post*, 16 juin 2002.

<sup>14</sup> Christopher Marquis, « Bush officials differ on way to force out Iraqi leader », *The New York Times*, 18 juin 2002.

<sup>15</sup> C'est l'argument « bureaucratique » évoqué en mai 2003 par P. Wolfowitz, dans une interview au magazine *Vanity Fair*.

<sup>16</sup> Richard Cheney, “*Dangers and opportunity – The case for Iraqi regime change*”, Veterans of Foreign Wars 103<sup>rd</sup> convention, 26 août 2003.

pour répandre des substances chimiques ou biologiques sur de grandes distances.

L'ensemble de ces affirmations apparaît rétrospectivement pour le moins discutable, puisque la guerre n'a pas permis de démontrer de liens avec *Al Qaida*<sup>17</sup>, de découvrir de preuves d'un programme nucléaire en cours, ni même les stocks annoncés d'armes chimiques et biologiques.

La question des ADM a donc été posée par la presse et quelques chercheurs dès la fin officielle de la campagne *Iraqi Freedom*. Dans un premier temps, l'Administration a maintenu ses certitudes : le 29 mai, le président Bush annonce même que les troupes de la coalition ont découvert des armes interdites. Mais cette affirmation est ensuite démentie par la CIA et le *State Department*<sup>18</sup>.

L'Administration explique alors que la recherche des preuves demande du temps<sup>19</sup>. Le 24 juin, D. Rumsfeld assure que les forces « trouveront des armes ou des preuves de programmes d'armement ». Le manque de résultat incite toutefois l'Administration à créer un Groupe de recherche spécial (*Iraq Survey Group*), dont le responsable affiche toute confiance dans le succès de la mission. Son optimisme semble avoir été excessif, puisque la remise du rapport début octobre ne devrait pas confirmer la présence d'ADM, bien au contraire (cf infra).

### ***Le cœur de la polémique : « 16 mots » de trop.***

Le décalage entre les affirmations et les faits a suscité des interrogations dès le

<sup>17</sup> Le président maintient pourtant en septembre qu'il ne fait « aucun doute que S. Hussein avait des liens avec *Al Qaida* », même si l'Irak n'était pas impliqué dans les attentats du 11 septembre. Conférence de presse du 17 septembre 2003 ([www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)).

<sup>18</sup> Paul Kerr, "Bush Administration Defends Intelligence Findings on Iraq", *Arms Control Today*, Juillet-août 2003.

<sup>19</sup> En mai, le Sous-secrétaire à la Défense, D. Feith, déclare que la recherche prendra des mois, voire des années.

mois de juin, quant à la solidité de l'argumentation présentée avant la guerre.

Face aux critiques apparues dans la presse, le Comité du Sénat sur le renseignement annonce son intention de procéder à une étude approfondie du renseignement qui a servi à évaluer la menace irakienne. Mais l'idée d'une enquête publique est rejetée au profit d'auditions à huis clos, qui débudent au Sénat et à la Chambre le 18 juin.

Alors que le Président Bush déplore la circulation de thèses « révisionnistes » à Washington, deux chercheurs de la *Brookings* lui reprochent dans le *Financial Times* d'être « celui qui réécrit l'histoire »<sup>20</sup>.

La polémique s'intensifie en juillet et août 2003. Elle se focalise sur les conditions dans lesquelles l'Administration a utilisé certaines informations douteuses, pour étayer l'idée d'une reprise du programme nucléaire irakien. Le débat porte surtout sur une phrase incluse dans le discours de janvier 2003 sur l'état de l'Union :

*"The British government has learned that Saddam Hussein recently sought significant quantities of uranium from Africa."*<sup>21</sup>

Cet argument se fonde sur une information transmise par les services britanniques au bureau de la vice-présidence début 2002<sup>22</sup>, et reprise dans plusieurs déclarations officielles américaines. Or, les documents sensés témoigner d'une transaction avec le Niger sont des faux grossiers.

A la mi-juillet, l'Administration doit admettre que le discours sur l'état de l'Union n'aurait pas dû comporter les « 16 mots » litigieux, mais ramène le problème

<sup>20</sup> Ivo H. Daalder, James M. Lindsay, « Bush Must Not Be Allowed To Rewrite History », *Financial Times*, 24 juin 2003.

<sup>21</sup> « Le gouvernement britannique a appris que S. Hussein a récemment cherché à acquérir des quantités significatives d'uranium en Afrique ».

<sup>22</sup> John B. Judis, Spencer Ackerman, "The selling of the Iraq war. The First Casualty », *The New Republic*, 30 juin 2003.

à un dysfonctionnement du processus d'élaboration des discours présidentiels. Le directeur de la CIA, G. Tenet, l'adjoint de C. Rice, S. Hadley, puis la Conseillère à la sécurité nationale présentent successivement leurs regrets pour cette erreur, avant que le Président n'affirme lui-même être « *personnellement responsable de tout ce qu'il dit* »<sup>23</sup>.

### **Maladresse...**

Le problème que pose cette affaire est de savoir s'il s'agit d'un simple dysfonctionnement bureaucratique, d'une mauvaise évaluation de la part des services de renseignement, ou de manipulations délibérées de certains membres de l'Administration.

Celle-ci continue de plaider sa bonne foi, expliquant que la référence à l'uranium africain aurait dû être évitée, car la CIA avait fait part de ses doutes sur la réalité de la transaction avec le Niger. Néanmoins, S. Hadley responsable de la préparation des discours, maintient le 22 juillet que la déclaration présidentielle était « *factuellement exacte* »<sup>24</sup> et que dans tous les cas, les déclarations étaient fondées sur du renseignement très solide concernant les armes de destruction massive.

Le 18 juillet, une Estimation nationale de renseignement (NIE) effectuée en octobre 2002 est partiellement déclassifiée, pour démontrer que l'Administration s'appuyait bien sur les analyses de ses services. Les conclusions principales du document tendent effectivement à soutenir l'idée que l'Irak poursuivait des programmes d'ADM interdits par les résolutions du Conseil de Sécurité<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Walter Pincus, Kevin Sullivan, "Scientists Still Deny Iraqi Arms Programs", *The Washington Post*, 31 juillet 2003, p. A01.

<sup>24</sup> Steven Hadley, *Press Briefing on Iraq WMD and SOTU Speech*, White House, 22 juillet 2003.

<sup>25</sup> Le premier point du document est le suivant : « *We judge that Iraq has continued its weapons of mass destruction (WMD) programs in defiance of UN resolutions and restrictions. Baghdad has chemical and biological weapons as well as missiles with ranges in excess of UN restrictions; if left unchecked, it probably*

### **Mauvaise interprétation du renseignement...**

Mais la lecture de la partie publiée du document fait aussi apparaître certaines divergences de vue entre les six agences de renseignement impliquées, ainsi que des incertitudes sur de nombreux points. Si la NIE reflète l'état du renseignement disponible aux Etats-Unis, il est probable que l'Administration ne pouvait pas disposer d'une estimation précise, sûre et consensuelle de la menace irakienne en termes d'ADM. Parmi les évaluations possibles, elle aurait choisi de retenir la plus pessimiste<sup>26</sup>.

Les déclarations de certains responsables tendent à accréditer l'hypothèse d'une « *interprétation* » excessivement alarmiste des renseignements<sup>27</sup>. Les antécédents du régime irakien auraient incité les Etats-Unis à soupçonner la poursuite des efforts d'armement clandestins en dépit des protestations de bonne volonté de S. Hussein. L'Administration n'avait pas davantage confiance dans les analyses des experts internationaux en désarmement. Plusieurs responsables ont laissé entendre, avant la guerre comme après, que les inspecteurs n'étaient pas fiables : ils auraient eu tendance à « *sous-estimer constamment* », ou à ne pas voir, ce que préparait l'Irak<sup>28</sup>.

L'Administration affirme que dans le contexte de la guerre contre le terrorisme, il n'était pas possible de prendre le risque de sous-estimer la menace. Cela pourrait

*will have a nuclear weapon during this decade* ». Texte disponible sur le site [www.globalsecurity.org](http://www.globalsecurity.org).

<sup>26</sup> David Cortright, Alistair Millar, George A. Lopez, Linda Gerber, *The Controversy over Justifying War in Iraq*, Policy Brief F12A, Goshen, Fourth Freedom Forum, Juin 2003, p. 1.

<sup>27</sup> Voir notamment: Senior administration official, *Background briefing on WMD in Iraq*, White House, 18 juillet 2003. Ce briefing est en fait présenté par D. Bartlett, Responsable de la communication à la Maison Blanche.

<sup>28</sup> Formule de R. Cheney, lors de l'émission *Meet the Press*, NBC, 16 mars 2003. Les briefings organisés à la Maison Blanche le 18 et 22 juillet reprennent une argumentation similaire, expliquant que le programme nucléaire n'avait pas été détecté par l'AIEA avant 1991.

expliquer que, dans le doute, elle l'ait surestimée.

L'Administration ne reconnaît pourtant pas cette exagération et maintient à l'inverse avoir fondé sa décision sur des preuves claires et convaincantes du danger. Or, de telles certitudes ne ressortaient apparemment pas des analyses de renseignement.

### ...Ou manipulation ?

Si l'on en croit les fuites dans la presse, les agences de renseignement étaient loin de soutenir toutes les déclarations de l'Administration. Comme en Grande-Bretagne, elles ont cherché à échapper aux critiques en faisant savoir que leurs analyses durant l'année 2002 n'étaient pas l'idée d'une menace irakienne imminente et étaient réservées sur la reprise d'un éventuel programme nucléaire.

Pour en rester aux affirmations désormais les plus controversées, on peut constater que l'Administration a utilisé de façon « sélective » le renseignement disponible, choisissant de retenir et présenter les estimations qui servaient sa cause, sans trop s'inquiéter des mises en garde de certaines agences.

Concernant la question de l'uranium acheté au Niger, la CIA avait visiblement informé le Conseil de sécurité nationale du manque de fiabilité de l'information<sup>29</sup>. A la suite d'une mission de vérification confiée en février 2002 à l'ambassadeur Wilson, R. Cheney aurait été averti que les documents transmis par la Grande-Bretagne étaient des faux<sup>30</sup>. Un autre bureau de renseignement, celui du Département d'Etat (INR), avait fait part de ses doutes sur la validité

<sup>29</sup> Pour cette raison, la phrase avait été supprimée du discours de Cincinnati en octobre, mais les rédacteurs du discours de janvier auraient « oublié » ce fait. Voir les explications de S. Hadley, *Press Briefing on Iraq WMD and SOTU Speech*, op. cit. et celles données lors du briefing de D. Bartlett, le 18 juillet.

<sup>30</sup> John B. Judis, Spencer Ackerman, "The selling of the Iraq war. The First Casualty", op. cit. Cheney le dément.

de l'information, dans le cadre de l'élaboration de la NIE d'octobre 2002.

Ce n'est pas le seul argument « douteux » utilisé pour accréditer la thèse d'une reprise du programme nucléaire irakien. En septembre 2002, l'Administration affirmait que les services de renseignement avaient découvert l'existence de tubes d'aluminium renforcés servant à la construction de centrifugeuses pour l'enrichissement d'uranium.

Or, la communauté du renseignement était divisée sur l'usage exact de ces tubes : le Département d'Etat, des spécialistes du Département de l'énergie et même les services britanniques avaient conclu qu'il s'agissait d'éléments d'un programme de fusée<sup>31</sup>. Cela n'a pas empêché les responsables de l'Administration de présenter à plusieurs reprises ces tubes comme la preuve d'un programme nucléaire en cours.

Quant aux drones soi-disant capables de répandre des armes chimiques, y compris sur le sol américain, il apparaît dans la NIE d'octobre 2002 que l'*Air Force* contestait cet usage et les considéraient comme des engins de reconnaissance.

La « sélection » des informations soutenant la thèse de l'Administration passait donc par le rejet de nombreux arguments contraires, ce qui indique déjà une distorsion consciente de la réalité. Mais la presse s'est fait l'écho d'accusations de manipulation encore plus graves, puisqu'il s'agirait d'ingérences dans la production du renseignement.

La version de la NIE d'octobre 2002 remise au Congrès aurait ainsi été « débarrassée » des avis discordants émis par certains services, de façon à gommer les incertitudes persistantes sur les programmes d'ADM<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Cette interprétation était également officiellement retenue en janvier 2003 par le directeur de l'AIEA.

<sup>32</sup> Accusation émanant de l'ancien président du Comité du Sénat sur le renseignement, citée in John B. Judis,

Certains groupes au sein du gouvernement auraient tout simplement exercé des pressions sur la CIA pour qu'elle modifie ses analyses dans un sens plus favorable. Des analystes se sont plaints, sous couvert d'anonymat, d'avoir reçu des visites inhabituelles de R. Cheney, d'avoir été mis en concurrence avec un organisme de renseignement officieux du Pentagone<sup>33</sup>, et d'avoir fait l'objet de critiques publiques de la part de certains « faucons » (notamment R. Perle).

Ces diverses accusations n'ont trouvé qu'un écho politique limité jusqu'à l'apparition d'une nouvelle polémique fin septembre, opposant la CIA et la Maison Blanche.

### *Les répercussions internes de la polémique.*

Le 26 septembre, NBC annonce que la CIA a demandé officiellement l'ouverture d'une enquête sur la divulgation à la presse de l'identité d'un de ses agents, qui se trouve être l'épouse de l'ambassadeur Wilson. En juillet, ce dernier avait publiquement reproché à l'Administration d'avoir exagéré la menace irakienne. Il accuse depuis certains membres de la Présidence d'avoir informé des journalistes des fonctions de sa femme à la CIA, en représailles, pour décourager d'autres critiques potentielles<sup>34</sup>. Bien que la Maison Blanche ait aussitôt démenti toute implication dans ces « fuites », l'Administration fait désormais l'objet d'une enquête qui rappelle de bien mauvais souvenirs de l'époque Clinton. C'est d'autant plus gênant que le président Bush avait été élu en 2001 en promettant de

restaurer la dignité de la fonction présidentielle, affaiblie par les mensonges de son prédécesseur !

Cette « affaire dans l'affaire » se présente à un mauvais moment pour l'Administration. Elle ramène l'attention sur le dossier des ADM alors que la popularité du Président est affaiblie par les difficultés de la stabilisation en Irak d'une part et de l'économie américaine, d'autre part. Après avoir hésité à demander des comptes à l'Administration sur les conditions de l'entrée en guerre, les Démocrates engagés dans la campagne présidentielle se sentent donc encouragés à formuler des critiques plus vives.

Durant l'été, la polémique n'a pas semblé en mesure de provoquer des remous politiques comparables à ceux de la Grande-Bretagne. Cela tient d'abord au fait que le Congrès, seul en mesure de demander une véritable enquête, est contrôlé par les Républicains. De plus l'opinion publique a fait preuve d'une relative apathie sur le sujet des ADM. Leur élimination n'est plus considérée comme un but majeur de la guerre et les difficultés rencontrées par les armées dans la stabilisation de l'Irak sont certainement des préoccupations plus importantes pour le public. Par ailleurs, le soutien à la guerre a toujours été plus massif aux Etats-Unis qu'en Grande-Bretagne.

Toutefois, la question cruciale pour l'Administration est celle de sa crédibilité. Un sondage réalisé fin juin indiquait que 53% des Américains accordaient de l'importance à la question de savoir si l'Administration les avait trompés<sup>35</sup>. Or, le 10 juillet, 50% des personnes interrogées pensaient que le gouvernement avait intentionnellement exagéré la menace<sup>36</sup>. Cette proportion pourrait croître à la suite de « l'affaire Wilson » et la question de confiance pourrait finir par devenir un thème de campagne.

Spencer Ackerman, "The selling of the Iraq war. The First Casualty", op. cit.

<sup>33</sup> Le Bureau des plans spéciaux (OSP), mis en place en octobre 2001 par D. Rumsfeld. Julian Borger, "The spies who pushed for war", *The Guardian*, 17 juillet 2003.

<sup>34</sup> Joseph C. Wilson avait publié un article critique dans le *New York Times* du 6 juillet 2003. Le 14 juillet, l'éditorialiste R. Novak affirmait, en se fondant sur deux « sources officielles », que Wilson avait été envoyé au Niger par la CIA en février 2002, à la demande de son épouse.

<sup>35</sup> Sondage CNN/USA Today, 28-29 juin 2003.

<sup>36</sup> Washington Post-ABC News Poll: War in Iraq, 11 juillet 2003.

Le nouveau scandale intervient par ailleurs au moment où s'achève l'enquête du Comité du renseignement de la Chambre. Or, les responsables du Comité ont conclu de l'étude des documents fournis par la CIA, que les affirmations relatives aux ADM irakiennes s'appuyaient sur du renseignement « dépassé, circonstanciel et fragmentaire »<sup>37</sup>.

Dans le même temps, l'*Iraq Survey Group* termine la rédaction de son rapport d'inspection. Les premières « fuites » indiquent qu'aucune des armes incriminées n'a encore été découverte. Le responsable du Groupe, D. Kay, aurait toutefois une explication à fournir au Congrès lors de son audition prévue le 1 octobre<sup>38</sup> : S. Hussein aurait bien eu l'intention de reprendre les programmes interdits dès la levée des sanctions internationales, mais il aurait aussi « bluffé » ! Les mesures de dissimulation prises par le régime auraient servi à cacher des activités d'armement illégales tout autant qu'à accréditer l'existence d'ADM, sans doute pour dissuader une intervention américaine. Les Etats-Unis auraient donc été victimes d'une « intoxication », car il semblerait finalement que les armes aient été totalement détruites depuis 1998.

### ***Une remise en cause des interventions « préemptives ».***

Au-delà du cas irakien, la question des justifications de la guerre amène à s'interroger sur la validité de la doctrine de « défense anticipée » (ou de préemption) inscrite dans la *National security strategy* de septembre 2002.

Une telle doctrine repose nécessairement sur une évaluation correcte de la menace, dans la mesure où il s'agit de décider d'une intervention militaire, *avant*

*toute action hostile*, contre un adversaire susceptible de représenter un danger grave et relativement proche.

Le développement ou la possession d'ADM constitue l'un des motifs possibles d'une attaque préemptive, ce qui a permis de considérer l'Irak comme le premier cas d'application de la doctrine.

Mais la polémique qui a suivi montre clairement les difficultés d'une telle politique :

- sur des questions aussi délicates qu'un programme nucléaire clandestin, on peut douter de la possibilité d'avoir un renseignement précis, sûr et indiscutable, sur lequel fonder une décision et une argumentation convaincante pour l'opinion et les instances internationales.
- Une interprétation politique des éléments d'information est donc inévitable. Encore faut-il qu'elle ne soit pas biaisée par des *a priori*, conduisant à écarter délibérément les renseignements dérangeants. La transparence du processus de décision devrait donc être un impératif pour asseoir la légitimité d'une action préemptive.

Même lorsque l'honnêteté des gouvernants ne peut être mise en doute, il est probable que toute intervention préemptive suscitera la controverse politique, en plus des débats juridiques et « techniques » sur sa faisabilité. On peut donc penser qu'à l'avenir les Administrations américaines envisageront la préemption avec davantage de prudence, en particulier si l'affaire irakienne doit se transformer en « casserole » politique pour le président Bush lors de la campagne électorale.

### **Nicole Vilboux**

*Chargée d'enseignement à l'Institut Catholique de Paris et l'Ecole des Hautes Etudes Internationales*

<sup>37</sup> Dana Priest, « Democrat Disputes Rice on Iraq Claims », *The Washington Post*, 30 septembre 2003, p. A13.

<sup>38</sup> D'après des «sources informées»: Walter Pincus, Dana Priest, « Hussein's Weapons May Have Been Bluff », *The Washington Post*, 1 Octobre 2003, p. A14.

## Les États-Unis et la maîtrise des armements : entre l'unilatéralisme et l'action collective

Dès son accession au pouvoir, l'Administration Bush a pris ses distances par rapport à la conception traditionnelle de la maîtrise des armements et indiqué qu'elle emprunterait des voies nouvelles pour lutter contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM) et faire progresser la cause du désarmement. Ainsi il n'était pas question pour les Etats-Unis de se lier les mains en ratifiant le traité d'interdiction complète des essais nucléaires (1996), ni de persévérer dans la négociation d'une réduction des armements stratégiques selon le modèle qui avait présidé à la conclusion des accords START I (1991) et START II (1993). Par ailleurs, le traité dit ABM (*Anti Ballistic Missiles*), qui fut longtemps considéré comme le pivot de la stabilité stratégique dans les relations entre les deux protagonistes de la « guerre froide » apparaissait désormais comme une « relique du passé » et un obstacle à la réalisation d'une défense efficace contre les agissements des Etats « voyous » et d'organisations terroristes imperméables à la logique de la dissuasion.

Des tractations russo-américaines avaient été engagées sous l'Administration Clinton en vue d'amender le traité ABM et de le rendre compatible avec les exigences d'une défense anti-missiles contre des « frappes limitées ». Mais après les attentats du 11 septembre 2001, la défense du territoire devint une priorité de la politique de sécurité américaine et pour l'assurer dans des conditions optimales le président Bush décida de s'affranchir des contraintes du traité en invoquant la clause de retrait de l'article 15. Depuis le 13 juin 2002, les deux parties contractantes sont déliées de leurs obligations et plus rien ne s'oppose au déploiement d'un système de défense anti-missiles. Il semble même que sur la question controversée de la dialectique des

armements stratégiques offensifs et défensifs, les points de vue russe et américain se soient rapprochés puisque l'abolition du traité ABM n'a pas empêché la conclusion du traité SORT sur la réduction des armements stratégiques offensifs et que la Russie ne voit plus d'objections à coopérer avec les Etats-Unis en vue de l'édification d'un système de défense anti-missiles pour se prémunir contre les menaces liées à la prolifération des fusées de courte et de moyenne portée dans les « pays du Sud »

Enfin, les tentatives de renforcer le régime de vérification de l'interdiction des armes biologiques se sont heurtées à l'opposition des Etats-Unis qui ont rejeté le projet de protocole soumis à la conférence d'examen de la convention de 1972 qui s'est tenue à Genève du 19 novembre au 7 décembre 2001. Ce texte avait recueilli l'adhésion de nombreux Etats dont ceux de l'Union européenne et prévoyait des mesures de confiance et de contrôle susceptibles de réduire, sinon d'éliminer les risques liés à l'emploi d'agents pathogènes à des fins militaires ou terroristes. Mais à Washington, on estimait que le régime d'inspection envisagé avait un caractère trop intrusif et était de nature à entraver la recherche sur les biotechnologies ; en outre, il n'offrait pas de garanties solides en ce qui concerne la détection des infractions à la convention et son adoption aurait fait naître un faux sentiment de sécurité. Ces divergences n'ayant pu être surmontées, la conférence suspendit ses travaux pendant un an.

Lorsqu'elle les reprit le 11 novembre 2002 pour une brève session de quatre jours, les autres Etats se plièrent aux exigences américaines et acceptèrent que la question de la vérification soit rayée de l'ordre du jour. Toutefois, ils obtinrent que des mesures destinées à renforcer le régime d'interdiction des armes biologiques soient discutées dans le cadre des réunions préparatoires de la sixième conférence

d'examen qui se tiendra en 2006. La première réunion aura lieu en novembre 2003 et on y débatera de la protection des agents pathogènes utilisés dans des centres de recherche et de l'adoption de lois pénales pour réprimer les infractions aux règles posées par la convention. En 2004, on examinera la possibilité de renforcer les moyens d'investigation internationaux pour identifier l'emploi présumé d'armes biologiques et trouver l'origine d'épidémies suspectes ; simultanément, on étudiera les mesures permettant de diagnostiquer et de lutter efficacement contre les épidémies infectieuses. Enfin, en 2005, on s'attachera à l'élaboration d'un code de conduite auquel devraient se soumettre les scientifiques impliqués dans la recherche biologique. Les Etats-Unis se sont félicités de l'adoption de ce programme de travail qualifié de « réaliste et pragmatique » et ont réaffirmé leur volonté de faire respecter la convention de 1972 tout en reconnaissant qu'elle n'était pas vérifiable. Cette formule de compromis permet d'entretenir la fiction de la continuité du processus de négociation sur les armes biologiques alors que les questions relatives à la vérification qui avaient retenu l'attention des experts et des diplomates pendant plus de six ans et qui avaient trouvé un commencement de solution seront mises entre parenthèses<sup>39</sup>.

Cette désinvolture à l'égard des mécanismes de négociation multilatéraux et la répugnance à souscrire à des obligations fermes en matière de désarmement semblent accréditer la thèse selon laquelle les Etats-Unis passeraient par pertes et profits les acquis de la « maîtrise des armements » et ne se préoccuperaient plus que de contenir la prolifération des armes de destruction massive en privilégiant le recours à des

moyens nationaux et en agissant en dehors du cadre des traités en vigueur. Or il s'avère que la politique américaine n'est pas placée sous le signe exclusif de l'unilatéralisme et que les dirigeants de Washington attachent le plus grand prix au concours de leurs alliés et partenaires pour empêcher les « Etats-voyous » et les organisations terroristes d'accéder aux armes biologiques, chimiques et nucléaires. Par ailleurs, s'ils récusent les formes traditionnelles de la « maîtrise des armements », c'est qu'elles datent d'un autre âge et sont en porte à faux par rapport au partenariat stratégique qui s'est établi entre les anciens adversaires de la guerre froide après les attentats du 11 septembre 2001. Aussi, les Etats-Unis affirment-ils qu'ils n'ont nullement l'intention de méconnaître la valeur opératoire des traités de désarmement mais que leur souci majeur est de les faire respecter et qu'ils sont résolus à prendre à cet effet toutes les mesures qui s'imposent, y compris le recours à la force dans les cas extrêmes.

Pendant la période de l'antagonisme Est-Ouest, les accords de limitation ou de réduction des armements stratégiques avaient pour objet de ralentir le rythme de la course aux armements et de prévenir le déclenchement d'une guerre apocalyptique entre les deux protagonistes. Dans la mesure où ces accords contribuaient à la stabilisation de l'équilibre sur lequel reposait la dissuasion réciproque, ils répondaient à l'intérêt des deux parties qui trouvaient avantage à en respecter les termes. Ceux-ci faisaient l'objet d'une rédaction minutieuse et pour dissiper tout malentendu on s'efforçait de consacrer le principe de l'équivalence des niveaux d'armements autorisés de part et d'autre et d'assortir le traité d'un système de vérification qui garantissait le respect des engagements pris.

Aujourd'hui l'arme nucléaire ne joue plus le même rôle dans la mise en oeuvre de la stratégie de dissuasion des grandes

<sup>39</sup> Voir les articles parus dans *Arms control today*, Vol 32, N° 10, décembre 2002 : « Bare-bones multilateralism at the BWC review conference » par Olivier Meier et « BWC review conference meets, avoids verification issues » par Kerry Boyd.

puissances et la réduction des arsenaux stratégiques peut être décidée unilatéralement ou faire l'objet d'accords bilatéraux en forme simplifiée. Le traité SORT du 24 mai 2002 ressortit à cette dernière catégorie et laisse une grande latitude à la Russie et aux Etats-Unis dans le choix des moyens pour atteindre les plafonds finaux (1700/2200 charges nucléaires opérationnelles) ou modifier la configuration de leurs forces en fonction de l'évolution des menaces. Les tenants du désarmement ont tiré argument des lacunes du traité et des failles de son système de vérification pour dénoncer son caractère fallacieux ; il n'en reste pas moins que s'il est reconduit à son échéance (31 décembre 2012), il se traduira par une réduction significative des arsenaux nucléaires existants et il a d'ores et déjà été invoqué par les Etats-Unis comme l'expression de leur volonté de satisfaire à l'obligation de désarmer inscrite à l'article VI du traité de non-prolifération (TNP)<sup>40</sup>.

En revanche, les risques de prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs se sont accrus au cours de la dernière décennie et pour les conjurer il faut recourir à des méthodes plus draconiennes que celles qui reposent sur le postulat de l'acteur rationnel ou procèdent de la philosophie qui sous-tend le TNP. Depuis la publication de l'ouvrage classique de Alastair Buchan, « A world of nuclear power » (1966), il est entendu dans le milieu des stratégestes que la multiplication des Etats dotés de l'arme nucléaire est un facteur d'instabilité et que la fermeture du club des pays nantis est la condition préalable à la prévention d'une guerre apocalyptique dont les conséquences seraient dramatiques pour l'humanité tout entière. Or, tous les Etats ne sont pas sensibles à cette logique et

certains d'entre eux - Israël, l'Inde et le Pakistan – se sont tenus à l'écart du régime de non-prolifération institué en 1968 par le TNP et complété en 1976 par le code de conduite du groupe des exportateurs nucléaires (*nuclear suppliers group*). D'autres comme l'Irak et la Corée du Nord ont violé leurs engagements et se sont servis du paravent du TNP pour poursuivre des programmes nucléaires clandestins. Enfin, le problème de la prolifération des armes nucléaires se pose avec acuité dans l'ancien espace de souveraineté de l'URSS du fait du relâchement des contrôles sur les activités liées à l'atome et de l'existence de stocks considérables de matières fissiles dont la protection est mal assurée.

Après l'effondrement de l'ordre bipolaire, le Conseil de Sécurité s'était réuni à New York, le 31 janvier 1992, au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement et avait fait des propositions en vue de « renforcer et d'améliorer » l'efficacité de l'ONU dans le domaine du maintien et du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. S'agissant du désarmement et de la maîtrise des armements, tous les Etats étaient invités à s'acquitter des obligations qu'ils avaient contractées et à éviter de procéder à des accumulations et à des transferts d'armes excessifs et déstabilisateurs. La prolifération des armes de destruction massive faisait l'objet d'une réprobation particulière et était qualifiée de « menace contre la paix et la sécurité internationale ». Il fallait donc empêcher la dissémination des technologies liées à la recherche et à la production de telles armes en renforçant les garanties de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA) et les contrôles à l'exportation. Enfin, des « mesures appropriées » seraient prises par les membres du Conseil de Sécurité si des violations leur étaient notifiées par l'AIEA.

La stratégie de l'Administration Bush s'inscrit dans la continuité des orientations esquissées par le Conseil de Sécurité il y a

<sup>40</sup> Voir l'intervention du représentant adjoint des Etats-Unis à la conférence du désarmement, Sherwood McGinnis, lors de la deuxième session de la commission préparatoire à la conférence d'examen du TNP à Genève, le 1er mai 2003.

plus de dix ans et n'est pas dépourvue d'une certaine cohérence dans la mesure où elle met l'accent sur l'application effective et universelle des traités en vigueur, n'hésite pas à clouer au pilori les Etats qui ne respectent pas leurs engagements et envisage de recourir aux procédures prévues par le chapitre VII de la charte des Nations Unies pour les y contraindre. Certes le désarmement n'occupe qu'une place modeste dans la mise en œuvre de la politique de sécurité des Etats-Unis comme l'attestent les documents doctrinaux rendus publics en janvier (*Nuclear posture review*) et en septembre 2002 (*The national security strategy of the United States of America*). Toutefois la crise provoquée par la découverte du programme nucléaire de la Corée du Nord et les soupçons sur le non-respect par l'Irak de ses obligations de désarmement ont conduit le président Bush à réhabiliter les démarches diplomatiques bilatérales et multilatérales dans la lutte contre la prolifération et à préciser sa position en la matière dans un document rendu public le 11 décembre 2002.<sup>41</sup>

Les problèmes y sont abordés par trois biais : la contre-prolifération, la non-prolifération et la gestion des conséquences de l'utilisation des armes de destruction massive sur le territoire américain. Sur ce dernier point, des mesures ont été prévues pour faire face à toute éventualité et elles sont consignées dans un rapport de 90 pages publié en juillet 2002 par la Maison blanche (*The national strategy for homeland security*). En revanche, la contre-prolifération a pour objet de tenir en échec des Etats et des organisations terroristes qui auraient eu accès à ces armes ou seraient sur le point de les acquérir. Elle peut impliquer le recours à des frappes préventives contre des sites de production et de stockage et la menace de représailles nucléaires pour dissuader

<sup>41</sup> « National Strategy to combat weapons of mass destruction » - *Arms control today*, Vol 33, Janvier/février 2003

quiconque d'attaquer les Etats-Unis ou leurs alliés avec des armes de destruction massive, fussent-elles biologiques ou chimiques. En amont, toutes les ressources de la diplomatie seront mises en œuvre pour créer un environnement international favorable à la non-prolifération, l'objectif poursuivi étant le renforcement des régimes existants et la conclusion de nouveaux accords. Le traité de non-prolifération, les conventions d'interdiction des armes chimiques et biologiques et le régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR) sont visés expressément mais on ne précise pas les moyens à mettre en œuvre pour accroître leur efficacité. Par ailleurs, on se prononce en faveur de la conclusion d'un traité sur l'arrêt de la production des matières fissiles à des fins militaires (*Fissile material cut-off treaty* ou FMCT) mais il ne s'agit là que d'un vœu pieux puisque l'ouverture des négociations sur ce thème à la conférence du désarmement de Genève se heurte depuis l'origine aux objections des Etats qui exigent une négociation parallèle sur la prévention de la course aux armements dans l'espace et sur le désarmement nucléaire dont les Etats-Unis ne veulent pas entendre parler. Enfin, les programmes bilatéraux et multilatéraux destinés à faciliter l'élimination des armes de destruction massive en Russie et dans d'autres pays (*Cooperative threat reduction programme* ou CTRP) seront poursuivis et élargis, notamment par le biais du G8.<sup>42</sup>

Celui-ci avait décidé lors de sa réunion à Kananaskis (Canada) en juin 2002 d'affecter 20 milliards de dollars en dix ans

<sup>42</sup>On peut se faire une opinion sur l'ampleur des problèmes à résoudre et sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du CTRP en lisant le rapport « Protecting against the spread of nuclear, biological and chemical weapons » établi par un consortium de centres de recherche américains, européens, japonais et russes sous l'autorité du Center for strategic and international studies (CSIS) de Washington. Voir *International Herald Tribune* du 21 janvier et *The Economist* du 25 janvier 2003.

au financement d'actions concrètes destinées à empêcher les organisations terroristes et les Etats qui les soutiennent d'accéder aux armes de destruction massive. Le bilan dressé un an plus tard lors du sommet d'Evian a été jugé positif, notamment en ce qui concerne l'élimination des armes chimiques, le démantèlement des sous-marins nucléaires retirés du service actif, la protection des sites de stockage de matières fissiles à usage militaire et l'accueil de savants et d'ingénieurs associés à des programmes d'armement dans des centres internationaux pour la science et la technologie à finalité exclusivement pacifique. Les Etats-Unis assument plus de la moitié de la charge financière afférente au « partenariat global de lutte contre la prolifération des armes et matières de destruction massive » mais les autres pays membres du G8 ont également dégagé des crédits à cette fin et contribuent à des degrés divers à la réalisation de ce projet.

Les initiatives prises par les Etats-Unis depuis le début de l'année 2003 tendent à associer le plus grand nombre d'Etats à la lutte contre la prolifération et à fournir aux organes de contrôle les moyens de remplir correctement leur mission. C'est ainsi qu'une conférence d'experts s'est réunie à Vienne (10-13 mars) pour étudier les moyens de contrecarrer le trafic des matières radiologiques qui servent à la fabrication de « bombes sales » (*dirty bombs*) et le Secrétaire à l'énergie, Spencer Abraham, a annoncé à cette occasion que les Etats-Unis contribueraient à hauteur de 3 millions de dollars au programme de sécurité radiologique de l'AIEA. Les Etats-Unis se sont également fortement impliqués dans le débat qui s'est instauré lors des conférences d'examen du TNP et de la convention d'interdiction des armes chimiques qui se sont tenues respectivement à Genève et à La Haye du 28 avril au 9 mai. La nomination de l'ambassadeur Eric Javits comme représentant permanent auprès de

l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques témoigne de l'intérêt que Washington prête à son action. Enfin, la Présidence et le Département de la défense ont demandé un accroissement des crédits affectés à la mise en œuvre du programme CTR pour l'année budgétaire 2004<sup>43</sup> et l'Administration Bush s'est prononcée pour la mise à la disposition de l'AIEA de moyens supplémentaires pour lui permettre de renforcer le contrôle des programmes nucléaires des pays parties au TNP.

On assiste donc à une inflexion de la stratégie américaine dans le sens d'un « désarmement coopératif »<sup>44</sup> et si l'on en croit Madame Condoleezza Rice qui s'est exprimée sur ce sujet devant l'Institut International d'Etudes stratégiques de Londres, le 26 juin, les Etats-Unis useront d'autres méthodes que celles employées contre l'Irak pour résoudre les problèmes posés par le retrait de la Corée du Nord du TNP et les libertés prises par l'Iran vis-à-vis du régime de contrôle de l'AIEA. Par ailleurs les Européens ont adopté en la matière des positions qui rejoignent celles de Washington, comme l'atteste la déclaration sur la prolifération des armes de destruction massive adoptée le 25 juin à l'issue du sommet de Washington entre les Etats-Unis et l'Union européenne. Faut-il en déduire que la querelle sur l'unilatéralisme de la politique américaine est close et qu'un large consensus s'est dégagé au sein de la société internationale en faveur d'une action concertée pour renforcer les régimes de non-prolifération ? Il est prématuré d'en décider, mais on ne doit pas se dissimuler les difficultés de

<sup>43</sup> Voir « CTR programs get boost with budget request » - *Arms control today*, Vol 33, N°2, mars 2003

<sup>44</sup> Cette locution a été utilisée par l'ambassadeur Linton Brooks, administrateur au Département de l'Energie de la National Nuclear Security Administration pour qualifier la politique américaine dans une intervention du 23 avril à la conférence sur « International Security challenges and strategies » organisée les laboratoire Sandia, à Albuquerque, Nouveau Mexique.

l'entreprise à l'âge de la mondialisation ; ses chances de succès dépendent autant de l'imposition de nouvelles contraintes aux Etats dépourvus que de la soumission des Etats nantis aux obligations de désarmement auxquels ils ont souscrit pendant les conférences d'examen du TNP en 1995 et 2000.

**Jean Klein,**  
*Professeur à l'Université de Paris I*  
*Directeur du Centre de Relations*  
*Internationales et de Stratégie (CRIS)*

### **La Belgique et la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)**

Comme les autres pays, la montée en puissance relative de la nouvelle Politique européenne de sécurité et de défense a obligé la Belgique à se positionner face à cette nouvelle politique européenne dont elle est partie prenante à part entière. Cette assimilation, qui implique aussi un repositionnement prudent dans les relations transatlantiques, doit également tenir compte de la structure des forces armées belges en pleine refondation après la fin de la guerre froide.

L'institution militaire belge fut fortement secouée par les différents plans de reconfiguration en termes quantitatifs et qualitatifs depuis le début des années 90<sup>45</sup>. Chaque réforme chassant l'autre, est caractérisée par les contraintes budgétaires et les réductions de matériels et d'effectifs. Le maître-mot de ces différents plans fut la recherche d'une nouvelle armée pour l'après guerre froide, mais l'argument d'économies fut souvent le vrai moteur sous-jacent dans un pays où l'institution militaire est certes mieux perçue par le citoyen ces dernières années sans que celui-ci lui donne la priorité.

<sup>45</sup> Voir les chroniques d'André Dumoulin sur la politique de défense de la Belgique dans Patrice Buffotot, *La défense en Europe*, Paris, la Documentation française, éditions de 1995, 1998 et 2001.

L'explication reposait sur des facteurs internationaux mais aussi budgétaires, communautaires et idéologiques, pour aboutir à la mise en avant de facteurs européens d'intégrations. Les nouvelles orientations posées depuis 1992 jusqu'à l'horizon 2015 vont toutes dans le même sens – avec plus ou moins de bonheur et d'efficacité dans le message délivré et l'application ainsi faite de l'institution « armée belge » - à savoir : alléger pour muscler, simplifier pour crédibiliser, moderniser pour « proactiver », coopérer et européeniser pour solidariser.

Toute la difficulté pour les forces armées belges - au-delà du vieillissement du personnel au moment où l'armée se professionnalise et organise un état-major unique - sera de développer de nouvelles mesures plus structurelles et culturelles impliquant une spécialisation bien réfléchie et une multinationalisation totale des forces.

Pour que cette plus grande intégration et coopération au niveau européen puisse progressivement se mettre en place, le soutien de l'opinion publique est une condition nécessaire, mais bien évidemment non suffisante. À cet égard, de l'enquête *Eurobaromètre* « spécial défense européenne »<sup>46</sup>, il ressort que les opinions publiques des six pays fondateurs de la Communauté européenne (et plus particulièrement encore les Belges, les Français, les Italiens et les Luxembourgeois) se montrent systématiquement les plus favorables à une politique de sécurité et de défense commune et à l'idée d'une armée européenne.

Mais la complexité du suivi de la restructuration et de la réalisation concrète des différentes orientations seront encore et toujours fonction de plusieurs paramètres transversaux fortement dépendants de

<sup>46</sup> Eurobaromètre série 54.1 organisé entre le 14 novembre et le 19 décembre 2000 et comprenant une série de questions spécifiques sur la politique européenne de défense, à l'initiative d'André FLAHAUT, Ministre belge de la Défense.

contraintes et de conditions largement extérieures à l'institution militaire : l'état du recrutement, le suivi d'un budget adéquat, l'évolution du mental d'une armée « civilianisée », la perception publique, les défis et risques extérieurs, les priorités des coalitions au pouvoir.

Certes, la Belgique se considère aussi comme un laboratoire en matière de coopération multinationale, de « fédéralisation » européenne de la sécurité et de la défense ; tout comme elle fut la première, après la fin de la guerre froide, à entamer la plus vaste restructuration quantitative, qualitative, culturelle et organisationnelle de ses forces armées – avec une réussite toute relative –, avant les autres armées européennes, qui suivirent progressivement le mouvement par la suite.

L'extrême volontarisme de la Belgique en matière d'eupéanisation de la sécurité et de la défense se remarqua particulièrement durant la présidence belge du Conseil de l'Union. Posture qui fut orientée après la guerre en Irak au début 2003 par le souci d'avancer plus avant dans le processus des coopérations renforcées dans ce domaine parallèlement au soutien à cette PESD. C'est toute la signification de la réunion du Groupe des Quatre d'avril dernier.

Entre 1999 et 2003, cette politique se caractérise par la mise en avant de principes éthiques sous-jacents à une culture européenne fédérale. Ceux-ci furent un des moteurs de la visibilité médiatique et politique du Premier ministre, du ministre des Affaires étrangères et du ministre de la Défense dans le cadre des réformes internes, de la diplomatie et de la nouvelle posture de l'armée belge. Cette dimension nouvelle dans les discours implique plus que par le passé que les valeurs et les cadres de légitimation doivent dicter les comportements et les choix politico-militaires belges et européens. Ces dimensions philosophiques doivent être définies et assurées avant tout

engagement multinational, qu'il soit diplomatique ou militaire. Influencée par l'ère de la « *démocratie émotionnelle* » et de la « *politique compassionnelle* » (Alain Eraly) déjà perceptibles dans le champ politique intérieur du Royaume, la diplomatie belge et son volet militaire ont été fortement imprégnés d'un justificatif de missions reposant sur une éthique renouvelée.

Cette dimension permet à la Belgique d'engager bon nombre de missions d'intervention de maintien de la paix dans le monde, engageant des milliers de militaires en opération ces toutes dernières années, comme jamais auparavant.

Ceci peut donc infléchir les décisions et inciter à participer à des opérations extérieures et leur donner une posture discrète, pragmatique ou fortement symbolique qui, dans tous les cas, reposeront toujours sur la légalité du droit international ou la légitimité des valeurs fondamentales à défendre et à protéger.

Au-delà, la posture belge joue sur plusieurs éléments récurrents qui peuvent expliquer le positionnement du pays en matière de sécurité et de défense depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Ces facteurs permanents influent véritablement sur les prises de décision des différents gouvernements et cadrent en grande partie le degré de latitude des partis politiques qui, fonctionnant en permanence par coalition gouvernementale, ne peuvent que négocier des compromis sur les matières traitées.

Parmi ces différents facteurs, nous pouvons relever l'intégration du Royaume dans plusieurs alliances de sécurité et de défense (OTAN, UEO, PESD de l'Union européenne) et sa participation entière dans les grandes organisations multilatérales (ONU, OSCE). La présence de la Belgique dans ces organisations marque considérablement la diplomatie et le positionnement des différents gouvernements, mais aussi

les différents partis politiques quelles que soient leurs prises de position avec une tendance à faire reposer la sécurité du pays par l'apport capacitaire des alliés dans un cadre géopolitique sécurisé par des frontières amies.

Du point de vue politique, l'existence d'une coalition dite « arc-en-ciel » (socialistes, libéraux, écologistes) pratiquement dès la naissance de la PESD n'a pas apporté de tensions visibles, sauf lorsque les dossiers militaires nationaux avaient une connotation communautaire ou idéologique. La coalition « violette » qui suivit dès juillet 2003 ne devrait pas non plus compliquer le positionnement gouvernemental dans le champ de la PESD.

Enfin, le peu d'importance que ce petit pays donne aux matières de défense - avec certaines exceptions d'ordre conjoncturel (événements internationaux) ou lié aux personnalités ministérielles (Delcroix, Flahaut, Michel) – aboutit à accroître le poids du Service Public des Finances au détriment d'un accroissement des dépenses de la Défense nationale, dès qu'il est question de réaliser des économies d'échelle dans le cadre national.

Bien public, la défense se joue principalement dans le cadre budgétaire, que cela concerne les moyens alloués à l'armée et les instruments de coopération industrielle et institutionnelle dans le domaine des équipements. Subissant le déséquilibre de répartition entre dépenses de personnel et d'équipement, la décroissance quasi continue du pouvoir d'achat depuis 1982, offrant au pays une partie de ses ressources financières au profit des critères de convergence associés à l'entrée dans la zone euro, les forces armées belges ont subi et subiront encore bien des convoitises à chaque conclave budgétaire. Il faut donc pour la Belgique dépenser qualitativement mieux ses

propres deniers en matière de défense faute d'un esprit de défense largement partagé.

Ces quelques grands facteurs - vulnérabilité des moyens budgétaires, permanence des alliances, prégnance des coalitions politiques, différentiel de mentalité ethno-linguistique et communautaire, degré de priorité - imprègnent les politiques de défense du pays pour lui donner, à certaines occasions, à la fois ce caractère très particulier fait de fidélisme parfois frondeur envers les Alliances, de cacophonie positionnelle et parfois d'incohérence suite à l'influence des « piliers » dans un même gouvernement, de clivages selon les enjeux socio-politiques et économiques et d'inadéquation entre les paroles et les actes dans certains dossiers ; en d'autres termes d'un décalage pouvant apparaître parfois entre les « affichages » et les « engagements ».

Cette dernière ambiguïté est celle qui menace le plus la crédibilité d'un discours européen faisant néanmoins de la Belgique un des grands ambassadeurs de cette PESD dans le champ international et sécuritaire, alors que les soldats belges sont éparpillés sur quatre continents.

**André Dumoulin**  
**Philippe Manigart**  
**Wally Struys**

Respectivement  
chercheur  
et professeurs  
à l'Ecole royale  
militaire  
à Bruxelles

Ils viennent de  
publier aux éditions  
Bruylant :  
« La Belgique et la  
PESD »

