

Défense & Stratégie

*Revue électronique publiée par
l'Observatoire Européen de Sécurité*

Sommaire du N°25 - 4^e Trimestre 2008 -

Editorial : L'Europe de la défense et l'OTAN :
Les incertitudes européennes
Patrice Buffotot

Dossier : La nouvelle politique de défense française (suite)

**Incidence d'une culture de paix sur les cultures
de combat de l'armée française** 03
André Thiéblemont, Colonel (er)

**Le retour de la France dans l'OTAN : La fin de
la parenthèse gaulliste (1959-2009)** 15
Patrice Buffotot

Etudes :

Le bilan de la PESD en 2008 26
Hajnalka Vincze

Faut-il négocier avec les Taliban ? 39
Gilles Dorronsoro

Editorial :

L'Europe de la défense et l'OTAN : Les incertitudes européennes

Patrice Buffotot

On assiste en ce début d'année 2009 à un renforcement progressif de l'OTAN par les Européens. C'est le retour de la France dans les structures militaires intégrées de l'OTAN qui sera annoncé officiellement lors du prochain sommet de l'Alliance le 3 avril à Strasbourg par le président de la République, Nicolas Sarkozy. La Finlande, qui était jusqu'à présent un pays « neutre », envisage la possibilité de poser sa candidature à l'OTAN afin de pouvoir participer à la gestion des crises internationales. Un rapport du gouvernement a été déposé le 4 février 2009 au parlement finlandais. En Pologne, le ministre de la défense a annoncé le 4 février 2009 la suppression, pour des raisons budgétaires, des missions dans le cadre de l'ONU (Tchad, Liban et Golan) qui ne sont plus une priorité. Elle maintient par contre ses 1.600 soldats en Afghanistan.

On ne peut que s'inquiéter de la faiblesse de l'Europe de la défense. On assiste dans tous les pays membres de l'Union à une réduction des effectifs et du format des armées. La violente crise financière qui secoue le monde ne fera qu'inciter les Européens à suivre leur pente naturelle qui consiste à réaliser des économies dans le domaine de la défense. L'Europe de la défense se trouve dans une situation paradoxale car elle entend participer à la gestion des crises, mais ne se dote pas des moyens aériens et maritimes de projection.

Hajnalka Vincze dans son article sur le bilan 2008 de la PESD nous explique que derrière « la convergence factice » sur des idées de partenariat équilibré et de dialogue entre alliés égaux, se cache en réalité le refus d'aborder les questions de fond sur la dépendance et le contrôle. Les choix politiques fondamentaux se jouent actuellement et la vigilance reste de mise.

André Thieblemont étudie les incidences de la culture de paix développée depuis plusieurs décennies sur les cultures de combat de l'Armée française afin de mieux comprendre l'organisation tactique mise en place lors de la reconnaissance menée dans la vallée d'Uzbin en Afghanistan le 18 août 2008. L'auteur se demande si l'Armée française a la capacité actuellement de combattre « des organisations fluides de miliciens guerriers ».

Gilles Dorronsoro pose la question de savoir s'il faut négocier avec les Taliban car certains Occidentaux et Afghans, faute d'une solution militaire possible, envisagent d'ouvrir des négociations. Vouloir les ouvrir dans l'immédiat est dangereux et ne ferait qu'accélérer la décomposition déjà en cours du gouvernement à Kaboul nous explique l'auteur et de proposer deux stratégies complémentaires. Le rôle des Etats-Unis sera là encore majeur dans l'avenir de la coalition occidentale en Afghanistan. Il paraît évident que les Etats-Unis vont demander un effort supplémentaire aux Européens.

Incidences d'une culture de paix sur les cultures de combat de l'Armée française

André Thiéblemont

Sociologue, Colonel (e.r)

Depuis quelques décennies un contexte socio-culturel quelque peu inédit pèse sur les cultures de combat de l'Armée française. On voudrait que les conditions tactiques de l'engagement qui, en Afghanistan le 18 août 2008, a causé la mort de dix soldats français et la mise hors de combat de la valeur d'une section d'infanterie, constituent l'une des ultimes répercussions de ce contexte. Encore faudrait-il prendre la mesure des effets pernicioeux qu'il produit sur cette architecture de postures mentales, de savoirs et de pratiques tactiques que des générations de combattants ont édifiée à l'épreuve des guerres du siècle passé.

Ce contexte, c'est celui d'une société maternante dans laquelle, en tendance lourde, nous sommes progressivement entrés depuis quelques décennies. La paix y est un leitmotiv et la guerre y est considérée comme barbare. On y refuse le tragique et le risque que suppose toute entreprise humaine. On y cultive l'assistance et la protection des individus plutôt que la responsabilité et le sens collectif. Redoutant le conflit, on ne l'anticipe guère et le dialogue devient *l'ultima ratio* de sa résolution. La temporalité de cette société est celle de la vitesse et du temps court après lequel on court, comme une mère débordée par ses multiples tâches. On y accouche en définitive de logiques sécuritaires. Pour faire simple, je qualifie ce mouvement culturel qui marque notre temps de *culture de paix*. Je propose de traiter de ses subtiles implications sur l'art de la tactique.

I - Culture de paix et logiques sécuritaires

Aujourd'hui, peu ou prou, la pensée sur la guerre et sur les armes, la décision d'y recourir, la conception et l'organisation de leur emploi et en définitive, leur usage par ceux qui les portent, sont sous l'influence de cette culture de paix.

Sécurité et sûreté.

Ainsi du concept de *sécurité* ! Il investit notre univers et nous aveugle sur la réalité d'une condition humaine jamais assurée de son futur.

Il est étranger aux cultures de combat, parce que tout engagement d'une force armée là où se donnent et se reçoivent des coups, suppose l'insécurité ! C'est sur ce constat séculaire que repose une architecture de normes, de règles, de dispositions collectives et individuelles élaborées et renouvelées à l'épreuve du sang versé, qui structure en partie les cultures de combat. Le concept de *sûreté* désigne cette architecture. La sûreté ne vise nullement la sécurité du combattant. Elle recherche la préservation de l'intégrité du corps combattant en vue de la réussite de sa mission. Elle s'articule du lointain (renseignement, éclairage, etc.) au proche (reconnaissance, aménagement du terrain, champs de mines, poste avancé ou « sonnette », etc.) et à l'immédiat (protection rapprochée collective et individuelle) : elle joue de l'espace pour anticiper ce qui menace et y parer. Sa philosophie réside dans le vieux dicton : « le sûr n'est jamais certain » ! Il énonce que tout dispositif de sûreté est faillible : le combat se jouant à deux, l'autre cherchera à le prendre en défaut. La sûreté tactique ne garantit donc aucune sécurité.

On touche par là à une différence que la tactique introduit entre ces deux concepts. La sécurité qui barde les individus et les espaces de matériel de protection, de codes et de contrôles entend exclure le danger. La sûreté, qui joue de l'espace et du temps pour prémunir le corps combattant contre l'adversité et lui permettre de poursuivre ses fins, ne l'exclura nullement. Or, tout laisse à penser que depuis plus d'un quart de siècle des cultures de combat ont été subtilement investies par des logiques sécuritaires : celles-ci y ont plus ou moins inhibé les postures mentales que suppose le principe de sûreté, faites d'incertitudes et de questionnements sur le futur

La culture de paix accouche de logiques sécuritaires. Le cas de l'intervention en Bosnie voilà plus de quinze ans illustre le phénomène à l'extrême¹. De négociations en cessez-le feu et en autant d'interpositions des forces de l'Onu (Forpronu), la logique de paix qui prédomina au cours de cette intervention déboucha sur un dispositif parcellisé et étroitement imbriqué dans les lignes de front des belligérants : un peu comme si en 1916, sur le chemin des Dames ou sur la Somme, des forces de paix s'étaient interposées entre les lignes françaises et allemandes. Initialement, l'utopie pacifique était telle que le plus fréquemment, tout se passait comme si les unités de la Forpronu opéraient dans une bulle de paix, en pleine guerre. Leurs règles d'engagement et le principe de légitime défense aidant, ces unités faisaient peu de cas des principes de sûreté qui régissent l'engagement d'une force armée. C'est au gré des agressions qu'elles subirent que se découvrit la nécessité d'une défense.

Or, politiquement, idéologiquement et spatialement, les dispositifs de sûreté sur lesquels aurait pu reposer cette défense étaient condamnés. Leur mise œuvre aurait signifié que la Forpronu désignait un ennemi alors que se voulant neutre, elle ne pouvait en avoir. Il aurait nécessité un espace de manœuvre alors que ses formations en avaient été privées. Celles-ci durent se

¹ Sur les observations générales qui suivent, cf. André Thiéblemont, « Unités de combat en Bosnie (1992-1995) » dans *Les Champs de mars*, La Documentation française, 12/2002 II, p. 87-103 et « Expériences opérationnelles dans l'Armée de terre - Unités de combat en Bosnie », Paris, *Les documents du Cessd*, 2001, Tomes 1 et 2.

satisfaire d'une défense immédiate. Elles se bastionnèrent de merlons de terre et de sacs de sable, elles se carapaçonnèrent de gilets pare-balles ou pare-éclats : une logique de carapace qui n'empêcha pas les casques bleus de devenir les otages potentiels ou effectifs des Serbes, rendant ainsi problématique toute action de rétorsion de la Forpronu et par suite, la réussite de sa mission.

Ce déficit de sûreté s'exerça au détriment de la mission : il contribua à la priver de sens. Chacun apprenait là-bas que le soldat de la paix n'était rien d'autre qu'un soldat cible, dépourvu de toute puissance pacificatrice. Le rapport entre l'enjeu de l'intervention et les sacrifices à consentir se détériora au détriment du premier terme. A tous les échelons de responsabilité, y compris politique, on en vint à redouter les pertes dans les rangs. « Ne pas ramener de cercueils à la maison » devint l'obsession de nombre d'officiers². Consciemment ou non, la plupart adoptèrent des postures d'évitement pour ne pas sacrifier la vie des leurs aux faux-semblants de missions dépourvues de sens. Il ne fut plus alors question que de la sécurité des casques bleus !

Des rhétoriques sécuritaires qui brouillent l'entendement

Hors de quelques actions d'éclat et de l'opération qui permit de dégager Sarajevo en 1995³, le cas de cette intervention est exemplaire des effets en chaîne qu'une culture de paix peut produire sur une architecture tactique toujours précaire. Bien sûr, des leçons ont été tirées de cette aventure balkanique. Bien plus, le passage à l'armée de métier, la prise en compte de formes nouvelles de conflits, etc. ont provoqué dans les Armées des mutations considérables : notamment, le durcissement de l'entraînement au combat et un remarquable effort d'analyse et de réflexion doctrinale. Néanmoins, la page n'a pas été tournée.

Le contexte socioculturel qui a entouré l'intervention en Bosnie est toujours présent. Aujourd'hui, des rhétoriques sécuritaires maillent la plupart des discours politiques. Les propos tenus sur la défense et sur la chose militaire depuis quelques mois n'en sont pas exempts.

La notion de « surprise stratégique » introduite par le *Livre blanc sur la défense et sur la sécurité* ainsi que ses diverses déclinaisons - « se garder de », « se mettre à l'abri de », etc. - font aujourd'hui fureur dans l'univers politico-militaire. Dans une logique de sûreté, cette notion est un pléonasma. Le principe même de la stratégie réside dans « la dialectique de l'Un et de l'Autre, de l'identité et de l'altérité »⁴ : elle implique l'incertitude. La surprise est donc

² Sur ce point, cf. André Thiéblemont, art.cit., p.99-100 et op. cit. Tome 1, p 76-79.

³ *A contrario*, on notera ici qu'à la fin de l'été 1995, l'opération *Force délibérée*, contraignit les Bosnoserbes à lever le siège de Sarajevo en combinant des frappes aériennes et terrestres sur leurs positions. Mais cette opération ne fut possible qu'après avoir préalablement assuré la sûreté des postes de la Forpronu face à de possibles représailles serbes, notamment en repliant certains postes « incarcérés » dans les lignes bosnoserbes.

⁴ Lucien Poirier, *Essais de stratégie théorique*, Les cahiers de la Fondation pour les études stratégiques, n°22, I/1982, p.40.

inhérente à la stratégie. Si des dispositifs de sûreté peuvent tenter de la prévenir, ils ne peuvent l'exclure. Ainsi, en spécifiant explicitement que la surprise peut toujours intervenir et qu'il est possible de s'en « mettre à l'abri », ce pléonasme laisse supposer qu'elle est prévisible : il occulte l'incertitude qui est au cœur de la stratégie et à laquelle peut seule répondre une posture mentale inquiète des lendemains. En cela, les discours sur la « surprise stratégique » procèdent d'une logique sécuritaire. Ils figent des postures mentales et notamment celles du militaire, altérant ses capacités d'adaptation à l'imprévu.

Nombre de discours politiques qui ont été tenus en réponse aux pertes françaises subies en Afghanistan lors du combat du 18 août 2008 ont réclamé la « sécurité de nos soldats » ou ont assuré qu'il y serait pourvu. « Nous mettons tout en oeuvre pour protéger nos soldats » déclarait le ministre de la Défense devant les parlementaires⁵. « La question des moyens visant à assurer la sécurité des troupes devra être posée » avançait de son côté François Bayrou⁶. Ces discours n'ont pas été sans présenter une tendance schizophrène. On y acceptait ou assumait l'engagement du soldat en Afghanistan tout en proclamant que sa sécurité devait être garantie ! Le 26 août 2008, devant les hommes et les familles du 8^e Rpima, le Président de la République exprima deux affirmations contradictoires en quelques minutes : un soldat « est fait pour rentrer à la maison » et « s'engager dans la carrière des armes, c'est accepter (...), qu'un jour on puisse être amené à tout donner à son pays, y compris ce que l'on a de plus précieux : sa vie »⁷. Or, il est difficile d'admettre que celui qui risque la mort soit vraiment fait pour « rentrer, à la maison » !

Répondant aux expressions de revendications de sécurité d'une partie de l'opinion, ces rhétoriques sécuritaires brouillent l'entendement. Elles masquent les graves questions que posent aujourd'hui les conditions politiques, idéologiques, matérielles et tactiques d'engagement du corps combattant engagé dans une situation de guerre.

II - Culture de paix, imprévisions et réparations

Sauf pour leurs proches dont la vie en sera marquée, l'émotion que la mort de dix soldats dans le combat de la vallée d'Uzbin a provoquée risque de n'être qu'éphémère. Au-delà du sensationnel qu'il a offert aux uns et aux autres, cet événement a été révélateur du climat qui entoure l'action combattante du soldat français : un climat d'imprévision, avec ses réactions et ses réparations organisées en toute hâte, avec ce souci dominant de protéger et de réparer les

⁵ Site Nouvel Observateur :

<http://www.tempsreel.nouvelobs.com/actualites/international/> 29 août 2008.

⁶ Site Mouvement démocrate :

<http://www.mouvementdemocrate.fr/actualites/bayrou-reaction-afghanistan-19> août 2008.

⁷ Allocution de M. le Président de la République devant le 8^{ème} Régiment de Parachutistes d'Infanterie de Marine de Castres 26 août 2008 - Site de la Présidence de l'Elysée : <http://www.elysee.fr/documents/index>.

individus plutôt que de s'attaquer aux causes profondes qui ont produit et peuvent encore produire leur insécurité et leur souffrance.

Imprévisions, réactions et réparations en toute hâte !

« Commander, c'est prévoir » et « Voir loin, commander court » ! Ces vieux dictons énoncent que l'imprévision menace sans cesse l'action combattante et qu'il faut s'en garder. Le phénomène n'a donc rien de nouveau. Le climat créé par cette culture de paix l'amplifie. On y vit au rythme des priorités de l'instant et on n'y voit pas venir l'orage. Lorsqu'il survient, on se précipite pour en réparer les dégâts et on pourvoit au danger d'hier dans l'inconscience de ceux du lendemain. Ce qu'il advint en Bosnie hier se répète peu ou prou en Afghanistan aujourd'hui. Il faut que survienne le déshonneur (en Bosnie, la capture par les Serbes de casques bleus) ou que le sang soit abondamment versé pour qu'en toute hâte soient expédiés sur le théâtre d'opération les moyens qui y faisaient défaut.

Depuis la fin 2006, les observations en milieu civil⁸ ou militaire n'ont pas manqué qui signalaient dans les régions Est et Sud de l'Afghanistan une intensification du mouvement insurrectionnel et une « reconflictualisation » de la situation après une période post conflit. Au sein des Armées, un document officiel et public du Centre de doctrine et d'entraînement des Forces (Cdef) observait début 2007 une « montée en puissance de la guérilla » s'appuyant sur le « nationalisme patchoune » et « sur le ressentiment ressenti contre les occupants et contre le gouvernement de Kaboul ». En réponse à cette montée en puissance, le rédacteur de ce document suggérait l'idée d'un dispositif constitué d'une infanterie légère et rustique, agissant en petits éléments de type « commando de chasse », d'une « réserve opérationnelle puissante et réactive », de feux d'appuis à longue et courte portée de façon à intervenir « à un échelon de plus en plus bas ».⁹ Il n'en sera rien ! A la fin 2007, certains observateurs en milieu civil envisageaient même que le mouvement insurrectionnel puisse

⁸ Cf. notamment : Les Français dans le guépier Afghani sur le site du journal *Le Point*, 17 janvier 2007, <http://www.lepoint.fr/actualites-monde/les-francais-dans-le-guepier-afghan> et plus profondément, Nicolas Martin-Lalande : La FIAS prise entre deux feux: narcotrafic et violences politiques sur le théâtre afghan, Points de mire, Centre d'Études des politiques étrangères et de sécurité (CEPES), 23 octobre 2006, ainsi que Mouvement insurrectionnel transfrontalier emmené par les néo-Talibans en Afghanistan: facteurs, acteurs et perspectives de l'insurrection comme de la contre-insurrection, 21 février 2007 sur <http://www.centretransatlantique.fr/pdf/nmlneotalibans.pdf>. En 2006, ce chercheur y observe l'intensification de la violence politique afghane qui englobe « celle des tribus locales rivales aux alliances mouvantes et des seigneurs de guerre opportunément alliés aux Taliban ». Il y note que « 850 groupes armés illégaux comptent au total 65 000 miliciens » et tentent de promouvoir leur agenda à la faveur du vacuum politico administratif et sécuritaire.

⁹ Centre de doctrine et d'emploi des forces (CDEF), *Cahier semestriel du retour d'expérience* (Retex) 1/ 2007, pp. 11, 50, 53-54 – <http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/>

reproduire une manœuvre d'encerclement de Kaboul, comme cela s'était produit durant la guerre contre les Soviétiques. Depuis, la situation n'a fait qu'empirer et dans la région de Kaboul, enchassée dans les régions Est et Sud, l'insécurité s'est accrue.

En réaction à ce qu'il est advenu le 18 août dans la vallée d'Uzbin, des moyens qui y manquaient ont été mobilisés et expédiés hâtivement en Afghanistan. La rareté financière aidant, ils ont été chichement accordés, dans l'inconscience de ce qu'il pourra advenir demain. Là-bas, face au mouvement insurrectionnel, l'infanterie française sera encore insuffisamment appuyée. Les canons de 20mm – précieux pour canonner la roche derrière laquelle s'abrite le rebelle – ou la solidarité d'artilleurs français servant des canons de 155mm lui feront défaut. Le 18 septembre dernier - un mois après le drame de la vallée de l'Uzbin -, au cours de son audition à huis clos devant la commission de la Défense nationale de l'Assemblée nationale, le député de Haute-Savoie Lionel Tardy soulevait différents problèmes auxquels serait confrontée la prochaine relève d'un bataillon en Afghanistan : incohérences de l'organisation tactique, déficit en infanterie, inadaptations des appuis et de certains matériels.¹⁰ Mais faut-il aujourd'hui qu'un député soit contraint d'intervenir pour que de telles questions qui relèvent des attributions d'états-majors soient soulevées ?

La réparation des individus sans souci du collectif

Les réparations du drame ont accompagné des individus sans guère se soucier du collectif. La mesure d'évacuation rapide vers la métropole des combattants valides ayant participé au combat de la vallée d'Uzbin en témoigne. En d'autres temps pas si lointains, plutôt que de livrer leur expérience dans des médias avides d'un sensationnel éphémère, ces combattants seraient restés sur le théâtre d'opération : ils auraient constitué le noyau dur de leur section aux effectifs renouvelés, transmettant intimement et durablement à leurs nouveaux compagnons l'expérience du feu.

De même, le politique s'est-il légitimement attaché à la souffrance des familles des soldats tombés là-bas. Mais, en charge du destin national, il a négligé de donner un sens collectif au sacrifice des leurs, en proclamant haut et fort, en récitant de multiples façons l'exemple de ces enfants de France morts sur le champ de leur honneur. Danièle Hervieu-Léger, directrice de l'École des hautes études en sciences sociales, a insisté sur cette « privatisation de la mort du soldat au combat » lors d'un entretien avec un journaliste de *Libération*. Soulignant combien le désir des familles de donner « son sens privé » à la mort au combat de l'un des leurs était légitime, elle posait toutefois cette lourde interrogation : (...) Une mort au combat n'est pas une mort ordinaire (...) Elle ne prend son sens que si elle est inscrite dans un grand récit (...) Or on observe aujourd'hui, et particulièrement s'agissant de ces opérations militaires lointaines, une impuissance à produire ce sens collectif. Quel récit collectif

¹⁰ Cf. le compte-rendu de cette audition sur le site du député Lionel Tardy : <http://tardy.hautetfort.com/tag/afghanistan>.

sommes-nous capable de mettre en avant qui puisse donner un sens au sacrifice de ces jeunes ? »¹¹.

Ces réactions ont paré à l'immédiat. Mais qu'en est-il de révisions fondamentales d'ordre stratégique ou tactique qu'impliquent aujourd'hui et demain les engagements de notre armée dans la brutalité des choses ? Ce n'est pas seulement une affaire de moyens. Ce qui est peut-être en cause aujourd'hui, ce sont des logiques de pensée et d'action qui perdurent et mettent nos armes dans des situations de subir. Car le mal est sans doute plus profond qu'il n'y paraît !

III - Le combat dans la vallée d'Uzbin : un révélateur

En effet, les conditions tactiques dans lesquelles l'action a été menée dans la vallée de l'Uzbin en août dernier ne laissent pas d'étonner. Traiter de ce combat dans l'irresponsabilité de l'observateur le cul sur sa chaise est quelque peu délicat ! Il faut pourtant prendre le risque de toucher à ce qui fait mal ! Car en arrière-fond de ce cas d'école, se laisse deviner les incidences d'une nouvelle conception doctrinale de l'emploi des forces quelque peu fragile, qui paraît n'être qu'une recherche de compromis entre une culture de paix et les réponses que l'Armée de terre doit apporter à ses engagements dans les conflits du temps présent.

L'action menée dans la vallée d'Uzbin

Le bataillon français (Batraf) qui opère dans la région de Kaboul dans le cadre de la Force internationale d'assistance et de sécurité (Fias) était en août 2008 dans une posture dite de « stabilisation » succédant depuis 2003 à l'intervention militaire qui renversa le régime taliban. Alternativement sous commandement turc, italien et français, il menait jusqu'à présent « des actions à la fois préventives et dissuasives », ses unités effectuant « des patrouilles quotidiennes, à pied et en véhicule, au contact de la population afghane », tenant des check points ou « assurant la surveillance » de points sensibles¹². Au début du mois d'août, la région étant passée sous commandement français, ce bataillon étendit son dispositif vers l'Est de Kaboul, occupant à proximité de Surobi une position (Tora) qui commande le débouché de vallées sur l'axe Kaboul-Jalabad vers le Pakistan : un axe dont l'importance logistique pour le ravitaillement de la capitale est non négligeable. Des actions de reconnaissance impliquant le contact avec les populations furent lancées dès le début août vers ces vallées, dont celle de l'Uzbin. La reconnaissance du 18 août fut organisée

¹¹ Entretien de Danièle Hervieu-Léger avec Jean-Dominique Merchet sur Libération.fr – Blog Secret-Défense du 12 septembre 2008 : « On dépossède les jeunes soldats tombés du sens de leur mort ».

¹² Cf. site de l'Etat-major des Armées : Dispositif pour l'Afghanistan, 28 août 2008, <http://www.defense.gouv.fr/ema/enjeuxdefense/operationsexterieur/afghanistan/>

dans ce contexte. Ce que révèlent les données officielles communiquées après le combat mérite deux interrogations¹³.

La première a trait à l'organisation tactique de cette reconnaissance. La composition de la formation chargée de cette mission était hétérogène : deux sections appartenant à des régiments différents, chacune « binomée » - semble-t-il - avec une section afghane, et un élément des Forces spéciales US : soit trois nationalités et au moins quatre corps différents ! Ces sections n'avaient pas d'appuis hors de ceux qu'elles possédaient organiquement¹⁴. Opérant dans le même compartiment de terrain, elles n'étaient pas coiffées et commandées par un officier disposant de moyens de commandement et d'appuis. Au moment où le combat se déclenche et où une section en pointe mais non isolée est fixée - ce qui peut toujours se produire en zone d'insécurité - il n'y a donc pas de chef sur l'action principale qui ordonne la manœuvre. Il interviendra avec des appuis plus d'une heure quinze après le déclenchement du combat.

Par son extrême hétérogénéité ainsi que par l'absence d'un commandement sur l'action principale, cette organisation déroge à l'une des exigences tactiques fondamentales. Parce que le combat est une épreuve extrême, plus que dans toute autre entreprise, il y faut une organisation solidaire composée d'éléments ayant partagé des épreuves communes, accoutumés à travailler et manœuvrer ensemble¹⁵ - en « compagnie », le terme n'est pas un vain mot - sous l'autorité de chefs « présents sur le caillou ». Certes, les nécessités du combat moderne ont conduit à briser temporairement cette composition « organique » d'unités d'infanterie, de cavalerie, d'artillerie, de génie. Le plus souvent autour d'un « noyau » d'infanterie, il s'agit alors de mettre sur pied circonstanciellement des « groupements » ou des « sous groupements tactiques » interarmes qui combinent au plus près de l'action et sous un commandement unique les appuis que peuvent procurer la cavalerie, l'artillerie ou le génie. Il reste que ces mises sur pied s'efforcent le plus souvent de respecter ce principe de connaissance mutuelle entre les éléments interarmes d'une formation de combat. Alors, pourquoi l'étrange composition de ce détachement privé d'un chef qui en manœuvre les sections ?

Une seconde interrogation tient aux mécanismes et pratiques tactiques que révèlent, images et témoignages. Comment ne pas s'étonner de ces colonnes lourdes et processionnelles expédiées en plein jour dans une zone d'insécurité, progressant sur véhicules blindés au fond d'une vallée encaissée ou abordant frontalement à pied un col à reconnaître du bas vers le haut et sur un terrain escarpé, sans que, d'une quelconque façon, elles soient couvertes sur les hauts ?

¹³ Cf. Point de presse du général Puga, sous-chef opérations de l'Etat-major des Armées, <http://www.defense.gouv.fr/defense/>, 28 août 2008. .

¹⁴ D'après d'autres sources - notamment le site du régiment de marche du Tchad (RMT) sur Wikipedia : <http://fr.wikipedia.org/wiki/> - il semble que la section du RMT qui se trouvait initialement en position d'appui de la section engagée, possédait des mortiers. Ils n'auraient pas pu être « déployés » du fait de sa manœuvre qui l'a placée sous les feux directs des insurgés.

¹⁵ Cf. notamment, Ardant du Picq, *Etudes sur le combat*, Paris, Editions Champs Libre, 1978, p.52-66.

« Qui tient les hauts, tient les bas ! » dit encore un vieux dicton tactique. Il n'est pas toujours vrai, mais en terrain montagneux et sans végétation dense il est pertinent. Comment ne pas être interpellé par cette colonne de parachutistes portant la carapace de leur gilet pare-balle, grim pant lourdement par 30 degrés une piste en lacet encaissée, alors que depuis le début des années 1980 des images nous renvoient à des silhouettes de rebelles afghans fluides et légères galopant sur la roche. Qu'il faille garantir une certaine protection du soldat, chacun en convient ! Mais devant ces images de soldats rigidifiés sous leur cuirasse, on songe au débat ancestral de l'armure et de la mobilité, à ces « formes dégénérées du cataphracte parthe » qu'observe Arnold J. Toynbee en Europe et en Asie durant les premiers siècles de l'ère chrétienne : des chevaliers bardés de fer vaincus par l'archer léger ou par le « kazakh tartare »¹⁶.

La nouvelle doctrine d'emploi des forces terrestres : entre guerre et paix !

Bien des arguments furent avancés pour tenter d'expliquer le bilan tragique de ce combat. La plupart invoquèrent les incidences de la rareté budgétaire dans laquelle est tenue l'Armée de terre au regard d'une politique extérieure qui parcellise ses interventions et sature ses capacités : bricolage incessant de sous-effectifs endémiques consistant à « déshabiller Pierre pour habiller Paul » qui - la politique d'afghanisation de la crise aidant -, a pu vraisemblablement conduire à ce détachement fait de bric et de broc ; déficit sur ce théâtre de petits et gros canons, d'aéronefs ou d'hélicoptères d'attaque ou de transport de troupes qui auraient permis l'appui, la couverture et l'intervention sur les hauts au profit de ces reconnaissances dans une vallée encaissée, etc. ! Sur le même registre, on argua des lacunes dans l'entraînement au combat. Sa qualité s'est durcie. Mais les incessantes surprises de l'agenda politique qui « pétardent » sa programmation entretiennent sa rareté. A ces explications, d'autres se combinèrent : la stratégie de l'Otan, les lourdes procédures et les commandements tournants de la FIAS qui nuisent à sa réactivité et à la continuité de l'action, gestion difficile du renseignement humain très dépendant des moyens de l'Armée afghane, etc.

Ces arguments sont fondés. Reste qu'ils ne permettent pas de comprendre ce détachement hétérogène privé de chef, ces colonnes à pied ou en véhicules dépourvues de toute *sûreté*. Pour y répondre, il nous faut faire un détour par la nouvelle doctrine d'emploi des forces terrestres.

Celle-ci considère comme « décisive » dans la résolution des crises cette phase de stabilisation dans le cadre de laquelle opérait le Batraf en août 2008 : succédant à la confrontation armée, cette phase transitoire pose les « bases d'une reconstruction » d'un Etat en crise en vue de la « normalisation (.) d'un système politique, juridique et social durable et accepté par les protagonistes du conflit ». Cette doctrine – sans doute quelque peu inspirée par les échecs américains en Irak – en déduit donc qu'aujourd'hui le « succès stratégique » ne réside plus dans le « sort des armes » ! C'est la réussite de la stabilisation qui le garantit : « phase décisive d'une opération militaire » au cours de laquelle « il s'agit de consolider l'ordre transitoire imposé précédemment en diminuant puis

¹⁶ Cf. Arnold J. Toynbee, *Guerre et civilisation*, Gallimard, 1953, p.199-200.

en contenant la violence afin de permettre à tous de s'engager sur le chemin de la paix. » Aux cotés d'autres acteurs, les forces terrestres y contribuent par « des actions de sécurisation, qui visent à contrôler le milieu ».¹⁷

Cette doctrine n'est pas sans fragilités. Elle est privée d'assise politique. Elle ne peut qu'inscrire son raisonnement dans le cadre de la Charte des Nations Unies : un cadre juridique et non politique. Il faut insister sur ce point.¹⁸ Sa rhétorique, ponctuée de références incessantes à la « paix », est donc contrainte de s'articuler à partir de contextes d'engagement dépourvus de claires orientations politiques. Ce faisant, elle en vient à confondre le domaine du politique et celui du stratégique !

Dans le cas afghan, comme dans d'autres, le processus de stabilisation du pays est en effet d'ordre politique et non stratégique. Son succès, effectivement « décisif » dans la résolution de la crise, est lié à la légitimité des gouvernants, à la grave question d'une économie agricole qui ne survit que par la culture du pavot, à des questions de relations internationales notamment avec le Pakistan, etc. Mais il est aussi très dépendant d'une stratégie militaire qui assure la *sûreté* de la reconstruction de l'Etat et neutralise les factions armées qui peuvent la menacer. Car qu'en est-il si après avoir été défaits, des protagonistes du conflit s'insurgent contre le nouveau régime ? Du point de vue strictement militaire, ce qui est décisif pour la réussite de cette politique de stabilisation, c'est donc encore – et toujours – le succès des armes. A défaut, c'est l'échec du processus de stabilisation engagé ! Qu'incidence, l'opération militaire mette les capacités des armées au service des politiques de sécurité des populations, humanitaires, administratives, économiques nécessaires à cette stabilisation, chacun peut en convenir. Mais ces contributions ne sont pas décisives pour la réussite de la stabilisation. Elles ne sont qu'incidentes. Et puis durant cette phase, il ne suffit pas de « contenir la violence » dans un espace donné ! Il faut à ses périphéries frapper, isoler et désespérer ceux pour qui la lutte armée reste un espoir. A confondre l'incident et le principal d'une stratégie militaire, à minimiser le « sort des armes » au profit de contributions du militaire à des domaines sur lesquels il n'a aucune maîtrise, cette doctrine dévoie ce pour quoi une armée est d'abord faite. Implicitement, elle perpétue et valorise des modalités d'action caractéristiques du maintien de la paix : on se contente de « contrôler une zone » défensivement, de mener des actions militaro civiles au contact de populations sans conduire d'actions offensives sur ce qui menace ou risque de menacer leur *sûreté*. En cela, elle a pu être productrice de postures mentales tactiques défensives plutôt qu'offensives, visant la recherche et la mise hors de combat de mouvements insurgés.

¹⁷ Cf. les deux premiers document fondateurs de cette doctrine : Centre de doctrine et d'entraînement des forces (Cdef), 1/Gagner la bataille, conduire à la paix, Armée de Terre, 2006, p. 9-13 et 2/ Tactique générale, Armée de terre, 2008, p. 13-15.

¹⁸ Cf. A. Thiéblemont, Culture de paix et emploi de la force armée, *Le Débat* - n°142, novembre-décembre 2006, p. 19-31 et, Opération de paix et dévoiement de la pensée militaire, *Defense et Stratégie*, n°19, février 2007, p.16-17.

La pacification comme nouveau paradigme

Cette doctrine insiste durant cette phase de stabilisation sur une prise en compte des populations, placées « au cœur des préoccupations militaires » : elles constituent « un objectif sur lequel il s'agit d'influer et dont les réactions contribueront au résultat final ». ¹⁹ Ses concepteurs légitiment cette orientation en se référant aux oeuvres pacificatrices de l'Armée française. Comme un copier coller du passé, ils mettent en avant ce qu'en d'autres temps et d'autres circonstances Lyautey ou Gallieni ont pu réaliser ²⁰ : une combinaison d'actions de force et d'actions politiques menées dans la compréhension des populations autochtones. En cela, ils jouent d'une culture combattante nationale qui mythifie l'Age d'or du passé colonial et dont l'un des traits réside dans une propension naturelle à entrer en échange avec les populations qui environnent l'action combattante.

C'est oublier l'autonomie politique dont ces personnages bénéficiaient ainsi que la durée dans laquelle s'inscrivaient ceux qui, militaires ou civils, agissaient sous leur direction. Ces conditions leur permettaient de régenter un territoire dans l'unité de l'action, dans la cohérence et la continuité de larges et durables initiatives politiques, administratives ou culturelles se combinant à des luttes armées contre des insurgés et dans la compréhension de cultures autochtones : toutes conditions dont on conviendra qu'elles ne sont nullement celles dans lesquelles sont aujourd'hui engagées nos forces. C'est oublier aussi que ces processus de pacification n'allaient pas sans la puissance et la mobilité des armes ruinant le prestige de chefs coutumiers ou les contraignant au ralliement. Si le « sort des armes » ne suffisait pas à l'entreprise politique, il était néanmoins « décisif » tout au long du processus.

Entre ses références aux oeuvres pacificatrices du passé et son insistance sur la question des populations, tout laisse à penser que ce corpus doctrinal a favorisé l'émergence dans le corps combattant d'un paradigme qui, aujourd'hui, décline la notion de « pacification » en autant de stéréotypes issus du passé : ainsi de la « tâche d'huile » ²¹ ou de la formule, « conquérir les cœurs et les esprits » que répètent à satiété de nombreux textes ! Là encore, ces copier coller du passé font abstraction des conditions actuelles d'engagement du corps combattant. Les effectifs de l'Armée française sont aujourd'hui bien trop restreints pour opérer en tâche d'huile et à trop diluer un dispositif, on le rend vulnérable. Quant à la « conquête des cœurs et des esprits », elle passe par bien d'autres ingrédients qu'une présence épisodique et sans aucune continuité auprès de l'autochtone.

En définitive, en appelant à systématiser des aspects non guerriers et pacificateurs de l'activité combattante et en jouant d'un passé colonial quelque peu revu à l'aune d'une vision humaniste du métier des armes, cette construction doctrinale concède à une culture de paix qui redoute le bruit et la fureur des armes.

¹⁹ *Gagner la bataille...*, *op.cit.*, p. 23.

²⁰ *Ibidem*, p.11 et 65.

²¹ La doctrine reprend cette formule de Gallieni en l'appliquant à la phase stabilisation : cf. *Ibidem* 2, p.21.

Inhibitions doctrinales ?

Dans le cas qui nous occupe – celui de l'action dans la vallée d'Uzbin - on peut se demander si une telle conception pacificatrice de l'emploi des armes durant la phase de stabilisation n'a pas inhibé les postures tactiques de chefs militaires, faisant obstacle à des choix plus orientés vers la recherche et la destruction de factions rebelles.

Alors qu'à l'Est et au Sud, l'emprise du mouvement insurrectionnel est telle qu'il n'est guère possible de ne pas le combattre, sur la région de Kaboul, tout se serait passé comme si des responsables militaires (ou même politiques) n'avaient pas été en mesure matérielle ou intellectuelle d'échapper à cette conception : on y aurait privilégié le contact avec les populations et leur sécurité aux détriments d'opérations offensives, visant la *sûreté* de la région par la recherche et la destruction de bandes d'insurgés à ses périphéries. Ni les moyens, ni la posture du Batraf ne semblaient avoir évolué en réponse à la dégradation de la situation.

Le manque d'effectifs et de moyens matériels aidant, le Batraf se serait ainsi trouvé dans la configuration mentale de ces missions de « contrôle de zone » qui caractérisent les opérations de maintien de la paix. On y est censé interdire des infiltrations de belligérants et rassurer les populations. On n'y manœuvre pas ou peu en compagnie. D'une base arrière, le commandant d'une compagnie à la composition trop souvent hétérogène lance des sections ou des groupes ne disposant guère d'appuis pour tenir des postes, contrôler des axes ou patrouiller dans la zone. Mais on n'y mène nul combat offensif qui puisse assurer la *sûreté* de la zone que l'on contrôle.

Ce détour par les effets indirects d'une culture de paix sur cette nouvelle doctrine d'emploi des forces pourrait permettre de mieux comprendre l'organisation tactique et les postures de cette reconnaissance du 18 août en vallée d'Uzbin et, peut-être, d'apporter des réponses plus profondes aux graves questions que ce combat a pu soulever.

Bien sûr, l'Armée française ne peut rien ou peu pour modifier le contexte socio culturel dans lequel elle baigne et opère. Mais il y va de ses capacités. Certes, les changements que la société française a connus dans les décennies récentes ont été sans nul doute bénéfiques pour ses capacités techniques ou pour celles qui concourent à mobiliser les hommes. Mais qu'en est-il profondément de ses capacités tactiques et particulièrement de ses aptitudes à combattre ces organisations fluides, bien armées et rustiques de miliciens guerriers aux motivations diverses qu'elle côtoie au Liban ou qu'elle affronte maintenant en Afghanistan? Au moins, les élites militaires pourraient-elles prendre conscience des subtiles influences de leur environnement socio culturel sur leur culture tactique. Et s'en garder ! Il leur faut pour cela de la lucidité et un rare courage intellectuel. La puissante architecture tactique française issue d'une expérience de la guerre, longue, douloureuse mais extrêmement variée devrait les y aider. Il faut qu'ils s'y adossent fermement, sans concessions. Et dans les rangs, on leur en saura gré.

Le retour de la France dans l'OTAN : La fin de la parenthèse gaulliste (1959-2009)

Patrice Buffotot

Directeur de l'Observatoire européen de sécurité
Chercheur au CRPS- Université de Paris 1

L'inflexion en 2009 de la politique de défense de la France est marquée par des symboles forts en ces premiers jours de février. En effet lorsque le président de la République Nicolas Sarkozy annonce le 7 février 2009 à Munich le retour prochain de la France dans les structures intégrées de l'OTAN, le porte-avions Clemenceau, mis en service en 1961, symbole de puissance et de souveraineté, arrive dans le port anglais de Hartlepool pour y être démantelé!²² Ces événements symbolisent bien la fin de cinquante ans de politique gaulliste en matière de défense (1959-2009) qui resteront finalement dans l'histoire comme une parenthèse dans la politique française.

Un retour programmé dans l'OTAN

Le rapprochement avec l'OTAN avait été initié par François Mitterrand qui avait énoncé le caractère complémentaire entre la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) et l'OTAN. Il avait réussi à faire accepter lors du sommet de l'Alliance atlantique à Bruxelles les 10-11 janvier 1994, le principe d'une Identité Européenne de Défense et de Sécurité (IEDS). Son successeur, le Président Jacques Chirac avait tenté lui aussi un rapprochement avec l'OTAN, en envoyant le Chef d'état-major des armées (CEMA) assister à la réunion du Comité militaire le 5 décembre 1995. Le Conseil ministériel de l'OTAN du 3 juin 1996 reconnaît officiellement la création d'une « Identité européenne de défense et de sécurité » (IEDS) en son sein. En juillet 1996, Jacques Chirac demande un meilleur partage des responsabilités qui devait se traduire par l'attribution d'un grand commandement de l'OTAN aux Européens, comme celui de Naples. Jacques Chirac menace le 25 septembre, à la réunion de Bergen en Norvège, de mettre un terme à ce rapprochement si satisfaction n'est pas donnée à la France. Le 3 décembre 1996, Jacques Chirac

²² Le lendemain, le 8 février 2009, a lieu la vente aux enchères à Paris des « reliques » du navire transatlantique *France* autre symbole de la Vème République.

renouvelle sa demande d'une « européanisation concrète » de l'OTAN devant les parlementaires de l'assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO). Les Etats-Unis refusent de céder aux demandes françaises qui ne sont d'ailleurs pas soutenues par les Européens, notamment les Allemands. Le 27 juin 1997, Paris considère que l'européanisation impliquant un partage des responsabilités entre alliés n'a pas été prise en compte par les Etats-Unis, ce qui rend impossible le rapprochement avec l'OTAN.

Le Président Jacques Chirac s'est appliqué ensuite à rassurer les alliés en expliquant à plusieurs reprises que « notre conception de l'Europe de la défense ne s'oppose en rien à l'OTAN, qui demeure le fondement de la sécurité collective des alliés ».²³ Quant aux ministres de la défense successifs, Alain Richard puis Michèle Alliot-Marie, ils s'attachèrent à développer le thème de la complémentarité de l'OTAN avec l'UE, les forces de cette dernière pouvant agir chaque fois que l'OTAN ne serait pas concernée.

Une décision préparée depuis 2007

Le Président Nicolas Sarkozy a mis en place son argumentation pour un retour dans l'OTAN, peu de temps après son élection, lors de son premier discours aux Ambassadeurs le 27 août 2007 à Paris. Elle consiste à énoncer une suite d'affirmations qui s'enchaînent les unes aux autres.

Première affirmation : Il n'y a pas de France forte sans l'Europe et pas d'Europe puissante sans la France.

Deuxième affirmation : Il y a complémentarité entre l'OTAN et l'Union européenne, vouloir les opposer n'a aucun sens.

Troisième affirmation : L'Union doit devenir progressivement un acteur de premier rang de la paix et de la sécurité dans le monde. (Tout en constatant que pour le moment il y a un déficit des capacités en Europe)

Quatrième affirmation : Nous avons besoin de l'OTAN et de l'Union européenne.

Conclusion : Il faut un renforcement de l'Europe de la défense et une rénovation de l'OTAN²⁴.

L'ancien ministre socialiste des affaires étrangères Hubert Védrine, explique dans son rapport remis quelques jours plus tard, le 4 septembre 2007, au Président Nicolas Sarkozy, que la tentation d'un retour dans l'OTAN existait bel et bien en France. Il démonte l'argument consistant à dire que la France pourrait avoir plus d'influence si elle réintégrait les structures militaires de l'OTAN. Selon lui, l'influence de la France, si elle était présente au sein des structures militaires, serait identique à celles des Européens, c'est-à-dire « quasi nulle »²⁵. Il se demande ensuite quel serait le prix politique à payer pour un tel retour dans l'institution ?

²³ Discours de Jacques Chirac à l'IHEDN le 8 juin 2001 in *Documents d'actualité internationale* (DAI), N°14, 15 juillet 2001, p 536.

²⁴ Allocution de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République à l'occasion de la conférence des Ambassadeurs, Paris, le 27 août 2007. Site de la présidence.

²⁵ Hubert Védrine, *Rapport sur la France et la mondialisation*. Paris, Fayard, 2007.

Le Livre blanc de 2008 sur *la Défense et sécurité nationale* reprend l'argumentation du Président pour « légitimer » la décision du prochain retour de la France dans les structures militaires intégrées de l'OTAN : « Il n'y a pas concurrence entre l'OTAN et l'Union européenne mais complémentarité : nous avons besoin des deux pour faire face aux menaces et aux crises »²⁶. Pour les auteurs du Livre blanc : « Ces réalités conduisent à préconiser une pleine participation de la France aux structures de l'Organisation Atlantique » et de rappeler les trois principes qui doivent dicter ce retour : l'indépendance complète de nos forces nucléaires, la liberté d'appréciations des autorités françaises, et la liberté permanente de décision²⁷.

On constate que la Présidence a préparé l'opinion publique depuis un an à ce retour de la France dans l'OTAN. Un agenda a été visiblement programmé. C'est tout d'abord la publication du Livre blanc en juin 2008 qui donne une légitimité « théorique », énoncée par des « experts indépendants », au Président qui lui permettra d'annoncer officiellement le retour de la France lors du sommet de l'OTAN les 3-4 avril 2009 à Strasbourg, en présence du nouveau Président américain Barak Obama.

Dans un article publié simultanément le 4 février dans les quotidiens *Le Monde* et le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, la Chancelière allemande Angela Merkel et le président Nicolas Sarkozy expliquent qu'ils veulent « que ce sommet de l'Alliance soit l'occasion de débats stratégiques et de les traduire par des choix politiques. Il ne s'agit pas de réinventer les principes fondamentaux de l'Alliance, ceux du traité de Washington, et la communauté de valeurs et la solidarité qui nous unissent. Il s'agit, comme nous l'avons fait dans le passé avec succès, de débattre sans œillères pour donner de nouvelles orientations et transformer l'Alliance de manière crédible. C'est ce que nous avons fait en 1991 et 1999 en redéfinissant nos concepts stratégiques »²⁸. Les auteurs de cet article ne précisent pas que ce sont les Américains qui ont proposé aux Européens, lors du sommet de l'OTAN à Rome les 7-8 novembre 1991, cette nouvelle mission de « gestion des crises » et sauvé l'institution. Les Européens se sont tous ralliés, sans aucun débat, à cette nouvelle politique. Le Président François Mitterrand, pour faire contrepoids, a développé un pilier européen de la défense, au sein de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) dans un premier temps puis au sein de l'Union européenne, dans un second temps. Ce ralliement à la gestion des crises a obligé les pays européens à transformer complètement leurs armées, notamment à les professionnaliser afin de pouvoir les projeter. Il en fut de même pour le 50^{ème} anniversaire de l'Alliance lors du sommet de Washington en 1999 où les Américains ont élaboré et dicté la doctrine de l'Alliance.

Le Président Nicolas Sarkozy aurait obtenu des assurances des Américains pour que la France obtienne deux commandements de l'OTAN : « D'une part le commandement basé à Norfolk en Virginie (Etats-Unis), appelé Allied Command Transformation (ACT), en charge de piloter les transformations de

²⁶ *Défense et sécurité nationale*, Paris, Odile Jacob- La documentation française, juin 2008, p 316.

²⁷ Id *ibid*, pp 317-318.

²⁸ « La sécurité, notre mission commune », par Angela Merkel et Nicolas Sarkozy, in *Le Monde* du 4 février 2009.

l'Alliance. D'autre part, un des commandements régionaux de l'OTAN, basé à Lisbonne où se trouve le quartier général de la Force de réaction rapide ainsi qu'un centre d'analyses de photos satellites ». Pour Nathalie Nougayrède, « le retour complet de la France dans l'OTAN est conçu à l'Elysée comme une 'normalisation', la levée à la fois d'une hypocrisie et d'un tabou ». ²⁹

C'est lors de son allocution à la conférence sur la sécurité à Munich le 7 février 2009 que Nicolas Sarkozy annonce « officieusement » et argumente longuement sa décision ³⁰.

Pour le Président Sarkozy, c'est une question de valeurs. L'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN repose sur des valeurs identiques. Or « les valeurs, c'est la clef ! ». Il compare l'Europe et l'Amérique à une famille qui implique une solidarité et des devoirs. Pour entrer dans ces organisations, il faut être « prêt à partager nos valeurs, à les défendre et à se soumettre lui-même à des obligations internes » ³¹. Il affirme ensuite que pour lui l'Europe de la défense est à la fois une priorité politique et une priorité militaire car ajoute-t-il : « Tout le monde a intérêt à une Europe de la défense ». Il part de ce postulat pour en formuler un autre comme si ce dernier découlait automatiquement du précédent : « C'est parce que l'on renforcera l'Europe de la défense qu'il faudra renforcer l'OTAN » et d'ajouter que « Ce fût une grande erreur que d'affaiblir l'un en pensant renforcer l'autre ». En tout cas il reconnaît la difficulté de sa position : « J'assume ce choix politique qui n'est pas un choix si facile en France jusqu'à présent » ³². Il pense ainsi pouvoir faire « que l'Europe pèse davantage dans la définition de ce qui sera le nouveau concept stratégique de l'OTAN » ³³, ce que le général. De Gaulle n'avait pas réussi à imposer en son temps !

Pour rassurer les Français, il leur affirme : « Moi, je ne ferai jamais rien qui mette en cause l'indépendance de mon pays. Jamais ! Mais l'alliance avec les Etats-Unis et l'alliance avec l'Europe ne mettent pas en cause l'indépendance de mon pays, elles renforcent l'indépendance de mon pays. Voilà ce que j'expliquerai aux Français le moment venu. Ce moment approche » ³⁴.

Les réactions politiques

A Droite

Lors de la conférence nationale du Modem à Paris le dimanche 8 février, François Bayrou, appartenant à la famille démocrate-chrétienne, de forte tradition atlantiste, a dénoncé dans son discours de clôture, la réintégration

²⁹ Nathalie Nougayrède : « la France parachève son retour dans l'OTAN » in *Le Monde* du 5 février 2009.

³⁰ Pour un compte-rendu de la conférence de Munich voir « OTAN : Sarkozy prépare le plein retour de la France » in *Le Figaro* du 9 février 2009.

³¹ Allocution de M. le président de la République à la conférence sur la sécurité, Munich, samedi 7 février 2009, p2. Site de la présidence.

³² Id Ibid, page 4.

³³ Nicolas Sarkozy, Déclaration commune à Munich le 7 février 2009. Site de la présidence.

³⁴ Nicolas Sarkozy ; allocution de Munich, op cit, page 5.

de la France dans l'OTAN qui est selon lui « un aller sans retour »³⁵. Avec ce choix « nous abandonnons un élément de notre identité dans le concert des nations » et d'ajouter que « c'est une défaite pour la France, c'est aussi une défaite pour l'Europe » et de demander qu' « un tel choix, aussi lourd, ne peut se faire par les autorités politiques seules, encore moins par le président de la République. Ce choix ne peut se faire que par un référendum du peuple français »³⁶. Le ministre de la défense, Hervé Morin lui répond aussitôt lors de l'émission « Dimanche soir politique » sur *I-Télé*, *France-Inter*, *Le Monde* que « Nous sommes dans un système parlementaire, il y a une représentation nationale, consultons-la » et d'ajouter un argument choc : « A un référendum, on ne répond jamais à la question posée ! »³⁷.

Deux anciens Premiers ministres de Jacques Chirac s'inquiètent du retour dans l'OTAN. Le Premier, Alain Juppé craint « un marché de dupe » et le second, Dominique de Villepin déclare à *I-Télé* que « C'est un mauvais signal, parce que nous donnons le signal de l'enfermement alors que nous devons au contraire être dans une logique d'ouverture dans un monde qui change. La France va se trouver rétrécie sur le plan diplomatique »³⁸. Il prend l'exemple de la position de la France lors de la guerre d'Irak qui n'aurait pas été possible si elle avait été dans l'OTAN.

A l'UMP, c'est Michèle Alliot-Marie, en tant que « Gaulliste de conviction, ministre de la défense pendant cinq ans » et actuellement ministre de l'Intérieur qui défend la décision du président de la République, notamment dans un article publié dans le quotidien *Le Figaro*³⁹. Elle rappelle les réalités de la situation et les trois conditions rappelées par le président. La première est la garantie de notre indépendance, la deuxième est « la reconnaissance de la défense européenne comme pilier de l'Alliance » et la troisième réside dans la reconnaissance de notre poids dans l'Europe de la défense et l'europanisation de l'Alliance. Pour Michèle Alliot-Marie, la réintégration de la France dans le Commandement de l'OTAN « répond pleinement aux défis du XXI^e siècle à la volonté de défendre collectivement les valeurs qui unissent nos démocraties, dans la fidélité à l'une des plus fortes exigences du gaullisme : Le refus de la fatalité et la grandeur de la France ». Philippe de Villiers dénonce le triple sophisme du Ministre de l'Intérieur ce qui lui permet de cacher la réalité du ralliement⁴⁰.

Le Premier ministre, François Fillon est venu le mardi 17 février 2009 pour expliquer cette décision et tenter de convaincre les députés du Groupe

³⁵ Rodolphe Geisler : « Bayrou dénonce le retour de la France dans l'OTAN » in *Le Figaro* du 9 février 2009.

³⁶ Id Ibid

³⁷ « Hervé Morin : Non à un référendum », Propos recueillis par Jean-François Achilli, Michel Dumaret in *Le Monde* du 10 février 2009.

³⁸ « Villepin dénonce les retrouvailles entre la France et l'OTAN », in *France Soir* du 9 février 2009.

³⁹ Michèle Alliot-Marie, « La France dans l'OTAN : le choix de la responsabilité », in *Le Figaro* du 16 février 2009.

⁴⁰ Philippe de Villiers, « la France et l'OTAN : ce qu'on veut nous faire croire », in *Le Figaro* du 25 février 2009, p 14.

UMP de l'Assemblée nationale⁴¹. L'argument développé par le Premier ministre consiste à dire que la France s'était déjà rapprochée de l'OTAN, que nos forces armées ont été et sont engagées aux côtés de l'OTAN (Balkans, Afghanistan). Le Premier ministre a promis un débat sur le retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN et qu'il engagera la responsabilité du gouvernement sur ce sujet. Il y aurait selon le député François Goulard, proche de l'ancien Premier ministre Dominique de Villepin, une quarantaine de députés UMP qui seraient hostiles à cette décision⁴². Parmi eux, Hervé de Charette, ancien ministre des affaires étrangères (1995-1997), estime que la France ne pourra pas peser sur les décisions face au poids des Etats-Unis. Le Premier ministre conclut les débats par une pirouette en disant que « l'indépendance de la France est plus menacée par les actifs pourris du système bancaire que par le retour de Paris dans le commandement intégré de l'OTAN »⁴³.

Les Souverainistes sont hostiles à la décision de Nicolas Sarkozy. Pour le président du Mouvement pour la France, Philippe de Villiers « ce n'est pas le choix de la responsabilité, c'est le choix de l'allégeance. Il nous fera perdre une liberté précieuse, banalisera la perception de notre pays dans le monde... » et de dénoncer « la dérive d'une large élite politique française qui n'a plus d'autre horizon que l'alignement systématique sur les Etats-Unis ».⁴⁴

A Gauche

Le parti socialiste est hostile à la décision du président. Paul Quilès, ancien ministre socialiste de la défense démonte l'argument de la nouvelle capacité d'influence de la France en entrant dans l'OTAN : « Quant à espérer influencer le processus de planification de défense, c'est tout simplement illusoire, parce que cette planification est en fait dictée par la doctrine d'emploi de l'armée américaine. L'euphémisation de l'Alliance est donc un leurre ! »⁴⁵.

Pour lui « la perspective de retour dans l'OTAN, loin de renforcer la PESD, l'a donc affaiblie et peut-être même compromise, définitivement ». La France a fait le pari d'une rupture majeure de la politique étrangère américaine qui serait favorable à un partage des responsabilités, ce qui est loin d'être vérifiée. Enfin sur le plan militaire, la réintégration n'aura aucune importance par contre sur le plan politique et symbolique, elle aura une répercussion importante. L'image d'indépendance de la France et de la PESD sera perdue : « Cette perte d'image risque donc d'affaiblir la France et l'Europe et de déséquilibrer davantage encore les relations transatlantiques ».

Ségolène Royal, candidate socialiste aux élections présidentielles de 2007, estime que « la France envoie un signal de repli sur la sphère occidentale qui va

⁴¹ Il était accompagné du ministre des affaires étrangères Bernard Kouchner, du ministre de la défense Hervé Morin, du président du groupe UMP, Jean-François Copé et du président de l'Assemblée nationale Bernard Accoyer.

⁴² Samuel Potier, « OTAN : Fillon promet un débat à l'assemblée nationale » in *Le Figaro* du 17 février 2009.

⁴³ Guillaume Perrault, « OTAN : Fillon pourrait engager sa responsabilité devant l'Assemblée », in *Le Figaro* du 18 février 2009, p 4.

⁴⁴ Philippe de Villiers, op. cit., p. 14.

⁴⁵ Paul Quilès, « les inconvénients du retour de la France dans l'Alliance atlantique » in *Le Figaro* du 11 février 2009, p 14.

à rebours de la stratégie d'ouverture impulsée par Barak Obama». Elle estime qu'un débat politique sur les nouvelles missions confiées à l'OTAN aurait du être engagé avant de réintégrer cette institution. Pour elle, une fois dans l'OTAN, notre marge de manœuvre ne sera plus aussi souple qu'avant. « Non, le cadre de l'OTAN n'est pas aussi flexible et protecteur de notre indépendance diplomatique que Nicolas Sarkozy cherche à le faire croire ». Elle dénonce enfin une contradiction dans l'argumentation du Président : Comment l'Europe de la défense peut-elle progresser si on accorde plus de moyens à ceux de l'OTAN ?⁴⁶

Louis Gautier, ancien conseiller défense auprès du Premier ministre Lionel Jospin, n'est pas étonné de la réintégration de la France dans l'OTAN. Ce mouvement avait été amorcé lors de l'intervention en Bosnie, en 1994. Jusqu'à présent la France a négocié « au cas par cas les règles d'engagement de ses unités déployées sous la bannière OTAN » et d'expliquer que les présidents François Mitterrand et Jacques Chirac n'avaient obtenu aucune contrepartie à un rapprochement éventuel. Dans le cas de Nicolas Sarkozy, « Il n'est plus question de revendication ni de contrepartie. Il s'agit de normaliser la situation de notre pays vis-à-vis de l'Alliance, d'accorder sa position officielle sur ses pratiques. Bref de rentrer dans le rang en espérant peser davantage à l'intérieur qu'à l'extérieur »⁴⁷. Dans ce revirement, nous explique Louis Gautier, en paraphrasant le cardinal de Retz : « le réalisme ou l'aveu de faiblesse importe moins que de savoir si la faiblesse plie à propos ». La réintégration ne présente, selon lui, que peu d'avantages et ne lève pas les hypothèques sur l'avenir de l'Europe de la défense. En revanche, il craint que « le retour de la France ne soit interprété dans la plupart des capitales comme le signe d'une moindre priorité donnée par notre pays à la défense européenne ». Cette décision ne présente aucun intérêt pour l'Alliance, n'apporte aucune contrepartie notable pour la France et aucun avantage pour l'Europe. Pour l'auteur, le moment est surtout propice « à un recadrage des missions de l'OTAN ». Il est nécessaire de revoir le fonctionnement politique qui actuellement « aboutit *in fine* comme on le constate en Afghanistan à la paralysie de l'OTAN car les gouvernements européens échaudés multiplient à tort et à travers les restrictions d'emploi de leurs troupes en opération ».

Il faut enfin que les Européens évitent de se trouver « associés, via l'OTAN, à des querelles qui ne les concernent pas directement, comme en Asie centrale ». Pour l'auteur le plus important, n'est pas tellement la place de la France dans l'OTAN mais de revoir le fonctionnement futur de l'Alliance.

Quel consensus politique sur la défense ?

Ce retour dans l'OTAN pose la question du consensus politique sur la politique de défense en France. Jusqu'à présent il reposait sur trois piliers : le service national, la dissuasion nucléaire et l'absence de la France des structures militaires intégrées de l'OTAN.

⁴⁶ Ségolène Royal, présidente (ps) de la région Poitou-Charentes, « Nicolas Sarkozy commet un contresens en réintégrant l'OTAN », in *Le Monde* du 17 février 2009.

⁴⁷ Louis Gautier, « Le retour de la France dans l'OTAN : la faiblesse plie-t-elle à propos ? », in *Le Monde* du 21 février 2009.

Le consensus sur le service national n'existe plus puisque la réforme de 1996 l'a « suspendu » et mis en place la professionnalisation des armées. Le consensus sur l'OTAN vole actuellement en éclat. Le plus étonnant c'est que nous assistons à une bataille à fronts renversés. En effet les forces politiques qui défendaient à l'époque du général de Gaulle le maintien de la France dans l'OTAN étaient les socialistes⁴⁸, les démocrates-chrétiens qui aujourd'hui sont le plus opposés à la réintégration et la droite classique. Seuls les gaullistes soutenaient la politique du général de Gaulle. Finalement, la droite classique est la seule force politique à être restée constamment Otanienne ; elle constitue le gros des forces de l'UMP. Seuls quelques députés se réclamant encore du gaullisme, renforcés par les souverainistes, critiquent la décision de Nicolas Sarkozy. Philippe de Villiers explique que ce ralliement « fera disparaître un élément de cohésion nationale qu'il n'est pas responsable de briser ».⁴⁹ Le seul consensus qui tienne encore, est celui qui repose sur la dissuasion nucléaire mais pour combien de temps ?

Jusqu'à présent la défense faisait l'objet d'un consensus politique depuis la fin des années soixante-dix. Cet effritement progressif aura des conséquences politiques. Le consensus sur la gestion des crises et les interventions extérieures n'existe pas. L'opinion publique ne comprend pas la logique politique de ces interventions françaises et le premier grave incident qui adviendrait à nos forces militaires peut remettre en cause cette politique. Il faut rappeler qu'une politique étrangère ne repose pas uniquement sur la défense de valeurs mais aussi sur la défense des intérêts du pays. On connaît les dérives d'une politique étrangère basée sur la défense d'une idéologie qui a été à l'origine d'aventures extérieures dangereuses. Citons deux exemples qui touchent la France. C'est la défense des droits de l'Homme par la révolution française qui a mis le feu à toute l'Europe puis l'entreprise coloniale avec la mission civilisatrice de la III^{ème} République. Une telle politique est contraire aux intérêts du pays qui les met en oeuvre.

Une défense française anémique

On peut aussi interpréter le retour dans l'OTAN comme la volonté de dissimuler dans un ensemble plus grand, la faiblesse grandissante des moyens des armées françaises. Le bilan de la loi de programmation militaire précédente (2003-2008) et la présentation de la nouvelle pour les années 2009-2014 décrivent une gestion de la pénurie. On constate d'ailleurs le même phénomène dans l'ensemble des pays européens. La PESD, faute de moyens importants, doit se mettre sous l'aile protectrice de l'OTAN.

⁴⁸ Pour les socialistes voir de Patrice Buffotot, *Le socialisme français et la guerre. Du soldat-citoyen à l'armée professionnelle (1871-1998)*. Bruxelles-Paris, Bruylant-LGDG, 1998. Voir notamment le chapitre XIV : « Vers un néo-atlantisme ? (1959-1969) ».

⁴⁹ Philippe de Villiers, op. cit., P. 14.

Le bilan de la loi de programmation militaire 2003-2008

La loi de programmation militaire précédente (2003-2008) élaborée sous la présidence de Jacques Chirac avait pour objectifs de rattraper les retards pris lors de l'exécution de la loi de programmation (1997-2002) grâce à une augmentation des crédits (87,85 milliards d'euros pour les crédits d'équipements) et de consolider la professionnalisation.⁵⁰ Or, le bilan de l'exécution de cette loi de programmation, dressé par les parlementaires en ce début de l'année 2009,⁵¹ montre que ce retard n'a pas été rattrapé au cours des six années.

Encore une fois, les effectifs du ministère de la défense ont été réduits : 3% pour l'armée de Terre, de 5% pour la Marine, de 8% pour l'armée de l'Air et de 6% pour les civils. Ces réductions ont eu des répercussions sur la capacité opérationnelle des armées. A la fin de l'année 2008, date de la fin de l'exécution de la loi, les armées avaient atteint le seuil minimum des normes d'activités requises à cause de la baisse régulière du budget d'activité et de l'augmentation du taux d'engagement extérieur.

Ainsi le contrat de l'armée de Terre qui était d'engager à la fois 20.000 hommes dans le cadre d'une opération nationale ou européenne (avec possibilité de monter à 26.000 hommes) et 50.000 hommes dans le cadre d'un conflit majeur (l'Alliance atlantique), n'a pas été atteint. Seul le premier objectif été réalisé mais pas le second de 50.000 hommes car « les ressources et équipements ne permettent plus de mettre sur pied qu'une force complémentaire d'environ 15.000 hommes » nous disent les rapporteurs de l'Assemblée nationale⁵².

Pour la Marine, les retards des programmes des hélicoptères *NH90*, des frégates *Horizon* et des sous-marins nucléaires d'attaque *Barracuda* « entraînent des situations de quasi-ruptures capacitaires ». Le nombre de Frégates est passé de 17 à 11 soit six de moins. Un second porte-avions était prévu, or la décision de sa programmation a été reportée à 2012. Le nombre des avions de l'aéronavale avait été fixé à 60 puis 58 mais la Marine ne devrait en compter que 45 à la fin de la nouvelle loi en 2014.

L'armée de l'Air n'a réceptionné que 40 appareils sur les 57 avions *Rafale* commandés, ce qui représente un déficit de 17 appareils !

Dans le domaine de la dissuasion, la France qui a renoncé aux expérimentations nucléaires le 29 janvier 1996⁵³, a décidé de faire des

⁵⁰ Pour la présentation de loi de programmation voir notre chronique sur la France « Un engagement européen fort » in *La défense en Europe. Avancées et limites*. Paris, La documentation française, édition 2005, pp 72-74.

⁵¹ Assemblée nationale. Rapport d'information N°1378 par la Commission de la défense nationale et des forces armées sur « l'exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 » par les députés Patricia Adam, Patrick Beaudouin et Yves Fromin. 14 janvier 2009. 95 p.

⁵² Ibidem, p 37.

⁵³ François Mitterrand avait décrété un moratoire sur les essais nucléaires le 8 avril 1992. Le nouveau Président Jacques Chirac avait repris les essais

simulations avec un laser. Le projet est de nouveau retardé. Les premières expériences qui devaient avoir lieu en 2006 ont été reportées en 2012 puis 2014. On n'est pas certains de l'efficacité de ce système à 100%. Cela veut dire que si l'on s'aperçoit en 2015 que le laser *Mégajoule* ne donne pas satisfaction, la France se trouvera alors dans l'incapacité de contrôler la fiabilité de ses armes nucléaires et encore moins d'en concevoir de nouvelles.

L'exemple le plus criant est le remplacement par l'armée française de ses 94 hélicoptères *Puma*, en bout de course, par le nouvel appareil *NH90*, programme OTAN datant de 1990. Ce programme est un échec industriel pour les Européens. Il connaît 23 versions différentes ce qui a provoqué non seulement une forte augmentation des coûts mais aussi un retard important dans les livraisons. La France devrait recevoir les 12 premiers appareils en 2011 qui ne seront opérationnels qu'en 2012. Avec le retrait progressif des *Puma*, les parlementaires ont calculé que les armées connaîtront un déficit de capacité en hélicoptères dès 2013 et qu'en 2015 nous atteindrons 50% de nos capacités actuelles (2008) !

Quand on veut projeter des forces à de grandes distances, il faut se doter de moyens de projection tant aériens que maritimes, ce que la France ne fait pas. En 2008, les armées peuvent projeter 5.000 tonnes à 1.000 kilomètres en 5 jours soit l'équivalent de 1.500 hommes. En 2012, la capacité tombera à 2.500 tonnes soit 750 hommes ! Il en sera de même dans le domaine stratégique (8.000 kilomètres). La capacité qui était de 900 tonnes en 5 jours sera diminuée d'un tiers avec seulement 600 tonnes en 2012⁵⁴.

Les rapporteurs constatent un décalage entre les cibles fixées par la loi et les capacités réelles de financement qui provoquent des annulations ou des reports de nombreux programmes. En conclusion, ils soulignent la contradiction existant entre les ambitions affichées de la France dans l'Europe de la défense et la faiblesse des moyens qu'elle met en place. « On atteint la limite de la sollicitation de l'enveloppe budgétaire que la France affecte à sa propre défense; ce qui n'est pas sans conséquences sur la dynamique qu'elle souhaite insuffler à la construction de la défense européenne et sur le rôle qu'elle entend jouer dans le concert mondial des nations »⁵⁵.

Une nouvelle réduction du format des armées

Le Conseil des ministres du 29 octobre 2008 a adopté le projet de loi de programmation militaire pour les années 2009-2014. Il est enregistré à

nucléaires avec une campagne de six essais (5 septembre 1995-27 janvier 1996) qui avait suscité de nombreuses protestations dans le Pacifique mais aussi en Europe. Le 29 janvier, il annonce l'arrêt définitif des essais nucléaires et s'engage à signer le traité sur l'interdiction globale des essais nucléaires. Le site de Mururoa a été démantelé au cours des années 1998-1999.

⁵⁴ Sénat, Rapport d'information N°205 du 10 février 2009 sur « *les conditions financières et industrielles de mise en œuvre du programme A400M* » par M. Jean Masseret et J.Gautier, sénateurs, membres de la Commission des finances et de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.95 p.

⁵⁵ Rapport d'information N°1378, op. cit., pp 79-80.

l'assemblée nationale le 29 octobre 2008⁵⁶. Ce projet de loi de programmation militaire 2009-2014 doit, à la suite des recommandations du Livre blanc, fixer les grandes fonctions stratégiques et adapter le format et l'équipement des armées, le mettre notamment en adéquation avec nos capacités budgétaires.

Le projet de loi prévoit 184,8 milliards d'euros pour les années 2009 à 2014. « Cette loi de programmation militaire permet ainsi de maintenir la France parmi les premières nations d'Europe dans le domaine de la défense »⁵⁷. Malgré ce discours affiché, on assiste à une nouvelle réduction des effectifs du ministère de la défense. Le plafond d'emplois de la mission défense passera de 312.200 en 2009 à 276.000 en 2014. La réduction nette d'effectifs serait sur 6 ans de 45.888 temps plein⁵⁸. Les objectifs opérationnels sont donc bien fixés à la baisse. Les armées doivent pouvoir projeter tout d'abord une force de 30.000 hommes pendant un an jusqu'à 8.000 kilomètres avec 70 avions et une force navale ou aéro-navale de 2 ou 3 groupes, une force de réaction rapide de 5.000 hommes et enfin de pouvoir déployer une force de protection sur le territoire de 10.000 hommes⁵⁹. Les systèmes d'armes et les moyens de projection seront-ils au rendez-vous pour projeter ces forces ? Les retards pris lors des lois de programmation précédentes permettent d'en douter. On assiste depuis des années à un rétrécissement inéluctable du format des armées françaises. Il faudra bien un jour se décider à adapter nos ambitions à nos capacités réelles.

*

Quelles que soient les raisons invoquées pour justifier la décision politique de réintégrer les structures militaires de l'OTAN, cette décision est un pari dangereux sur la politique des Etats-Unis dans les années à venir. Il n'est pas évident que l'on assiste à une convergence des intérêts entre l'Europe et les Etats-Unis au sein d'une Union Occidentale⁶⁰. Ce retour cache en réalité l'absence d'un grand projet politique et la misère des armées que l'on cherche à camoufler dans un grand ensemble euro-atlantique. Encore une fois, force est de constater que les Européens, comme au temps de la guerre froide, ne font aucun effort financier et se reposent sur les Etats-Unis pour assurer la sécurité de l'Europe.

⁵⁶ Assemblée nationale. Commission de la défense. Projet de loi N°1216. Programmation militaire pour les années 2009 à 2014. Présenté au nom de François Fillon, Premier ministre par Hervé Morin, ministre de la défense. 4 novembre 2008. 93 p. Le document comporte l'exposé des motifs (pp 3-18), le projet de loi lui-même (pp 19-35) et le rapport annexé (pp 37-93) qui consiste à commenter les articles.

⁵⁷ Ibidem, page 40

⁵⁸ Ibidem, p 20

⁵⁹ Ibidem, p 45.

⁶⁰ Voir de Gérard Slama, « Otan, le pour et le contre » in *Le Figaro* du 18 février 2009.

Le bilan 2008 de la politique de sécurité et de défense de l'Union européenne

Hajnalka Vincze

Maître de conférences à l'Université Eötvös Lorand de Budapest

L'année 2008 fut celle d'un triple anniversaire et d'une double illusion en matière de défense européenne. Il y a quinze ans, l'entrée en vigueur du traité de Maastricht marque le lancement officiel de la PESC (politique étrangère et de sécurité commune), assortie de la perspective d'une éventuelle future composante défense. Celle-ci commence à finalement prendre corps cinq ans plus tard, avec la déclaration franco-britannique de Saint-Malo du 4 décembre 1998, suite à la levée du veto anglais sur la mise en route d'une politique de défense dans les cadres institutionnels de l'Union. A partir de cet acte fondateur, consacré par les Quinze six mois après, une cohabitation UE-OTAN va progressivement se substituer au dogme et au monopole OTAN dans « l'architecture de sécurité européenne ». Malgré la vitesse fulgurante avec laquelle les différents éléments de cette nouvelle « politique européenne de sécurité et de défense » (PESD) se mettent en place, il faudra encore attendre cinq ans pour voir, en 2003, le lancement des premières opérations dans le cadre de la PESD, suspendues jusque-là à la définition d'un *modus vivendi* rudimentaire et à la conclusion d'un accord formel avec l'Alliance atlantique.

Des deux illusions qui planaient tout au long de l'année 2008 sur l'Europe de la défense, la première concernait la prétendue fin des préventions (pour ne pas dire obstructions) américaines en la matière. Les messages semi-officiels envoyés depuis de longs mois de l'autre côté de l'Atlantique ont enfin été confirmés par les propos tenus en février, à Paris puis à Londres, par l'ambassadeur des Etats-Unis auprès de l'Alliance atlantique. Le soutien affirmé par Mme Victoria Nuland en faveur d'une montée en puissance de la défense européenne fut unanimement applaudi et interprété comme un retournement radical de la position américaine. En réalité, si changement il y a, c'est un changement en trompe-l'œil. Lorsque les grands titres de la presse saluent Mme Nuland qui se prononce pour un renforcement des capacités européennes, ils ont tendance à oublier que Washington a toujours été encourageant, voire pressant à ce sujet. Pourvu que ces capacités restent suffisamment encadrées, les Etats-Unis sont plus que contents de voir leurs alliés bien équipés pour les épauler sur le terrain, *a fortiori* si c'est avec du matériel américain.

La véritable nouveauté fut donc plutôt d'entendre les mots « autonomie » et « indépendance » associés à l'idée de la défense européenne par un diplomate américain. Mais le contenu de ces formules n'ayant pas été précisé, c'est de la rhétorique à peu de frais. En effet, les déclarations de l'ambassadeur américain apparaissent comme la réponse aux discours du Président français qui, tout au long du second semestre de 2007, ne cessait de réitérer l'exploit de lier en une seule phrase sa profession de foi atlantiste et sa détermination à ignorer les lignes rouges définies par Washington au sujet de la défense européenne. Qu'il s'agisse d'un quartier général autonome, d'une base industrielle et technologique indépendante ou d'un caucus européen dans l'OTAN. Le tout avec la désinvolture propre au personnage, de la manière la plus candide au monde, et aussi la plus conviviale.

Ce qui nous amène à la deuxième grande illusion de l'année 2008, à savoir les attentes exacerbées qui précédaient et accompagnaient la présidence française de l'UE (juillet-décembre), en particulier sur le dossier « défense ». Par la seule force de son volontarisme (aidé aussi par sa réputation atlantiste supposée le laver de tout soupçon), Nicolas Sarkozy aurait dû effectuer une percée qualitative dans le domaine de la PESD pendant les six mois de sa présidence. D'autant qu'il en avait explicitement fait la condition préalable au retour de la France aux structures militaires intégrées de l'Alliance. Or, en regardant au-delà des discours tonitruants et des effets d'annonce, force est de constater que l'évolution de la défense européenne a sa propre dynamique et ses propres blocages. Et ceux-ci sont moins affectés par telle ou telle présidence tournante, fût-ce française dans ce cas, que par l'affrontement permanent de visions diamétralement opposées, dans lequel, par contre, la France joue un rôle aussi inchangé que primordial.

Opérations et missions

Pendant les cinq dernières années l'Union européenne a lancé 23 opérations de gestion de crise (6 opérations militaires et 17 civils), dont 13 sont actuellement en cours. La tendance générale qui s'observe est caractérisée par la globalisation géographique des missions (les Balkans, l'Afrique, le Caucase, le Proche-Orient et l'Asie) ; leur élargissement fonctionnel (y incluant par exemple le soutien à la réforme du secteur de sécurité), l'enchevêtrement inter-piliers (avec des représentants de la Commission à la cellule civilo-militaire de l'Etat-major de l'UE) ; un accroissement des interactions civilo-militaires tant sur le terrain que dans les structures institutionnelles ; de même que la non-résolution chronique des difficultés de financement.⁶¹

Sur ce dernier point, la règle demeure la séparation entre missions civiles (dont les coûts peuvent être pris en charge par le budget communautaire) et les opérations militaires financées par des contributions des Etats, avec moins de 15% du coût total d'une opération relevant du mécanisme de gestion du financement des coûts communs, dénommé *Athena*. La volonté de la présidence française de réviser en profondeur le dispositif pour favoriser

⁶¹ N. Pirozzi – S. Sandawi, « Five years of ESDP in Action: Operations, Trends, Shortfalls », in *European Security Review* n°39, juillet 2008, pp 14 -17.

le recours au financement en commun, s'est heurtée à l'opposition de la Grande-Bretagne (de par son refus traditionnel de donner une trop grande autonomie aux instruments de l'UE par rapport à ceux de l'OTAN) et de l'Allemagne (de par son rejet de ce qu'elle voit comme une double pénalisation, dans la mesure où Berlin met en jeu un grand nombre de moyens militaires *et* finance 20% des coûts communs répartis en fonction de la richesse des Etats membres (PNB). Dans ces conditions, Paris a dû se contenter d'une réforme *a minima*, avec limitation de l'ambition de donner plus d'autonomie dans la gestion des coûts communs, abandon de l'idée d'un versement anticipé et un élargissement du champ des coûts communs limité à la consolidation de la pratique déjà suivie.⁶²

Concernant les opérations proprement dites, en 2008 aucune mission PESD n'a été terminée et cinq nouvelles ont été lancées. Parmi elles, l'opération militaire EUFOR Tchad/RCA, laquelle après avoir été pendant six mois « une mission sans les moyens » a finalement atteint sa capacité opérationnelle initiale au mois de mars. Pour le commandant de l'opération, le général irlandais Pat Nash : « avoir la force a été un problème, l'avoir sur le terrain a été le suivant ». En effet, l'opération, déployée sur un théâtre éloigné et d'accès difficile, représente un défi logistique permanent. Un contexte politique complexe et l'étendue de la zone à sécuriser s'y ajoutant (280 000 km² pour moins de 4000 soldats) rien de surprenant à ce que dès le départ l'attention se focalise sur la sortie de mission, à savoir le transfert à la force des Nations Unies, prévu pour mars 2009.

La mission UE RSS *Guinée-Bissao* de soutien au processus de réforme du secteur de la sécurité a été lancée en juin 2008. Elle est la première mission PESD de ce type qui englobe à la fois les volets civil et militaire du secteur de la sécurité. La mission d'observation en Géorgie (*EUMM Géorgie*) fut déployée début octobre, à peine deux semaines après l'adoption de l'Action commune par le Conseil. Cette vitesse inhabituelle, saluée par la plupart des commentateurs, n'a pas été sans susciter certaines critiques, d'aucuns parlant d'une « réponse rapide simplement pour la rapidité », avec comme corollaire une planification bâclée.⁶³ La première opération navale de la PESD a été lancée début décembre, pour lutter contre la piraterie maritime au large de la Somalie. Faisant suite à l'action de coordination militaire *EU NAVCO* mise en place en septembre, l'opération *Atalanta* se distingue également par le fait que la Grande-Bretagne y assure pour la première fois le commandement d'une opération militaire autonome de l'UE (avec l'Etat-major d'opérations situé à Northwood). Finalement, après deux ans de préparation, la mission *EULEX Kosovo* a atteint sa capacité opérationnelle initiale en décembre. Dans ce qui est sa plus large mission civile jusqu'ici, l'UE doit superviser une indépendance à l'égard de laquelle elle n'a pas de position unique.

Force est de constater que, pour l'heure, l'Union européenne n'est capable d'agir que dans des crises « sur mesure », et que l'incertitude demeure

⁶² - Nicolas Gros-Verheyde, « Le mécanisme de financement Athena est réformé a minima », *Europolitique*, 12 janvier 2009.

⁶³ - Giji Gya, « New Starts or Old Regressions? », in *European Security Review* n°40, septembre 2008.

entière quant à savoir jusqu'à quel point une opération PESD serait soutenable en cas de complications politiques et/ou d'escalade militaire. En même temps, il ne faut pas perdre de vue le fait que l'activité opérationnelle, avec l'argument de « la vie des soldats engagés dans les missions de la PESD », est un formidable coup de pouce pour ceux qui souhaitent promouvoir une approche européenne autonome, en faisant valoir l'exigence d'efficacité (planification et de conduite des opérations, renforcement capacitaire) et l'impératif de fiabilité (garantie de la sécurité d'approvisionnement en toute circonstance).

Aspects institutionnels

L'année 2008 a vu la montée en puissance de la Capacité civile de planification et de conduite (CCPC), créée en août 2007 au sein du Secrétariat général du Conseil. La CCPC est l'équivalent civil d'un quartier général opérationnel de l'UE (non-existant), sa mission est de planifier et de conduire les missions civiles menées dans le cadre de la PESD. Au moment de la déclaration de sa pleine opérationnalité, en novembre 2008, la CCPC compte un effectif de 60 personnes, son directeur ayant été nommé en mai 2008, en la personne de M. Kees Klompenhouwer. Celui-ci exerce par ailleurs une autorité fonctionnelle vis-à-vis des capacités de planification et des compétences techniques de la cellule civilo-militaire de l'Etat-major de l'UE (EMUE) ainsi que vis-à-vis du dispositif de veille pour ce qui concerne son soutien aux missions civiles.

Ce dispositif de veille, déclarée pleinement opérationnelle en août 2008, fait partie de la direction « Opérations » de l'Etat-major de l'UE. Fonctionnant 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, il assure le suivi de toutes les missions et opérations PESD. L'Etat-major de l'Union européenne a été réorganisé en mars 2008, conformément aux orientations identifiées à la réunion informelle de Wiesbaden en mai 2007. L'objectif principal étant d'accélérer le processus de décision des Etats membres, la restructuration visait en premier lieu l'amélioration de la capacité militaire de procéder à une planification précoce au niveau stratégique. Pour ce faire, une nouvelle section d'analyse et de planification militaire (MAP : *Military Assessment and Planning Branch*) a été créée, permettant ainsi la concentration des capacités de planification stratégique dans un soi-disant *Core Planning Area* qui regroupe la direction « Opérations » et la cellule civilo-militaire de l'EMUE.⁶⁴

Toujours est-il que tout ce remue-ménage évite soigneusement la question institutionnelle la plus polémique, à savoir l'éventuel développement des capacités de planification opérationnelle. La volonté de la France de transformer le centre d'opérations de l'EMUE en un quartier général permanent se heurte à l'hostilité britannique vis-à-vis du renforcement des capacités propres de l'Union européenne en matière de planification et de conduite des opérations. Selon l'argument sempiternel avancé par Londres, « une telle capacité ferait doublon » avec le Grand quartier général des puissances alliées en Europe, le SHAPE.

⁶⁴ Claire Nestier, « Post Wiesbaden: Improving Strategic Planning », in *IMPETUS*, bulletin de l'Etat-major de l'UE, n°5 printemps/été 2008, pp8-10.

Mais l'argument du refus des duplications risque de se retourner aujourd'hui. En effet pour la plupart des opérations militaires de la PESD, on a recours à la formule de nation-cadre, une chaîne de commandement spécifique doit être développée pour chaque opération, ce qui implique des procédures lourdes et des coûts supplémentaires. Toutefois, sur ce point, le légendaire pragmatisme britannique cède le pas à des considérations d'une tout autre nature. Car, comme l'avait observé le Secrétaire d'Etat français aux affaires européennes, l'enjeu du dossier « planification opérationnelle » est de savoir si la PESD serait ou non « un appendice de l'OTAN ». ⁶⁵ Pour l'heure, l'aval britannique au renforcement des capacités de planification stratégique ne peut s'obtenir qu'au prix de l'abandon du volet « conduite des opérations ». Ainsi le mandat qu'a reçu le Secrétaire général/Haut Représentant à la fin de la présidence française pour établir une structure unique de planification civilo-militaire ne concerne que le niveau stratégique. ⁶⁶

Développement capacitaire

Le volet civil du renforcement des capacités de la PESD s'inscrit dans le cadre de l'Objectif civil global 2010, lancé en janvier 2008. L'accent y est mis, entre autres, sur la formation, la sécurité sur le terrain, l'interface police-Etat de droit et une meilleure prise en compte des enseignements tirés des opérations. Pour ce qui est des capacités militaires, le ministre français de la Défense a dressé un constat peu flatteur : « Nous devons reconnaître que la plus petite exigence opérationnelle révèle des déficiences qui affectent la manière dont l'UE est capable d'opérer ». ⁶⁷ Pour y remédier, une énième initiative a été lancée, cette fois sous le nom de Plan de développement des capacités (PDC). Le Comité Directeur ⁶⁸ de l'Agence européenne de défense (AED) en a approuvé les lignes générales en juillet et a lancé des travaux sur un premier groupe de douze domaines capacitaires, sur les vingt-quatre identifiés dans le PDC.

Parallèlement, en regroupant divers projets, programmes et déclarations d'intention, le Conseil s'est engagé sur une série d'initiatives

⁶⁵ Audition de M. Jean-Pierre Jouyet, Secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes devant la délégation pour l'Union européenne du Sénat, 24 juin 2008.

⁶⁶ Rapport de la Présidence sur la PESD, 9 décembre 2008, p25.

⁶⁷ Hervé Morin, « Relaunching European Defence », in *EDA Bulletin*, n° 9, juillet 2008.

⁶⁸ Le Comité Directeur est l'organe de décision de l'Agence, il est composé d'un représentant (ministre de la Défense ou niveau non ministériel) de chaque État membre participant (tous les Etats membres de l'UE sauf le Danemark) et d'un représentant de la Commission (sans droit de vote). Le Comité Directeur décide à la majorité qualifiée des deux tiers des voix pondérées, mais un mécanisme de « frein d'urgence » permet à un État membre de suspendre l'adoption d'une décision pour des raisons importantes et déclarées de politique nationale, et de porter la question devant le Conseil, pour décision à l'unanimité.

concrètes, à mettre en œuvre dans des configurations variables. « Pour augmenter les moyens de projection, ont été décidées la mise en place d'une flotte européenne de transport aérien et la création d'une unité multinationale d'*A400M*, la modernisation des hélicoptères et l'entraînement de leurs équipages, une coopération aéronavale européenne et la constitution d'une capacité de projection d'une base aérienne. Pour renforcer l'information et le renseignement spatial européen : des accords ont été signés sur le lancement du programme MUSIS de satellite d'observation militaire tout temps et la mise à disposition d'imagerie satellitaire au profit du centre satellitaire de l'Union européenne. Pour accroître la protection des forces et leur efficacité en opérations, des accords ont été signés sur le lancement à l'Agence Européenne de Défense d'un nouveau programme de déminage maritime, la conduite du projet de futur drone de surveillance et la préparation de la mise en réseau des systèmes de surveillance maritime existants ».⁶⁹

Le niveau d'ambition défini dans l'Objectif global de Helsinki en décembre 1999 (déploiement de 60 000 hommes en 60 jours pour une opération majeure) a été réaffirmé, en y ajoutant que dans ce cadre, l'Union devrait être « effectivement capable, dans les années qui viennent, de planifier et de conduire simultanément une série d'opérations et de missions d'envergures différentes : deux opérations importantes de stabilisation et de reconstruction, avec une composante civile adaptée, soutenue par un maximum de 10 000 hommes pour une durée d'au moins deux ans; deux opérations de réponse rapide d'une durée limitée utilisant notamment les groupements tactiques de l'UE ; une opération d'évacuation d'urgence de ressortissants européens (en moins de 10 jours) en tenant compte du rôle premier de chaque Etat membre à l'égard de ses ressortissants et recourant au concept d'Etat pilote consulaire ; une mission de surveillance / interdiction maritime ou aérienne; une opération civilo-militaire d'assistance humanitaire allant jusqu'à 90 jours ; une douzaine de missions PESD civiles (notamment missions de police, d'état de droit, d'administration civile, de protection civile de réforme du secteur de sécurité ou d'observation) de différents formats, y compris en situation de réaction rapide, incluant une mission majeure (éventuellement jusqu'à 3000 experts), qui pourrait durer plusieurs années ».⁷⁰

Le domaine de l'armement

Poursuivant les efforts de définition d'un cadre stratégique européen pour le domaine de l'armement, deux nouvelles stratégies ont été adoptées en 2008 par le Comité Directeur de l'Agence européenne de défense. L'une sur la coopération européenne en matière d'armement (octobre), l'autre sur la recherche et technologie de défense en Europe (novembre). Elles s'ajoutent ainsi à la stratégie pour le renforcement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne, signée en mai 2007. A la différence de celle-ci,

⁶⁹ *Une Europe qui agit pour répondre aux défis d'aujourd'hui*, Présidence française du Conseil de l'Union européenne – bilan et perspectives, Secrétariat général des Affaires européennes, 5 janvier 2009, p12. Pour plus de détails, voir la *Déclaration sur le renforcement des capacités*, 11 décembre 2008, pp3-4.

⁷⁰ *Déclaration sur le renforcement des capacités*, 11 décembre 2008, p1.

les deux nouvelles stratégies n'insistent pas sur l'exigence de non-dépendance par rapport à des sources non-européennes, mais se contentent de mettre en avant les demandes capacitaires et opérationnelles.

Pour ce qui est des mesures plus concrètes, un Code de conduite sur les compensations (*offsets*) fut adopté en octobre. Avec son entrée en vigueur prévue pour juillet 2009, il fonctionnera sur la base du volontariat et sous le pilotage de l'AED. Le Conseil de l'UE, pour sa part, arrêta début décembre une position commune qui « actualise et remplace le code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements adopté par le Conseil le 8 juin 1998 ». ⁷¹ Le contrôle des exportations d'armement y est devenu contraignant sans le devenir vraiment. Les « règles unifiées » étant définies dans cette décision relevant du deuxième pilier (PESC et PESD, régies par la logique intergouvernementale), le volet « sanctions » est pratiquement non-existant, puisque ni la Commission ni la Cour de justice n'a compétence en la matière. Pour le moment, en tout cas. Car nous sommes, néanmoins, sur un terrain mouvant, où chacun de ces deux acteurs pourrait tenter de s'immiscer indirectement, en prenant appui sur l'intrusion progressive de la logique communautaire du premier pilier (marché commun) dans le secteur, jadis hermétiquement fermé, de l'armement.

En effet, c'est le « paquet défense », proposé par la Commission en décembre 2007, qui a attiré le plus d'attention et suscité le plus de débats tout au long de l'année. Il est composé de deux propositions de directive, sur lesquelles un accord en première lecture fut trouvé en décembre. La première vise à créer un cadre spécifique pour les marchés publics de défense et de sécurité, situés dans une zone grise entre la législation communautaire sur les marchés publics de droit commun et l'exemption offerte par l'article 296 du traité ; la deuxième se propose de simplifier les conditions de transfert intracommunautaire des produits de défense, via l'harmonisation et l'allègement des procédures. Les deux s'accompagnent d'une communication, ⁷² dans laquelle la Commission, fidèle à sa tradition, mélange les observations pertinentes et les lieux communs, dresse quelques constats justes, mais sans aller jusqu'à en déduire la conclusion logique.

L'exécutif bruxellois tire la sonnette d'alarme : « Sans réorientation des politiques, l'industrie européenne risque de devenir un acteur et un fournisseur de niche pour des maîtres d'œuvre principalement non européens, compromettant ainsi l'aptitude de l'outil industriel à développer en toute autonomie les capacités dont la PESD a besoin. » Il met le doigt sur le déséquilibre transatlantique dans le domaine de l'armement : « Pour l'heure, l'industrie européenne de la défense est, de facto, empêchée d'approvisionner le marché américain, à moins de passer par des installations implantées aux États-Unis, en raison des réglementations relatives à la protection de la sécurité nationale, des dispositions instaurant la préférence nationale pour les achats

⁷¹ Position commune du Conseil, définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, 8 décembre 2008.

⁷² « Stratégie pour une industrie européenne plus forte et plus compétitive », Communication de la Commission, 5 décembre 2007.

dans le domaine de la défense («*Buy American*») et d'autres mesures. Il est donc difficile pour l'industrie européenne de la défense d'exploiter les possibilités économiques aux États-Unis alors que, pour leur part, les entreprises américaines ont plus facilement accès aux marchés européens. ». Mais passé le stade du diagnostic, le collègue bruxellois renoue avec ses vieux clichés et ses vieilles chimères.

Pour lui, « Si l'Europe veut améliorer son accès au marché américain, il lui faut faire en sorte que son industrie des équipements de défense soit en mesure de rivaliser avec les concurrents américains sur les plans de l'innovation et de la qualité. » Faux. L'industrie européenne n'a rien à envier à son rival américain, sinon l'attention constante avec laquelle les pouvoirs publics d'outre-Atlantique veillent à la survie et au maintien de l'indépendance du secteur. Quant à l'innovation et à la qualité du côté européen, la réaction américaine n'est pas de leur autoriser l'accès au système américain mais de tout faire pour les y absorber. Comme l'avait déclaré le président exécutif du groupe EADS à propos de leurs efforts pour remporter le contrat de ravitailleurs du Pentagone : « Nous sommes devenus un bon citoyen américain ». ⁷³ Pour ce qui est de l'autre idée fixe, la Commission affirme qu'« une approche plus européenne de la coopération à domicile est un premier pas vers une Europe moins dépendante au plan technologique. » Faux. Le premier pas vers une Europe moins dépendante serait la mise en place d'un cadre réglementaire ayant pour vocation explicite la réduction de la dépendance. Faute de quoi la poussée vers plus d'européanisation, via le démantèlement des garde-fous nationaux, ne fera que nous verrouiller ensemble dans une position de dépendance définitive.

Les relations UE-OTAN

Le rapport sur la stratégie de sécurité européenne admet qu'entre l'Union européenne et l'OTAN « les relations formelles n'ont pas progressé ». ⁷⁴ Une série d'auditions au Parlement britannique, clôturées par la remise d'un rapport d'une centaine de pages, contribue à préciser ce constat laconique. ⁷⁵ D'après les députés d'outre-Manche, « Dans la pratique, les relations entre l'OTAN et l'UE sont pleines de difficultés. Elles sont mises à mal par la méfiance et la compétition malsaine, et sont caractérisées par un manque de communication et de coopération. »

Parmi les experts auditionnés, le directeur du *Center for European Reform*, Charles Grant, a fait remarquer qu'« à Bruxelles, on a deux bureaucraties, l'OTAN et l'UE, qui se méfient l'une de l'autre, qui ne s'aiment pas l'une l'autre, et qui ne se parlent pas l'une à l'autre. ». Michael Cox, professeur des relations internationales à *London School of Economics* a préféré, lui, parler des

⁷³ « Louis Gallois : 'Nous sommes devenus un bon citoyen américain' », Propos recueillis par V. Gd, *Le Figaro*, 3 mars 2008.

⁷⁴ *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité - Assurer la sécurité dans un monde en mutation*, 11 décembre 2008, p11.

⁷⁵ *The future of NATO and European defence*, House of Commons Defence Committee, Ninth Report of Session 2007-08, 20 March 2008.

aspects politico-stratégiques. Pour lui, entre l'OTAN et la PESD, « il y a une incompatibilité potentielle », puisque les origines de la PESD, « bien que complexes, remontent au désir européen de laisser l'Europe faire davantage et de ne pas voir les États-Unis définir chacun des ordres du jour à l'échelle globale ». Il a soutenu que l'incompatibilité serait gérée « tant que la PESD n'est pas très sérieuse ». Toutefois, si la PESD devenait vraiment sérieuse, « il pourrait y avoir une incompatibilité », et il serait possible d'envisager une situation dans laquelle « la main gauche pourrait commencer à se battre avec la main droite ».

Pour l'heure, derrière les déclarations sur la parfaite complémentarité des deux organisations, les manœuvres se poursuivent. Côté européen, on insiste sur le fait que « l'OTAN ne peut pas être partout », en y ajoutant, d'un air un peu plus malicieux, que des situations peuvent se produire où « les parties du conflit ne veulent pas d'une présence OTAN ». Lire : de celle d'une Alliance largement perçue comme un simple instrument de l'Amérique. Côté américain, on a décidé de regarder de plus près comment fonctionne la PESD, quitte à participer, sous commandement européen (aux termes d'un arrangement classique à l'instar de ceux déjà conclus avec les Russes par exemple), à certaines opérations civiles de l'UE, notamment au Kosovo, ou encore à la mission de soutien à la réforme de la sécurité en Guinée-Bissao.

Sur le terrain, les relations entre les deux organisations sont parfois assez baroques. Aucun arrangement formel n'a pu être conclu entre l'UE et l'Alliance pour les théâtres où elles agissent côte à côte, comme au Kosovo et en Afghanistan. Dans ce dernier cas, la dépendance de EUPOL par rapport aux forces dirigées par l'OTAN (la mission UE dépend des troupes de la Force internationale d'assistance à la sécurité, FIAS, pour sa protection et ne peut se déplacer que quand les troupes FIAS sont en patrouille) n'est pas sans poser des problèmes de crédibilité à la mission européenne.⁷⁶ De surcroît, la course entre les deux organisations pour savoir qui va s'engager au Darfour en 2005 s'est reproduite à l'occasion du lancement de l'opération NAVCO en Somalie, avec des accusations de duplication des deux côtés.⁷⁷

Sur le plan politique, l'intention déclarée par Nicolas Sarkozy de « renforcer le pilier européen de l'OTAN » a remis à l'ordre du jour la question épineuse d'un « caucus » européen dans l'Alliance. Sans le moindre espoir de succès, évidemment. En effet, les États-Unis (toutes tendances politiques confondues) sont toujours farouchement opposés à l'idée, et les Européens toujours profondément divisés. D'après les diplomates à la délégation permanente de la France à l'OTAN : « Si on essayait de créer un caucus européen à l'intérieur de l'OTAN, les Américains réagiraient très brusquement et probablement quitteraient l'OTAN. Par conséquent, personne ne songe plus à établir un caucus UE dans l'OTAN ». D'autant que « Quand une fois l'Allemagne (la Délégation allemande) a tenté d'organiser un petit déjeuner

⁷⁶ Giji Gya - Olivier Jacquemet, « ESDP and EU mission update », in *European Security Review*, n°39, juillet 2008, p21.

⁷⁷ Valentina Pop, « MEPs say anti-pirate mission is military nonsense », EU Observer, 15 octobre 2008. Nicolas Gros-Verheyde, « L'opération 'récup' de l'OTAN contre les pirates en Somalie », <http://bruxelles2.over-blog.com>, 21 octobre 2008.

avec les Etats membres de l'UE, les nouveaux Etats membres et la Grande-Bretagne étaient très réticents. Ils disaient qu'ils ne pouvaient accepter aucune sorte de caucus UE dans l'OTAN. Ils ont même dit que si un caucus UE se créait à l'OTAN, ils allaient pousser pour un caucus OTAN à l'Union européenne ».⁷⁸

Pour ce qui est des espoirs attachés au nouveau Président américain, sur le fond des choses ils sont tout aussi vains. Obama, dont le programme stipulait que l'Alliance a vocation « d'aider l'Amérique à relever les défis de sécurité dans le monde entier »,⁷⁹ va sans nul doute profiter de l'euphorie des « retrouvailles » transatlantiques (et du soulagement des dirigeants du vieux continent de voir arriver quelqu'un plus soucieux de ne pas les humilier trop ouvertement), pour exiger plus, beaucoup plus, de la part des Européens. On va ainsi très vite retrouver l'habituel serpent de mer des relations Europe – Etats-Unis : la controverse autour du « partage du fardeau ». Aggravée, pour l'occasion, par la situation extraordinairement dramatique des troupes et des caisses de l'Amérique.⁸⁰ Par ailleurs, l'actuel secrétaire d'Etat français aux affaires européennes et son prédécesseur partagent la même analyse lucide. D'après Bruno Le Maire : « Quant à Barack Obama, il ne faut surtout se faire aucune illusion : il défendra les intérêts des États-Unis d'Amérique et rien d'autre ».⁸¹ Monsieur J-P. Jouyet, pour sa part, s'est dit « très prudent et très vigilant sur l'articulation entre ce qui relève de l'OTAN et de la Politique européenne de sécurité et de défense. Avec les Etats-Unis, les choses ne seront pas forcément plus faciles ».⁸²

La Présidence française de l'UE

Chaque présidence tournante est, en quelque sorte, un exercice pour trouver une articulation entre ce qui a été programmé et l'irruption de l'imprévu. Dans le cas de la présidence française de juillet-décembre 2008, on s'attendait à une performance exceptionnelle sur chacun des deux. D'une part, au moment où Paris a pris le relais, cela faisait déjà presque un an que la perspective de la présidence française, constamment rappelée par les discours volontaristes du Président Sarkozy, avait dominé toutes les discussions en matière de défense européenne. De l'autre, la personnalité du chef de l'Etat

⁷⁸ Jan Gaspers, « France's Rapprochement with NATO : Paving the Way for an EU caucus ? » in *European Security Review* n°40, septembre 2008.

⁷⁹ Barack Obama and Joe Biden : "A Stronger Partnership with Europe for a Safer America", www.barackobama.com.

⁸⁰ Pour une analyse plus approfondie, voir de l'auteur : « Nouvelle politique européenne de l'Amérique d'Obama : plus ça change... moins ça change ? » in *La Lettre Sentinel* n°50, novembre 2008.

⁸¹ Audition de M. Bruno Le Maire, secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, devant la Commission chargée des affaires européennes de l'Assemblée nationale, 17 décembre 2008.

⁸² Audition du secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, M. Jean-Pierre Jouyet, devant la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, 2 décembre 2008.

augurait une réactivité et un activisme hors norme face aux événements. Sur ce dernier point, le Président de la République n'a certainement pas déçu.

Le semestre de la Présidence française a été marqué par un fort engagement sur le terrain de l'Union européenne : lancement en septembre, à la suite du conflit russo-géorgien, de l'opération civile de surveillance en Géorgie, lancement en décembre des opérations de la mission civile EULEX au Kosovo et de l'opération navale *Atalanta* de lutte contre la piraterie au large de la Somalie. Par contre, pour ce qui est des objectifs que la France s'était par avance fixés, le bilan est plus mitigé que ne le laisse entendre le ministre de la Défense en déclarant : « mission accomplie ». ⁸³ Il est vrai que sur chacun des dossiers pré-identifiés par la Présidence *quelque chose* a été fait. Et, plus important encore, dans le sens souhaité par la diplomatie française. Mais l'excellente campagne de communication ne doit pas faire oublier que le résultat final a été, dans chacun des cas, loin des premières annonces.

En effet, les grandes ambitions initiales et la rhétorique enflammée furent doucement tempérées dès le départ de la présidence. On s'est brusquement aperçu qu'en Grande-Bretagne le Premier ministre Gordon Brown était politiquement trop faible pour s'engager aux côtés des Français (si jamais c'était son intention) et que la non-ratification du traité de Lisbonne pourrait compliquer le renforcement de la PESD (alors que, en d'autres instances, les dirigeants français n'avaient cessé de rappeler que l'évolution de la PESD est fonction non pas de bricolages institutionnels, mais de volonté politique). Qui plus est, le nouveau Livre blanc français et la réforme militaire qui devaient servir de moteur à des avancées européennes, ont complètement raté leur cible. L'annonce de la réduction des forces et du plafonnement du budget militaire, juste avant le début de la présidence française, ne sera pas de nature à faciliter la tâche de la France pour exiger de ses partenaires des efforts supplémentaires.

Quoi qu'il en soit, la perspective d'un « Saint Malo bis » a cédé la place à une sympathique rencontre des ministres français et britanniques à Northwood à l'occasion du dixième anniversaire de l'acte fondateur de l'Europe de la défense. ⁸⁴ Au lieu d'une nouvelle stratégie de sécurité de l'UE, on s'est contenté d'un « complément », d'une simple « mise à jour », par ailleurs aussi peu susceptible de révolutionner la réflexion stratégique de notre temps que le document original. ⁸⁵ Si le budget annuel de l'Agence européenne de défense connaîtra une augmentation sensible, l'établissement d'un budget pluriannuel, pourtant jugé essentiel, est repoussé à 2009. ⁸⁶ Pour le reste, on a vu

⁸³ « L'Europe de la défense est relancée. Mission accomplie », Entretien avec Hervé Morin, ministre français de la Défense, Propos recueillis par Nicolas Gros-Verheyde, in *Europolitique*, 14 novembre 2008

⁸⁴ Myriam Claude, « 10 ans après Saint Malo, la PESD inaugure le PC de la mission Atalante au Royaume Uni », www.defense.gouv.fr, 4 décembre 2008.

⁸⁵ Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité - Assurer la sécurité dans un monde en mutation, 11 décembre 2008.

⁸⁶ Le budget de fonctionnement, qui s'établissait à 17 millions d'euros en 2007 et à 20 millions d'euros en 2008, sera porté à 22 millions d'euros. Le budget

que la réforme du mécanisme de financement *Athena* a été limitée ; que les nouvelles restructurations institutionnelles et les nouvelles mesures en matière d'armement laissent toujours en suspens les questions stratégiques fondamentales ; et que la noble ambition de « renforcer le pilier européen de l'OTAN » n'a pas plus de chance d'aboutir aujourd'hui qu'elle n'en avait hier.

L'année 2008 : les apparences d'une rupture

La continuité l'a finalement emporté en 2008 sur les annonces fracassantes et les apparences de rupture. C'est le cas en ce qui concerne l'évolution générale de l'Europe de la défense qui continue à suivre son propre rythme, mais aussi pour les positions française et anglo-saxonne qui continuent à s'opposer sur les mêmes questions de fond. La nouveauté se trouve plutôt au niveau des argumentaires et de la présentation du débat. Du côté français, on réussit à retourner la charge de la preuve. En proclamant sa foi pro-américaine, pro-OTAN et en faisant les gestes correspondant à cette option, Paris fait la démonstration de sa sincérité concernant la compatibilité OTAN-UE, c'est donc maintenant aux autres d'en faire autant. En acceptant, sur chaque dossier concret (quartier général, armement, relations entre la PESD et l'Alliance) l'option qui consoliderait une défense européenne indépendante. La France met ainsi le camp (euro-) atlantiste face à sa contradiction principale : si les valeurs et les intérêts sont aussi communs, entre les deux rives de l'Atlantique, que l'on prétend, il n'y a aucune raison de faire de l'autonomie européenne un épouvantail.

Du côté atlantiste, le nouveau raisonnement veut que les Etats-Unis, aujourd'hui affaiblis, confrontés à de nombreuses difficultés sur le terrain militaire, diplomatique et budgétaire soient, enfin, d'humeur plus coopérative car ils auraient, enfin, vraiment besoin de leurs « partenaires » européens. Passons sur le fait qu'il y a quelque chose de profondément malsain de se réjouir de la faiblesse et des difficultés de son plus grand ami et allié en y voyant la seule chance pour lui extorquer des concessions en vue d'une relation plus équilibrée. L'important ici, c'est que même cet espoir farfelu est illusoire. Les Etats-Unis entendent toujours organiser la coopération transatlantique selon leurs propres termes, et plus ils se sentiront affaiblis, plus ils se montreront attachés aux leviers qui leur permettent, depuis un demi-siècle, d'y dicter les règles. Or l'une des clés se trouve dans le maintien sous tutelle de la sécurité européenne.

En réalité, derrière la convergence factice sur les idées de « partenariat équilibré » et de « dialogue entre alliés égaux », le débat n'a fait que de se déplacer. Certes, tout le monde se déclare hostile aux questions « idéologiques », terme introduit dans les débats sur la PESD pour stigmatiser toute allusion à des considérations stratégiques fondamentales, en particulier celle concernant la question de la dépendance vs. autonomie. Et tout le monde se présente comme le plus chaud partisan du « pragmatisme », mot magique pour évacuer, justement, toute réflexion de fond sur les questions de

opérationnel qui était passé de 5 à 6 millions d'euros de 2007 à 2008, s'élèvera à 8 millions d'euros en 2009.

souveraineté et de contrôle, qui permettrait d'identifier les intérêts auxquels telle ou telle mesure concrète bénéficierait en définitive. Mais ceci ne montre rien d'autre qu'à la place de l'affrontement direct des débuts de la PESD, les choix politiques fondamentaux se jouent et se décident maintenant sur les soi-disant « détails », dans les coulisses feutrées des négociations dites techniques. Ce qui n'est pas sans comporter un certain degré de risque. La tentation est, en effet, d'autant plus forte de céder à la facilité, à la pression du plus fort ou/et du plus grand nombre, de faire des concessions sur la question essentielle de la souveraineté, à condition de pouvoir les habiller dans de belles formules, et de se faire ensuite applaudir en public. La vigilance reste donc, sans doute plus que jamais, de mise.

*

* *

Faut-il négocier avec les Taliban ?

Gilles Dorransoro

Professeur en science politique à l'Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) et Visiting Scholar à la Carnegie Endowment for International Peace (Washington)

Après sept ans de présence en Afghanistan, le bilan de la coalition occidentale (ISAF et forces américaines autonomes) est particulièrement inquiétant. L'augmentation constante des effectifs - plus de 70 000 actuellement et probablement 90 000 pour 2009 si l'on en croit les déclarations d'Obama pendant la campagne - n'a pas enrayeré la progression des Taliban, désormais actifs sur plus de la moitié du territoire afghan. Les pertes occidentales s'aggravent tous les ans et la guérilla a désormais l'initiative stratégique. Les attentats suicides et les bombes télécommandées sont suffisamment efficaces pour diminuer la capacité des Occidentaux à sortir de leurs bases et contester aux Taliban le contrôle des zones rurales du sud et de l'est du pays. Par ailleurs, la situation dans le nord du pays se dégrade, soit par l'effet des infiltrations Taliban, soit du fait des conflits entre des pouvoirs locaux antagonistes et largement indépendants de Kaboul. Faute d'une présence suffisante au sol, les troupes occidentales s'appuient principalement sur l'arme aérienne pour contrôler le terrain, d'où une augmentation des pertes civiles, naturellement mal ressenties par l'opinion publique afghane. Plusieurs centaines de civils afghans ont été victimes des bombardements de l'OTAN en 2008. De fait, les perceptions de la population ont évolué dans un sens très défavorable aux forces occidentales, qui sont de plus en plus perçues comme des troupes d'occupation. Les Taliban peuvent désormais se revendiquer à la fois du Jihad et du nationalisme afghan, ce qui leur donne, potentiellement au moins, une possibilité d'implantation au nord.

Le gouvernement Karzai est aujourd'hui dans une situation difficile pour trois raisons. Premièrement, il n'a aucune prise sur les opérations militaires occidentales. Karzai désapprouve a posteriori les opérations qui entraînent des pertes civiles, ce qui ne fait que souligner son impuissance. Deuxièmement, la principale source de légitimité interne et externe de Karzai est son élection en octobre 2004 (dans des conditions relativement démocratiques compte tenu des conditions). Or, les Taliban sont aujourd'hui en position d'interdire la tenue des élections sur probablement 30% du

territoire. Dans ces conditions, les élections présidentielles prévues en 2009, puis législatives l'année suivante, restent en suspens, même si les Etats-Unis ont clairement fait de leur tenue une priorité. La question est d'autant plus sensible que Karzai est pachtoune, originaire de Qandahar, et que ses soutiens électoraux sont précisément dans les zones où les Taliban sont très implantés. Une prolongation du mandat de Karzai par un tour de passe-passe juridique ne ferait que décrédibiliser un peu plus son pouvoir.

Dans ces conditions, une solution militaire – vaincre militairement les Taliban – est maintenant exclue. La guérilla dispose de ressources démographiques et financières suffisantes, d'une organisation et d'un sanctuaire au Pakistan jusque-là intouchable pour les Etats-Unis en dehors d'opérations ponctuelles. L'envoi de troupes supplémentaires ne fait que repousser le retrait et mettre les pays occidentaux dans une position à terme intenable. La présence de troupes étrangères étant le principal moteur de la mobilisation, les renforts risquent d'entraîner une intensification des combats. Tout indique que le temps joue pour les Taliban, car l'OTAN ne dispose pas actuellement d'une stratégie alternative crédible, même avec l'objectif limité de contenir la poussée Taliban. La coalition occidentale fonctionne par ailleurs plutôt mal. Chaque pays a des règles d'engagement spécifique, qui interdisent ou limitent les opérations en commun et, au-delà des questions juridiques, l'attitude sur le terrain est sensiblement différente. Les troupes allemandes interviennent aussi peu que possible dans la province où elles sont stationnées. En pratique, la situation sécuritaire, notamment du fait des groupes armés trafiquant l'opium, se dégrade sans que la présence allemande ait un quelconque effet. Généralement limitées du point de vue des moyens et peu formées à la contre-insurrection, les troupes européennes ont une valeur militaire marginale. Rien d'étonnant si les Etats-Unis redéfinissent seuls leur stratégie, qui s'oriente vers un unilatéralisme de fait (pour des raisons techniques plus qu'idéologiques).

Après quelques années de pure négligence par rapport au dossier afghan, les gouvernements occidentaux ont pris conscience de la gravité de la situation, et les déclarations iconoclastes se sont multipliées sur les nouvelles orientations à prendre. Récemment, l'idée d'une négociation des Occidentaux avec les Taliban a été relancée à la fois du côté du gouvernement de Karzai, mais aussi avec certaines précautions, du côté américain. Les négociations répondent en fait à des stratégies différentes selon les modalités de leur organisation. Qui doit négocier avec les Taliban ? Que négocier ?

Avec qui négocier ?

Le premier point conflictuel dans les négociations telles qu'elles sont aujourd'hui discutées est le choix des interlocuteurs. On pointe ici une première ambiguïté entre ceux qui souhaitent en fait les utiliser pour diviser l'opposition armée et ceux qui souhaitent un accord politique impliquant un gouvernement d'union nationale avec l'opposition armée.

La position officielle de l'OTAN, rappelée régulièrement par Robert Gates, est qu'on peut toujours négocier avec des Taliban « modérés », opposés aux Taliban proches d'al-Qaida. Mollah Omar, le leader des Taliban, est

explicitement exclu du processus, ainsi que les principaux responsables du mouvement. Il s'agit en fait d'un processus envisagé comme un désarmement ou une amnistie pour les membres de la guérilla prêts à intégrer le gouvernement de Karzai. Ces négociations sont couplées, dans la tradition stratégique américaine, avec une pression militaire croissante susceptible de transformer le point de vue de l'adversaire (modifier ses préférences). Cette orientation est problématique pour deux raisons.

Premièrement, dans l'expérience que nous avons des Taliban depuis leur apparition en 1994, deux points semblent ressortir. Tout d'abord, les processus internes (concurrence entre groupes, décisions) sont largement opaques. Pour ma part, dans mon travail de terrain dans les années 1990, j'ai été frappé par le fait que les outsiders (afghans) avaient étonnamment peu d'informations sur les Taliban, y compris dans le sud pashtoune (la région de formation du mouvement). Tout indique qu'aujourd'hui le secret reste la marque du mouvement. Ensuite, les Taliban ne se sont jamais divisés de façon significative et utilisable pour leurs adversaires. En particulier, on notera que l'ISI (les services pakistanais) ont toujours été incapables de manipuler le mouvement de l'intérieur. A plusieurs reprises, les Taliban ont défié frontalement le gouvernement d'Islamabad (bien sûr en 2001 en refusant d'extrader bin Laden), ce fait doit être rappelé pour comprendre la difficulté à contrôler ou manipuler ce mouvement. Après la défaite de 2001, le mouvement s'est reconstitué de façon rapide à partir des mêmes réseaux, ce qui indique là aussi une grande capacité à résister aux pressions extérieures. Faute d'analyses plus détaillées, que les services occidentaux ne sont pas capables de fournir, on peut supposer deux choses. Premièrement, le mollah Omar reste le chef charismatique, susceptible d'arbitrer des différends à l'intérieur du mouvement. Deuxièmement, le mouvement tient toujours sur un réseau solide de cadres passés par les mêmes madrasas, qui partagent la même vision du monde et ont le même univers mental. La vision quelque peu orientaliste de l'Afghanistan qui domine chez les décideurs et les militaires (rappelons au passage qu'une minorité d'Afghans sont tribalisés) tend à sous-estimer le poids du politique dans la guerre. Les Etats-Unis n'affrontent pas des tribus, mais un mouvement politico-militaire, les Taliban. Les perceptions des Afghans ne sont pas étroitement conditionnées par les interactions locales (avec les militaires occidentaux présents), mais dépendent d'événements nationaux et internationaux. Quand près d'une centaine de civils meurent dans un bombardement, la perte est ressentie nationalement et a des conséquences locales. Mentionnons en passant que toutes les opérations de guerre psychologique ont échoué à ce jour, en raison d'une maladresse insigne et d'une situation objective pour le moins défavorable aux Occidentaux.

Le deuxième argument tient au fonctionnement de la société afghane et au résultat qu'entraîne une augmentation de la pression militaire. Si l'on se fie à l'expérience des dernières décennies, la pression militaire a pour conséquence d'unifier les mouvements de résistance, notamment autour de l'idée du Jihad et du nationalisme. Les moments où les moudjahiddins se sont divisés sont précisément ceux où la pression militaire était faible, le gouvernement dans une position défensive. La stratégie qui semble aujourd'hui recueillir les faveurs des officiers américains s'inspire de l'Irak, mais les conditions semblent trop différentes pour que les « leçons » de ce conflit soient transposables. Il n'y a

pas à ma connaissance d'éléments qui montrent une fatigue de la guerre chez les Taliban, ni une rupture entre les éléments radicaux d'al-Qaida et les cadres Taliban, ce qui avait permis un - relatif - succès du *surge* en Irak. Au contraire de l'Irak, les groupes les plus radicaux ne sont pas en première ligne en Afghanistan (la situation est différente au Pakistan) et ils ne cherchent pas à imposer une version particulière de l'Islam aux Afghans. L'opposition parfois mentionnée entre « islamo-nationalistes » et « jihadistes internationaux » doit être maniée avec beaucoup de précautions en raison des transformations internes du mouvement Taliban ces dernières années et du fait que des différences sociologiques/politiques ne conduisent pas mécaniquement à une rupture d'alliance, surtout quand il existe un ennemi commun comme les Etats-Unis.

Enfin, cette stratégie est contradictoire avec l'élimination des commandants Taliban les plus importants. Leur élimination donne en effet le pouvoir à une nouvelle génération, plus jeune, sans grand prestige, qui doit faire ses preuves dans la guerre et par la guerre. Indirectement, l'élimination de la génération des leaders historique favorise le contrôle du mouvement Taliban sur sa périphérie. Le cas du commandant Taliban éliminé par les Etats-Unis alors qu'il avait passé un accord avec les troupes britanniques (dans l'Helmand) indique qu'il y aurait encore beaucoup de chemin à faire pour installer un minimum de confiance entre les acteurs.

Utiliser les négociations comme instrument de division de l'opposition est donc une stratégie risquée, sans pour l'instant qu'il y ait d'indications que l'opposition soit manipulable. Il reste donc l'option de « vraies » négociations, ce qui amène au problème suivant : Qui négocie ?

Qui doit négocier ?

Deux scénarios sont envisageables : soit des négociations directes entre Karzai et les Taliban, soit des négociations entre les Occidentaux (les Etats-Unis en pratique) et les Taliban.

La première option est de plus en plus ouvertement poursuivie par le gouvernement Karzai depuis plusieurs années, d'abord par des intermédiaires locaux et, aujourd'hui, par l'intermédiaire de l'Arabie Saoudite. Ceci correspond à la nécessité pour Karzai de rester un acteur politique, en démontrant son autonomie par rapport aux Occidentaux (qui, eux, pour le moment, refusent les négociations directes avec le mollah Omar).

La seconde option, l'ouverture directe des négociations par les Occidentaux, est dangereuse dans la mesure où ceux-ci donneraient, par l'ouverture même des négociations, un atout aux Taliban (et aux Pakistanais) sans aucune garantie d'aboutir à quelque chose, sapant au passage la cohérence de leur argumentation pour justifier une présence en Afghanistan de plus en plus impopulaire auprès des opinions publiques. De plus, la crédibilité de Karzai (ou de son successeur) serait alors nulle.

Dans les deux cas, l'ouverture de négociations pose la question de la dynamique politique qui peut naître des négociations. Si Karzai apparaît trop

faible, les négociations seront d'abord perçues comme le premier pas vers un retrait des Occidentaux et à terme un lâchage de Karzai. Le problème plus fondamental ici est que Karzai agit d'abord comme une puissance régionale, centrée sur Kaboul, et de moins en moins en chef d'Etat. Les puissances régionales peuvent être tentées elles aussi de négocier avec les Taliban (ce qui arrive déjà informellement dans certains endroits), ce qui condamnerait à terme le régime à Kaboul.

Que négocier ?

Il serait illusoire de penser que l'agenda des négociations sera fait par les Occidentaux. En fait, le point central est bien la définition de celui-ci, ce qui nous renvoie au fait mentionné plus haut : le temps ne joue pas en faveur des Occidentaux. Les perceptions en Afghanistan se sont progressivement transformées, au point que le départ à terme (quelques années) des Occidentaux est maintenant l'hypothèse généralement retenue.

Or, les Taliban vont demander un calendrier de retrait des forces occidentales, ce qui sera en fait le point central, le deuxième aspect concernera un compromis, une forme de partage du pouvoir sur une base géographique ou autre. Le dernier point majeur est la question des groupes radicaux (al Qaida notamment) sur la frontière afghano-pakistanaise.

Sur tous ces sujets, les compromis seront uniquement verbaux et n'amèneront pas une stabilisation de la situation tant que les Taliban seront convaincus, avec quelques raisons, que le régime de Karzai est trop faible pour survivre au retrait des forces occidentales.

Faut-il afghaniser (aussi) les négociations ?

Pour les raisons données plus haut, ouvrir des négociations avec les Taliban est aujourd'hui dangereux et ne ferait qu'accélérer la décomposition déjà en cours du gouvernement à Kaboul. Deux stratégies complémentaires sont possibles :

Premièrement, il faut reconnaître les Taliban comme des adversaires (et non des criminels), notamment en assurant aux prisonniers de guerre un traitement conforme aux conventions internationales. Dans le même esprit, les ONG doivent contribuer à une « dépoliarisation » en discutant avec les Taliban les conditions de leur présence dans les zones tenues par la guérilla. Partout où des accords locaux de cessez-le-feu sont négociables il est de l'intérêt des Occidentaux de les faire aboutir.

Deuxièmement, il faut laisser le gouvernement de Kaboul négocier avec les Taliban, sachant que la réussite de ces négociations est très peu probable à court terme (deux ou trois ans). Le retrait occidental progressif et le renforcement de l'armée afghane, pour l'instant dans un triste état, ouvrira à terme (dans l'hypothèse la plus favorable) un espace de négociations pour une afghanisation de la crise. La négociation sera donc la conséquence d'une afghanisation de la guerre et ne peut pas être un élément de celle-ci. Dès lors que le retrait des troupes occidentales ne se posera plus, il sera possible

d'aborder la question centrale : sur quelle base peut s'effectuer un partage du pouvoir ? Une logique géographique, les Taliban prenant en charge les régions qu'ils contrôlent déjà, est difficile dans la mesure où les Taliban voudront au moins la ville de Qandahar, qui peut apparaître comme un centre alternatif et concurrent à Kaboul. Un gouvernement d'union nationale, avec une part de ministres Taliban présents à des postes clés est complexe à organiser dans la mesure où le mollah Omar est un dirigeant charismatique, qui acceptera difficilement d'intégrer la classe politique afghane. Tout laisse donc penser que les négociations seront difficiles, et la guerre civile peut continuer sur une longue période dans la mesure où le gouvernement à Kaboul sera soutenu par les Occidentaux.

Pour ces derniers, la question centrale reste la stabilité du Pakistan et la lutte contre les mouvements radicaux présents dans la zone frontière. Une diminution du niveau de la conflictualité en Afghanistan est plutôt un facteur positif pour la stabilisation de ces zones, même si aucun progrès majeur n'est possible avant de nombreuses années.

*

* *

Défense & Stratégie

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

Comité de Rédaction

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

Pour nous contacter

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

Par Téléphone : 33 (1) 40.46.33.45

Par Internet : buffotot@univ-paris1.fr

Pour trouver les anciens numéros sur Internet :

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