

Défense & Stratégie

Revue électronique publiée par
l'Observatoire Européen de Sécurité

Sommaire du N°26 - 2^e Trimestre 2009 -

Editorial : Quel avenir pour la PESD ? :

Patrice Buffotot

Etudes

**L'AFPAK : L'Eurotan face à une nouvelle
guerre américaine, centrée sur le Pakistan ?** 03

Alain Joxe

**La réforme du Quai d'Orsay ou « La politique
étrangère à l'épreuve de la modernisation de l'État »** 10

Yves Viltard

**Le sommet de l'OTAN à Strasbourg : Un non
événement ?** 18

André Dumoulin

**La loi de programmation militaire pour les
années 2009-2014 : Un nouveau format pour les armées
françaises.** 27

Patrice Buffotot

Note de lecture

SIPRI YEARBOOK 2008. Armaments, Disarmament and
International Security. Stockholm: International Peace Research
Institute, Oxford University Press, Oxford, 2008., 604 pages par
Jean Klein. 37

*Editorial :***Quel avenir pour la PESD ?**

Patrice Buffotot

L'élargissement du conflit actuel en Afghanistan au Pakistan forme un nouveau champ de bataille, nommé « AFPAK » par Alain Joxe qui nous explique les enjeux politiques et stratégiques de l'extension de ce conflit et les conséquences pour les forces de l'OTAN.

Le sommet de l'OTAN le 4 avril dernier à Strasbourg marque le retour de la France dans les structures militaires intégrées de l'organisation. En dehors de cela, officiellement du moins, le sommet n'a pris aucune grande décision. André Dumoulin nous montre les grands enjeux futurs pour l'organisation et les difficultés à mettre en place ce fameux pilier européen de défense au sein de l'OTAN. Il se demande si la création de ce pilier européen est possible sans un « caucus européen » mais l'on connaît l'hostilité des Etats-Unis et aussi d'un certain nombre de pays européens à la création d'une telle structure. La France a bien fait un pari en décidant de réintégrer les structures militaires.

Le développement d'une véritable Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), complémentaire de l'OTAN, nécessitera des efforts importants de la part des Européens tout d'abord dans le domaine financier. Or la crise ne favorise pas cette évolution. Le 16 juin dernier, le ministre grec de la défense a annoncé que le gouvernement avait décidé de réduire de 15% les dépenses d'armement en 2010 et de 10% par an à partir de 2011 et ce jusqu'en 2015 ! Si les Européens ne font pas un effort financier plus important pour leur défense, ce pilier européen n'existera pas. De nombreux pays européens se reposent en effet sur les Etats-Unis et en Europe sur les deux pays européens qui investissent le plus, à savoir la Grande-Bretagne et la France. Cette situation où certains pays font payer à d'autres leur défense n'est plus possible. Un accord politique est nécessaire sur ce point crucial. Les Européens devront ensuite faire un effort intellectuel pour élaborer une stratégie européenne propre à l'Union européenne. Là encore, un accord politique est nécessaire, ce qui est loin d'être acquis.

La France continue de réformer sa politique étrangère et sa défense. Les articles de Yves Viltard et de Patrice Buffotot montrent que la logique commune à ces deux réformes est la réduction des moyens financiers qui se traduit par une baisse des effectifs et des moyens et consiste en fin de compte à réduire la voilure de l'action diplomatique et militaire de la France. La loi de programmation militaire, a été adoptée en première lecture par les députés le 16 juin dans la plus grande indifférence. Il en a été de même pour la politique étrangère. Ce n'est pas en réduisant ses moyens que l'on arrivera à peser sur les décisions à la fois au sein des structures de l'Union européenne et de l'OTAN.

« AFPAK » : L'Eurotan face à une nouvelle guerre américaine, centrée sur le Pakistan ?

Alain Joxe
Directeur d'études à l'EHESS

Le gouvernement français s'est engagé dans la guerre d'Afghanistan par fidélité à l'Alliance américaine et par goût de réintégrer concrètement l'OTAN en opération extérieure. A peine a-t-on le temps de se faire à cette orientation (contestable), que déjà il faut s'adapter à un discours nouveau, venu d'Amérique : Le 27 mars le président Obama fait un exposé solennel sur la situation et les enjeux en Afghanistan et au Pakistan. Désormais ces deux pays sont invités à ne former qu'un seul champ de bataille et la guerre d'Afghanistan devra plutôt s'appeler « guerre AFPAK. » Cette nouvelle appellation contrôlée est surtout l'annonce que le Pakistan en crise est désormais un enjeu plus important que l'Afghanistan.

Néanmoins la mission de la Force Internationale d'Assistance à la Sécurité en Afghanistan (FIAS), coalition sous mandat de l'ONU et le commandement de l'OTAN, donc du contingent français, reste absolument limitée au territoire de l'Afghanistan.

Avant d'avoir précisé la stratégie militaire et diplomatique nouvelle, le président Obama avait accepté en février d'augmenter dans l'immédiat de 17.000 hommes (*Army* et *Marines*) le contingent militaire américain en Afghanistan ; c'est la moitié de ce que demandait le Pentagone. Il promet en outre 4.000 formateurs. Un deuxième renfort de troupes était à prévoir ultérieurement. Il ne s'agit donc pas de l'équivalent du changement de stratégie du « *surge* » en Iraq ; les consultations sont encore ouvertes pour donner une définition concrète de la stratégie liée à la redéfinition de cette opération extérieure. Quoique disposant de trois rapports sur la guerre afghane (celui du général Doug Lute, celui de l'Amiral M. Mueller, président du Joint Chiefs of Staff, et celui du Général Petraeus, commandant du CENTCOM), le président a demandé un super-rapport supplémentaire.¹

¹ *Washington Post*, 20/2/2009. Cette meta-review est à la charge de M. Bruce Riedel, ancien analyste de la CIA.

La nouvelle appellation AFPAK surgit de la conjoncture et va contraindre à une transformation de la définition des buts politiques de guerre. Dans les limites de la zone de guerre, qui touche désormais, outre l'Iran et les ex républiques soviétiques, aux frontières de l'Inde et de la Chine, le rôle attendu des alliés, « embringués » pour ne pas dire embrigadés dans cette guerre officiellement transfrontalière, n'a pas été encore explicité, ni par le leader ni par les Etats membres de la coalition, ni par l'ONU. Cette annonce présidentielle était en préparation depuis des mois. Obama est convaincu dès son avènement, que le Pakistan est non seulement une composante du conflit afghan, mais probablement l'acteur et l'enjeu principal². Tout ce qu'elle prétend annoncer, c'est que des opérations transfrontalières doivent ou peuvent maintenant être envisagées et préparées avec l'appui du gouvernement pakistanais. Un allié proche, directement intéressé, une armée nombreuse (1,5 millions d'hommes), un apport de poids. Mais c'est là que le bât blesse.

Salafisme contre soufisme ?

Dans son discours du 27 mars, le Président Obama a bien situé le débat sur le plan politique et culturel, en montrant que l'islamisme extrémiste, le salafisme radical issu du wahabisme ne représente pas l'Islam. Cette idée était développée dans un commentaire de la situation dans la vallée de la Swat paru le 30 mars dans le *New York Times*³ sous la plume de Douglas Feith, ex-sous-secrétaire à la défense en charge des négociations de paix dans les guerres d'Iraq et d'Afghanistan (mais aussi de Colombie et le Palestine-Israël), de 2001 à 2005, et rallié à Obama. L'emprise déjà ancienne des Taliban sur cette haute vallée, n'avait pas encore fait beaucoup parler d'elle dans la presse internationale. Douglas Feith, professeur à Harvard et chargé de recherche au Hudson Institute⁴, se fait, dans ce papier, le défenseur ardent et sans doute sincère de la grande tradition musulmane du Soufisme. Peshawar, sur la route de la soie au pied de la Khyber Pass, capitale Pachtoune de la Province Frontière du Nord Ouest, fut depuis des siècles un centre de rayonnement de cette culture poétique, musicale et mystique de l'Islam. Il indique, pour s'en alarmer, que les Taliban avaient commencé le 5 mars 2009, une « offensive culturelle » dans la zone, en faisant sauter le tombeau d'un des plus grands poètes soufis, Rahman Baba, né en 1650, tombeau situé aux environs de Peshawar.

Kulturkampf des Taliban pakistanais

Mais il faut examiner en détail l'action actuelle des Taliban. La guerre des deux cultures au sein de l'Islam est montée au premier plan d'une représentation stratégique qui serait commune aux Américains et aux Taliban et cette configuration représente assez bien le glissement de la stratégie militariste de Bush vers la stratégie culturaliste d'Obama. Mais la violence

² C'est ce que laisse entendre notamment le général Petraeus dans son rapport, selon une analyse publiée dans le *Guardian* du 9 février 2009.

³ Douglas Feith, "Radio Free Sawat", *New York Times* 30 mars 2009.

⁴ Think tank stratégique fondé en 1961 par Hermann Kahn, le théoricien de « l'échelle d'escalade » instrument de dissuasion.

armée est également des deux côtés. Quelle est l'efficacité réelle des actions déstabilisatrices que les Taliban pakistanais sont capables de déclencher au Pakistan même dans les zones proches de l'Afghanistan ?

La supériorité militaire absolue des Etats-Unis ne leur sert à rien. Le contenu réel des antagonismes, qu'il soit ou non exposé dans un discours, religieux, juridique, mystique ou réalpoliticien, est un contenu politique et social. Cela ne simplifie pas le travail des militaires clausewitziens qui demandent des objectifs de combat, cohérents avec une finalité politique. Aujourd'hui la réintroduction d'une forme de respect pour l'identité plurielle de l'adversaire redevient légitime, même si c'est avec l'espoir de le diviser et de le battre politiquement et l'espoir de renoncer, par là, à l'emploi extrême de la force. Voilà ce qui peut être animé le néosoufisme stratégique.

L'accord de février instaurant la Charia dans le district de la Swart

Un accord négocié en février sous menace, prévoyait que les Taliban seraient autorisés à administrer la justice selon la Charia dans le district de la vallée de la rivière de Swat, dans la Province du Nord-Ouest, en y instituant des tribunaux avec « des juges formés au droit islamique ». Les autorités locales avaient été d'accord pour céder à cette demande des Taliban en échange d'un cessez-le-feu. Cette concession intervenait après des mois d'escarmouches, auxquels l'armée pakistanaise avait participé, sans se montrer capable de soumettre les rebelles ; le nombre des victimes civiles des combats avait au contraire augmenté. Il semble prouvé que les unités de l'armée, engagées dans la zone, n'avaient aucune formation à la guerre antiguérilla et que les tactiques extrêmement brutales qu'elle utilisaient causaient des morts civiles sans réussir à arrêter les actions des Taliban⁵, et en outre elle rechignait à se mettre à la tâche, étant formée pour affronter l'Inde, l'arme au pied, sur la ligne de cessez-le-feu du Cachemire, et non de faire la guerre à la secte extrémiste.

L'acceptation de l'accord de février.

Le 13 avril soit une quinzaine de jours après la déclaration AFPAK d'Obama, Mr Zardari, Président du Pakistan, après un vote favorable massif du Parlement, approuvait l'accord de février. Le Gouvernement avait d'abord reporté son accord en le soumettant à la condition que les Taliban respectent le cessez-le-feu. Mais il avait finalement cédé à la pression des députés conservateurs, sans que les choses aient réellement changé dans la vallée. En cédant en position de faiblesse, le régime déclarait vouloir montrer que les Taliban n'auraient désormais plus de prétexte pour user de la violence.⁶ Mais la loi était violée au profit de la loi coranique sur un petit territoire, qui ne fait même pas partie des zones autonomes tribales.

Le Non-engagement de l'armée et l'incursion des Taliban vers le Sud

Dès la semaine du 6 au 11 avril les Taliban pakistanais, avaient fait une première incursion menaçante dans le district de Buner, voisin, au sud, de celui

⁵ *New York Times*, du 24/02/09

⁶ D. Masood « Islamic Law Now Official for a Valley in Pakistan », *New York Times*, 14/4/2009.

de la Swat, et plus proche d'Islamabad, la capitale (600.000 habitants). Cette première incursion ne faisait qu'annoncer l'offensive majeure, qui s'est déroulée dans la semaine du 19 au 25 avril.

Un responsable local avait demandé dès le 19 avril au gouvernement de supprimer les tribunaux ordinaires et d'instituer des tribunaux islamique non plus seulement dans le district de la Swat, mais dans les districts de Buner et Shangla. Le lendemain, 20 avril, les Taliban au nombre de 400 ou 500 ont fait une démonstration armée, circulant sur les grandes routes, exigeant, l'ouverture de tribunaux islamiques. Dans ces trois districts, le 21 avril, les Taliban qui ont pénétré dans la zone, avertissent les avocats des deux districts qu'il leur est interdit, à compter du 23, de plaider devant des tribunaux qui ne seraient pas islamistes. Des dizaines de procès pendants sont ainsi suspendus, depuis lors, dans ces deux districts. Le barreau de la haute cour de Peshawar négocie et obtient l'assurance de la part des juristes de la Province de la Frontière du Nord ouest, qu'ils allaient prochainement obtenir une convention leur permettant de reprendre leurs activités⁷. L'affaire démontre l'importance de la crise et la faiblesse du gouvernement, mais aussi l'aspect politique et manoeuvrier de la pression des Taliban comme des réactions du gouvernement. Leur irruption cette fois n'a suscité presque aucune résistance. L'armée s'était retirée et le commandement refusait d'envoyer des renforts, si bien que le gouvernement n'a pu opposer aux Taliban qu'un contingent de gardiens de la paix locaux sans formation particulière qui après un choc (qui leur coûta un mort) évitèrent le combat.

Les Taliban ont fait également mouvement par des colonnes plus restreintes dans le district de Mardan, qui s'étend vers le sud-ouest, et donc vers la capitale de la province, Peshawar, agglomération de 3 millions d'habitants, plus importante que la capitale moderne du Pakistan, Islamabad ; également dans les districts de Mansehra, plus à l'est, voire de Swabi, au sud. Ils s'approchaient ainsi du très important barrage hydroélectrique du haut Indus (le Tarbela Dam) qui alimente le nord du pays et la capitale.

Les Taliban se sont toutefois retirés le vendredi 24, tout en revendiquant hautement l'établissement de tribunaux islamistes dans tout le Pakistan.

La pression américaine et l'offensive de l'armée

Un porte parole de la Maison Blanche n'avait pas manqué de marquer son désappointement devant la mollesse des réactions du gouvernement et de l'armée. Les pressions américaines prennent la forme d'une visite éclair du Chef d'Etat major des armées l'Amiral Mueller (Chairman du Joint Chief of Staff) qui fait un voyage éclair auprès des chefs militaires pakistanais, le 23

⁷ *Presently, people of Buner and Shangla have no access to justice, as neither qazi courts are established nor regular courts are operational there. TNSM chief Sufi Muhammad had urged the government on April 19 to abolish regular courts and set up qazi courts by April 23. Peshawar High Court Bar Association official, Muhammad Essa Khan, said the NWFP lawyers would soon hold a convention in the PHC to resolve the issue* Akhtar Amin, *Daily Times*, April 24, 2009, <http://www.dailytimes.com.pk/>.

avril. Depuis, l'armée a amorcé une contre attaque dans une zone du district de la Swat et du district de Malakand par où passe la rivière vers les sud, et affirme avoir éliminé dans l'affaire un nombre important de Taliban armés, c'est à dire 11, le premier jour puis une cinquantaine les jours suivants. Mais les opérations se poursuivent ensuite à un échelle supérieure : l'armée envoie 6.000 hommes dans la zone et ordonne l'évacuation de la population pour éviter des bavures mais aussi pour « ôter l'eau du poisson » et depuis le début mai la situation évolue vers une catastrophe humanitaire par l'afflux de centaines de milliers de personnes déplacées vers le sud.

L'échelle micro-stratégique de l'évènement

A vol d'oiseau, entre Islamabad et le barrage, 30 miles (50 km), entre Islamabad et le Buner, 60 miles (100 km) ; la partie la plus peuplée et « talibanisée » de la haute vallée de la Swat, est à 100 miles de la capitale, dont elle est séparée par des espaces montagneux très coupés. Entre Mardan et Peshawar 25 miles (40 km). C'est aussi la distance de la frontière des districts fédéraux tribaux à partir de Mardan ou de Peshawar. La frontière Afgane, la Khyber Pass est à quelque 100 km de Peshawar.

Plutôt que de faire des prévisions sur la suite des évènements, nous pouvons admettre, sur la base des détails fournis par les sources pakistanaises que la zone d'affrontement est géographiquement très limitée; que les effectifs des Taliban ne dépassent pas quelques milliers d'hommes ; qu'il existe divers niveaux de négociations en cours, au niveau de l'Etat et de la société civile, que l'armée (1,5 millions d'hommes) n'a pas complètement décidé de réagir ; que toutes les opérations militaires des Taliban ou de l'armée sont les éléments d'une négociation politique, dans le cadre d'un Etat affaibli, qui continue d'être une société islamique, mais pas talibane, dominée par une économie émergente moderne, évidemment touchée par la crise, mais qui manoeuvre en défensive en cherchant à éviter la guerre civile, et dont l'armée reste un pilier central, unifiée techniquement par l'arme atomique et le devoir de discipline qu'entraîne cet objet stratégique inutilisable.

Interrogé récemment par les Américains sur la présence de Ben Laden au Pakistan dans la région frontalière, le président a répondu que Ben Laden à son avis était mort et il a ajouté, que, par ailleurs, (ou qu'en revanche), lui-même était parfaitement en possession du contrôle absolu de l'armée et de l'arme nucléaire nationale. Indirectement il indique qu'il n'est pas question d'accepter que les Américains lui viennent en aide directement au nom de la chasse au chef d'Alqaida et que les Taliban pakistanais doivent rester une affaire intérieure pakistanaise locale. Cette configuration est peut être déjà bouleversée par la pression américaine et l'attentat de Lahore fin mai.

L'impuissance américaine

Comment imaginer l'action que les Etats-Unis méditent pour intervenir et « venir en aide à la jeune démocratie pakistanaise » ? La plupart du temps une présence militaire étrangère regroupe le peuple tout entier contre l'occupant. Les Taliban tentent peut être d'attirer une présence américaine visible au Pakistan.

Certains commentaires de presse pakistanais considèrent, sans doute à juste titre que 500 Taliban montagnards pachtoune fanatiques ne peuvent pas s'emparer des grandes villes de l'échelle du million d'habitants ouvertes sur le Pundjab et les plaines de l'Indus. La proximité des foyers de violence islamiste sur l'axe de la Khyber Pass ressemble, opérationnellement, à un soulèvement de banlieue, voire à une piraterie terrestre. Les Taliban pakistanais sont évidemment présents dans l'armée, qui comprend aussi un commandement moderniste proaméricain, ainsi qu'une tendance musulmane essentiellement anti-indienne motivée par la question du Cachemire.

Mais comme politiquement le harcèlement taliban s'organise autour de la définition de la justice, le « rétablissement » de la Charia, l'affrontement, le défi, justement, n'est pas réellement militaire. Un soulèvement religieux et une éthique archaïque fanatique et cruelle agit au grand jour et menace quelques cantons, en visant à séduire politiquement le peuple pakistanais tout entier. C'est le reflet des injustices et la conséquence des vices de la société pakistanaise dont la « jeune démocratie » est largement dominée par des oligarchies industrielles et foncières et par l'oligarchie militaire de l'armée.

La capitale fédérale fut placée près de la province des frontières du Nord Ouest et à proximité du Cachemire, une région doublement sensible à l'opposition à l'Inde et aux troubles provoqués par la guerre d'Afghanistan, guerre permanente depuis les années 80, très proche des deux grandes villes du nord. De nombreux réfugiés Afghans, pachtoune en majorité, qui se sont fixés dans la zone depuis la guerre russe, peuplent la grande ville de Peshawar. Finalement le talibanisme est aussi le reflet de l'économie narco qui, même si elle constitue une source de profits est aussi une source de corruption, d'addictions à l'héroïne, donc de sida et de crimes. 90% des dérivés de l'opium dans le monde sort d'Afghanistan par le Pakistan.

La question posée par la « subversion talibane » ne peut donc être abordée localement par les Etats-Unis par le lancement d'une guerre inter-communautaire, comme en Iraq, ou par une guerre civile qui diviserait l'armée au lieu de fonder son unité « monopole légitime de la force »; et que deviendrait la Bombe ?

La culture rétrograde et barbare des Taliban leur interdiction de l'éducation des filles, le retour aux châtiments corporels de la Charia, tous ces symboles d'un autre âge n'ont rien à voir avec la partie urbaine développée de l'économie et la tradition modérée ou même soufie de la société pakistanaise, sauf si cette société s'effondre. La société Pakistanaise peut sans doute, comme d'autres, se décomposer sous l'effet de la crise mondiale. Mais l'intervention militaire américaine elle-même pourrait précipiter cette décomposition.

Sens général des crises particulières

Que signifient donc pour l'équilibre international, des éléments de conflits internes aussi locaux et aussi fluides ? Faut-il s'alarmer, comme s'il s'agissait d'un phénomène global pour des raisons qui tiennent à la théorie idéologique lancée sous la présidence de Bush et qui veut que les mouvement terroristes islamistes soient réellement une force globale unifiée, qui peut devenir

pandémie comme un virus, alors qu'elles ne sont jamais que le reflet des injustices locales ? Les Etats-Unis peuvent-ils supposer qu'ils vont s'insérer en force dans ce champ complexe de tensions, refaire un Etat pakistanais militaire-soufi (un oxymore) ? ou lancer les Taliban pakistanais contre les Taliban afghans intrus, dans la forme du ralliement sunnite en Iraq ?

Seule l'intervention des Etats-Unis pourrait faire que l'affaire de la vallée de la rivière Swat et l'incursion de 500 propagandistes armées réclamant la Charia dans quelques bourgades devienne un ébranlement global de l'Eurasie.

Un nécessaire éclaircissement de la stratégie américaine

Ce qui reste certain, c'est que jamais les Etats-Unis ne pourront ni ne voudront occuper le Pakistan⁸ bientôt peuplé de 180 millions d'habitants. Dans ce sens, les Etats-Unis sont voués à utiliser la guerre d'Afghanistan pour aider le Pakistan à renverser sa mouvance talibane, et non l'inverse, prévu au départ : s'appuyer sur le Pakistan pour vaincre en Afghanistan. Mais si on admet, comme beaucoup d'observateurs, que la guerre d'Afghanistan est tout aussi perdue que la guerre d'Iraq, on ne voit pas comment la manœuvre AFPAK pourrait remporter des succès notoires.

On a tendance à accuser le gouvernement Pakistanais de ne pas avoir de stratégie à l'égard du danger Taliban, seulement des tactiques de retardement. C'est lui reprocher de n'avoir pas décidé d'entrer en guerre civile, ce qui est en somme, son premier devoir.

Tant que la stratégie américaine n'est pas éclaircie, elle ne pourra pas non plus obtenir de la FIAS, ni même de l'OTAN, un appui verbal à l'action aéro-satellitaire transfrontalière des Etats-Unis à partir du territoire Afghan, même par drones. Le Secrétaire Général de l'OTAN, vient de rappeler le 24 avril⁹ que toute participation aux actions transfrontalières vers le Pakistan était formellement exclue, le mandat des 45.000 hommes de la force OTAN étant strictement limité à l'Afghanistan. On oublie parfois que l'OTAN ne peut agir que par consensus politique entre ses membres, non sur ordre d'un commandement unifié.

L'avenir de l'Asie centrale et de l'Asie du sud se joue donc peut être au Pakistan, mais sans qu'une intervention militaire américaine puisse réellement l'influencer. « Quelque chose » aux Etats-Unis pousse actuellement Obama à lancer sa grande guerre à lui. Mieux vaudrait qu'il se recadre sur le volet macro-diplomatique du discours AFPAK.

*

*

*

⁸ Comme le remarque Peter Bergen, le spécialiste des questions de Sécurité de CNN le 24 avril.

⁹Déclaration à Sofia de M. Jaap de Hoop Scheffer, 21 avril 2009.

La réforme du Quai d'Orsay

Ou la politique étrangère à l'épreuve de la modernisation de l'État

Yves Viltard

Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne (CRPS)
UMR-CNRS 8057, Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)
viltard@noos.fr

Un décret et un arrêté du 16 mars 2009¹⁰ ont, sans susciter beaucoup de commentaires, réorganisé assez profondément l'organigramme du Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (MAEE). Le 25 mars, le ministre Bernard Kouchner a resitué, lors d'une conférence de presse¹¹, la réorganisation des services comme s'inscrivant dans un plan de « modernisation » de notre diplomatie dont il a esquissé les contours.

Les nouvelles structures du Ministère

Pour l'essentiel, la Direction Générale pour la Coopération et le Développement (DGCID) disparaît. Ses compétences, élargies au domaine économique, vont à une nouvelle Direction Générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGMDP), recentrée sur la prospective, l'expertise et la prise en compte de la globalisation des problèmes qui vise à incarner assez spectaculairement la vocation stratégique du Ministère. Une direction de l'Union européenne est créée. Le centre de crise, mis en place le 2 juillet 2008 et regroupant les activités de la Délégation à l'Action Humanitaire et la Sous-direction chargée des problèmes de sécurité des Français à l'étranger, est officialisé. Par ailleurs, le classement des ambassades en trois catégories est réaffirmé par le ministre¹². On annonce également la création prochaine d'une

¹⁰ Décret N°2009-291 du 16 mars 2009 et Arrêté du 16 mars 2009 publiés au *JORF, Lois et décrets* du 17 mars 2009, N°64.

¹¹ Conférence de Presse du 25 mars 2009 présentant les grands axes de la transformation du ministère sur le site www.diplomatie.gouv.fr, (Rubrique : Ministre ; sous rubrique : conférence de Presse).

¹² Sur les 160 ambassades, 39 conservent des « missions élargies », 90 doivent se focaliser sur des « missions prioritaires » et 31 seront transformées en « postes de présence diplomatique ».

nouvelle agence chargée de l'action culturelle extérieure. Ce projet confirme la généralisation du recours à des opérateurs spécialisés extérieurs dans le domaine de l'action culturelle à l'étranger tout autant que dans celui de la mise en œuvre des politiques de développement, pour l'essentiel confiée à l'Agence Française de Développement. Ces agences visent à prendre en charge les compétences de terrain de l'ancienne DGCID et, pour une part, celles des Services d'Action Culturelle et de Coopération (SCAC) en ambassade. Selon certains, « L'État n'a pas vocation à creuser des puits dans le Sahel »¹³. Deux points font l'objet d'un débat, néanmoins limité, dans la presse. Ils concernent les résistances à la réduction du réseau diplomatique lié au nouveau classement¹⁴ et l'avenir de l'action internationale de l'État dans le domaine culturel¹⁵.

Ce n'est pas sans surprise sinon sans inquiétudes, du fait des réductions de postes et des coupes claires dans le budget du Ministère qui l'accompagnent, que les quelques 16.700 agents du Département ont pris connaissance de la réforme qui entérine un certain nombre de propositions qui sont sur la table depuis des mois. Ainsi, la procédure de révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée fin 2007 a abouti, courant 2008, à un certain nombre de recommandations de réformes concernant la modernisation du MAEE. Le Conseil de Modernisation des Politiques Publiques (CMPP) a ainsi défini six enjeux concernant le Ministère. Il recommande : « La restructuration des réseaux diplomatique et consulaire, pour garantir leur capacité d'adaptation face aux mutations des relations internationales ; le renforcement du rayonnement culturel et scientifique de la France à l'étranger ; la simplification des procédures consulaires ; l'adaptation de l'Aide Publique au Développement aux questions globales de développement ; l'adaptation des dispositifs de gestion des crises pour accroître leur performance, et l'amélioration de l'efficacité des contributions internationales ». Celles-ci ont été reprises et précisées dans les douze recommandations du « Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France »¹⁶, issu des travaux de la commission présidée par Alain Juppé et Louis Schweitzer et remis au ministre en septembre 2008. C'est en fait de longue main que la réforme du Quai d'Orsay s'inscrit, au nom de la modernisation de l'État, dans une série de transformations des Affaires Étrangères commencée, il y a bientôt quinze ans en 1993, lors du passage d'Alain Juppé au Ministère, et ensuite marquée par

¹³ Dominique Lagarde, « Quai d'Orsay. Le grand chantier », *L'Express*, 10 juillet 2008.

¹⁴ Voir Cécile Crouzel, « Réforme de l'Etat : les mauvais points du Quai d'Orsay », *Le Figaro* du 3 décembre 2008.

¹⁵ Voir les articles d'Olivier Poivre d'Arvor, « Aujourd'hui, notre action dans le monde est illisible », *Le Monde*, 14 février 2009 ; Nathalie Herzberg, Marie-Aude Roux, « La présence culturelle française à l'étranger étranglée par la baisse des crédits », *Le Monde*, 24 janvier 2009 ; Adrien Gouteyron, « La diplomatie culturelle française en crise d'identité. Le malaise des centres à l'étranger dépasse le budget », *Le Monde*, 9 février 2009.

¹⁶ Alain Juppé et Louis Schweitzer, *La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, 2008-2020*, Paris : La Documentation Française, 2008.

l'importante mutation que fut en 1999 la fusion avec le Ministère de la Coopération¹⁷.

La logique budgétaire de cette réforme

Pourtant, on parle d'indécision. La réforme apparaît comme essentiellement dictée par la contrainte budgétaire encore renforcée par la conjoncture économique et financière défavorable¹⁸. La réduction des effectifs du Ministère entre 2009 et 2011 devrait atteindre les 700 postes, devançant en cela la recommandation générale de suppression d'un poste sur deux laissés vacants par les départs à la retraite. Les crédits consacrés à « l'action culturelle extérieure », un des programmes confiés exclusivement au Ministère par la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF), ont diminué en 2009 de quelque 13% et ils pourraient être réduits d'environ un quart sur la période 2009-2011¹⁹. Plus stratégiquement, la France ne pourra sans doute pas tenir dans le domaine de l'Aide Publique au Développement ses engagements internationaux. Le Ministère en est pour une part comptable avec notamment le gel, selon les ONG, de 55 projets de coopération bilatérale notamment avec des pays Africains²⁰. Sans compter des charges nouvelles imprévues, comme la mise en œuvre de la promesse électorale du Président de la République de prise en charge par l'État des frais de scolarité des élèves français à l'étranger, qui se révèle être d'un coût exorbitant pour le ministère, si elle est généralisée.

La question des moyens semble bien dominer toutes les autres. C'est bien ce que reflète le Livre blanc dans son ensemble. Dès l'introduction, les auteurs, sans méconnaître les contraintes, prennent une posture alarmiste visant apparemment à sauver ce qui peut encore l'être du budget d'un Ministère déjà mal doté et sous pression. Dans une mise en garde particulièrement solennelle, ils développent le plaidoyer suivant :

« Notre diplomatie a-t-elle les moyens de ses ambitions ? Alors que nous vivons une situation paradoxale - avec d'un côté, un monde concurrentiel, fragmenté et dangereux, particulièrement exigeant pour notre action extérieure, et, de l'autre, un ministère des Affaires étrangères et européennes dont les moyens n'ont cessé de se réduire - il n'est plus possible de différer la réponse à cette question essentielle. (...) Le ministère a d'ores et déjà fourni une contribution importante aux efforts accomplis ces dernières années, avec une réduction de ses effectifs de 11% entre 1997 et 2007 et, ce qui est peut-être plus grave, une réduction en termes réels de ses moyens de fonctionnement et d'investissement de 21% entre 2000 et 2008. Avec la nécessité d'un réseau dense, la montée des contributions aux organisations internationales, qui sont deux

¹⁷ Voir sur ce point David Sadoulet, *La coopération au développement en France. Réforme et modernisation de l'État*, L'Harmattan, 2007.

¹⁸ Voir Adrien Gouteyron, « 2009-2011 : la RGPP permettra-t-elle de rendre au Quai d'Orsay des marges de manœuvre budgétaire ? », Note de synthèse, Sénat, 3 décembre 2008.

¹⁹ Projet de loi de finances pour 2009, Avis présenté par Monique Cerisier-Ben Guiga sur « L'action extérieure de l'État », Sénat, 20 novembre 2008.

²⁰ Coordination SUD, « PLF 2009 et budget pluriannuel 2009-2011 », www.Coordinationsud.org.

conditions de la présence de la France dans le monde, ses moyens d'action et d'intervention reculent continûment. On ne peut réduire indéfiniment ces effectifs et ces moyens sans remettre en cause les ambitions européennes et internationales assignées à notre action extérieure»²¹.

La commission du Livre blanc renchérit dans sa conclusion en affirmant dans un ultime point qu'il faut « Accepter de payer le prix de la réforme »²². En bref, les choix fondamentaux resteraient à faire.

A quoi sert le ministère des affaires étrangères ?

Pour autant, la réforme du MAEE pose bel et bien la question de savoir à quoi servent aujourd'hui le Ministère et son imposant réseau diplomatique à travers le monde. Elle conduit à s'interroger sur la spécificité de sa mission dans la mesure où l'engagement dans la construction européenne et plus généralement la globalisation impliquent de plus en plus la participation active de quasiment l'ensemble des administrations dans l'action extérieure de l'État tout autant qu'un nombre sans cesse croissant d'acteurs non étatiques - collectivités territoriales, ONG, Eglises, entreprises, universités, médias...- participant d'une diplomatie non gouvernementale aujourd'hui reconnue. Ceci impose de définir le rôle de chacun dans un effort constant d'harmonisation des politiques notamment avec le développement de l'interministériel.

Ainsi il apparaît dans le Livre blanc et les documents de politique transversale (DPT) que le MAEE désigné comme responsable de la mission « Action extérieure de l'État » et chef de file de la politique transversale du même nom qui regroupe 41 programmes de la LOLF, ne contribue qu'à 47% du budget de celle-ci, la Défense y participant pour 18,6%, l'Éducation nationale pour 19,6%, l'Intérieur pour 4,4%, l'Économie et les finances pour 3,1% et les autres administrations pour quelque 7%²³. On comprend la part relativement limitée que le MAEE prend à la politique transversale dite « Action extérieure de l'État » à l'énoncé des quatre axes qui en constituent selon les textes officiels le domaine : « Poursuivre la construction de l'Europe ; garantir la sécurité des Français et la sécurité internationale ; assurer le rayonnement de la France ; contribuer à l'organisation d'une mondialisation équilibrée ».

Une question énigmatique est de savoir comment peut s'exercer la responsabilité dévolue au MAEE dans le domaine des politiques européennes de la France. Il n'est pas certain que la création d'une Direction de l'Union européenne règle les problèmes de coordination dans la mesure où elle entre directement en concurrence avec le Secrétariat général pour les Affaires européennes (SGAE) rattaché au Premier ministre, sans parler du rôle du secrétaire d'État chargé des affaires Européenne dans ce dispositif. De même, les politiques migratoires et de délivrance des visas entrent pour une grande part aujourd'hui dans le champ des compétences du Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement

²¹ Alain Juppé et Louis Schweitzer, *La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, 2008-2020*, op cit, p. 9.

²² Ibidem, p.160.

²³ Id ibid, p. 103.

solidaire (MIHDS). Plus épineux encore est l'exercice par le Ministère de la responsabilité de « chef de file » qui lui est théoriquement dévolu pour la politique transversale « Aide publique au développement » (APD). En effet, l'implication des services du MAEE dans les politiques de développement s'est au fil du temps réduite comme une peau de chagrin. En premier lieu, le DPT « Aide publique au développement » concerne 18 programmes gérés par divers ministères. La mission « Aide publique au développement » de la LOLF regroupe elle-même deux programmes dont seul le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » est mis en œuvre par le MAEE, l'autre programme « Aide économique et financière au développement » est de la responsabilité du « Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie » et plus précisément de la Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE). Cette dernière gère la part décisive de l'APD concernant les financements multilatéraux, les remises de dettes et l'aide technique dans le domaine des politiques budgétaires et financières, notamment en direction des pays d'Europe orientale dans le cadre de la politique européenne de voisinage. Le caractère interministériel de la politique d'aide a conduit à mettre en place un Comité interministériel de la Coopération internationale et du Développement (CICID) codirigé par le MAEE et le Ministère de l'économie.

Mais c'est surtout le transfert progressif de la gestion et de la mise en œuvre des politiques de développement à l'AFD définie comme « l'opérateur pivot de l'aide » qui a pratiquement vidé de tout contenu les missions théoriquement dévolues au MAEE et plus précisément de la DGCID dans ce domaine. De plus le statut mal défini de l'AFD au regard des institutions administratives a pu faire craindre que son autonomie croissante la fasse échapper à toute stratégie de l'État. De fait, la DGCID, héritière d'une part des attributions du Ministère de la coopération et d'autre part de celles de l'ancienne Direction générale des relations culturelles, scientifiques techniques²⁴ a pu être qualifiée de « monstre ingouvernable » et sa réforme semblait ces derniers temps à tous inévitable et a en effet conduit à la création de la nouvelle Direction Générale de la mondialisation, du développement et des partenariats. On peut néanmoins dès maintenant se poser des questions quant à la gouvernabilité de cette Direction Générale qui n'est pas moins monstrueuse dans la mesure où on charge encore la barque en élargissant les missions déjà hétérogènes de l'ancienne DGCID à des compétences en matière économique qui semblent entrer directement en concurrence avec celles de la DGTPE du Ministère de l'économie. Il est par exemple indiqué, dans le décret du 16 mars, qu'« elle participe à la politique d'attractivité du territoire français et contribue aux politiques de soutien des entreprises françaises à l'étranger ainsi qu'au développement de la coopération universitaire et scientifique ».

De fait, faute de moyens, les buts assignés à la nouvelle Direction Générale se présentent comme un discours volontariste et abstrait qui pourrait se révéler purement incantatoire. Elle se voit ainsi, avec des effectifs réduits, chargée d'élaborer les politiques et stratégies des opérateurs de l'APD, en

²⁴ Voir sur ce point Maurice Vaïsse, *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*, Fayard, 2009, le chapitre IX, « La diplomatie culturelle », pp 523-552.

particulier de l'AFD »²⁵, en application du principe selon lequel « l'État définit la stratégie, "pilote" les opérateurs et mesure les résultats »²⁶. Plus généralement, elle est aussi censée, aux termes du DPT « APD », prendre la part la plus importante dans la « promotion de la vision française du développement durable et des biens publics mondiaux » avec la création en son sein d'une direction Biens publics mondiaux et de « veiller au renforcement de l'APD visant à réaliser nos engagements au regard des objectifs du millénaire pour le développement ». Comme si cela ne suffisait pas, la nouvelle Direction Générale est investie, en sus de la reconduction des responsabilités traditionnelles en matière de diplomatie culturelle, de la coordination de la gestion des dossiers globaux, qui justifie sa dénomination de Direction Générale de la Mondialisation. Si la proposition en avait bien été faite dans le Livre blanc, elle avait aussi suscité le scepticisme dans la mesure où, pour d'autres : « Les problèmes de traitement des dossiers globaux ne seront pas résolus par la création d'une nouvelle structure au sein d'un seul ministère »²⁷.

Le métier de diplomate remis en question

La réforme relance aussi le débat sur le métier de diplomate et son identité.²⁸ La perception des agents est aujourd'hui plutôt celle d'une multiplicité de métiers rattachés à des cultures professionnelles hétérogènes. Le travail de l'expert international²⁹ consacrant l'essentiel de son activité aux négociations internationales dans le cadre des relations multilatérales et des institutions internationales, et qui implique l'acquisition de compétences techniques toujours plus spécialisées, n'a pas grand chose à voir avec l'image aristocratique traditionnelle du diplomate généraliste.

Cela, même si la réforme veut promouvoir un accroissement des compétences des agents à travers des cycles de formation dispensés dans le cadre d'une nouvelle « École diplomatique et consulaire »³⁰ répondant à un besoin de polyvalence notamment exigée par un recentrage du métier sur la coordination stratégique de l'action extérieure des différentes administrations au niveau des ambassades. La différence qui s'accroît entre les façons d'exercer le métier dans les relations bilatérales et au niveau multilatéral vient se superposer avec des clivages antérieurement construits. En effet des

²⁵ Décret du 16 mars 2009, Article 6, op cit.

²⁶ Michel Charasse, Rapporteur spécial « aide publique au développement », Projet de loi de finances pour 2009, Sénat, 20 novembre 2008, p. 31.

²⁷ Voir dans le Livre blanc, la proposition 5, op cit., p. 188 et aussi le Rapport du groupe présidé par l'amiral Jacques Lanxade, Commissariat Général du Plan : *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, La Documentation Française, décembre 2002, p. 104.

²⁸ Voir Yvon Bazouni, *Le métier de diplomate*, L'Harmattan, 2005 et Samy Cohen (dir.), *Les diplomates*, Autrement, 2002.

²⁹ Voir sur ce point le plaidoyer de Nicolas Tenzer pour l'accroissement de l'expertise. Nicolas Tenzer, *L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI^e siècle. Instruments pour une stratégie française de la puissance et de l'influence*, Rapport au Premier Ministre, mai 2008.

³⁰ Voir le Livre blanc et la conférence de presse de Bernard Kouchner du 25 mars 2009, op cit.

différences de « culture » persistent entre les développeurs de la défunte DGCID, hommes et femmes de terrain, souvent recrutés en dehors du sérail et au statut de contractuels, venant du Ministère de la coopération, et les diplomates reproduisant dans leur comportement la tradition dénotant l'appartenance à la « carrière » qui se distingue par ailleurs eux-mêmes des « purs » énarques. Une autre distinction plus ancienne perdue entre les « cultureux » de la vieille « DG » des relations culturelles et les responsables des secteurs économiques et du développement. Il n'est pas certain qu'en regroupant les tenants des trois grandes traditions intellectuelles, en concurrence au sein du ministère, à savoir celles des cultures « de la solidarité », « du rayonnement économique » et de « l'influence culturelle »³¹ au sein de la nouvelle Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, il soit possible par cette méthode institutionnelle de favoriser la production d'une vision unifiée de notre action à l'étranger. En cela, les promoteurs de la réforme ne sont, selon nous, pas au clair sur les orientations stratégiques de notre politique étrangère.

L'absence de réflexion sur la politique étrangère française

En tout état de cause, la modification des instruments de la politique étrangère ne peut éviter une réflexion plus générale sur la place et le sens à donner à la politique étrangère elle-même. Inventorier et rationaliser l'arsenal des moyens d'action de l'État en politique étrangère, dans la mesure même où la réforme est explicitement inscrite dans la démarche globale de la RGPP impliquant de questionner les missions de l'État en vue d'en accroître la cohérence, semble aller dans ce sens. Pourtant c'est plutôt un sentiment d'attentisme et de pur souci comptable qui se dégage, et non une stratégie clairement définie, si l'on examine par exemple les orientations de la RGPP dans le seul domaine de l'APD. On y sent l'hésitation face à un « environnement profondément remanié ». Pour cela, on s'engage à prendre en compte le « caractère très concurrentiel de cette politique publique et l'insertion croissante du développement dans les enjeux géostratégiques (en particulier au regard de la lutte contre le terrorisme et de la sécurisation des approvisionnements énergétiques) ». On manifeste néanmoins une crainte évidente face à « l'intervention croissante des grands bailleurs émergents (Chine en particulier) et le rôle nouveau des fondations privées et des fonds souverains qui ignorent les conditionnalités des pays occidentaux ». On propose sans prendre beaucoup de risques « une transformation importante des modalités d'octroi de l'aide (mécanismes dits “innovants”, aide-programme et aide-budgétaire, mixité des concours bi- et multilatéraux) ». Pourtant la recommandation ferme réside dans la nécessité « d'extraire l'aide d'une logique purement dépensière »³².

³¹ Voir avec profit sur cette question de David Sadoulet, *La coopération au développement en France. Réforme et modernisation de l'État*, op cit.

³² Orientations des CMPP du 4 avril et 11 juin 2008, repris dans le Rapport Charasse déjà cité.

L'orientation qui semble au bout du compte se dégager aujourd'hui est la réaffirmation « d'une diplomatie publique d'influence comme élément central de notre politique étrangère », pour reprendre le propos de Bernard Kouchner du 28 août 2008 prononcé lors de la conférence des ambassadeurs. L'importance accordée à la « diplomatie culturelle » pensée comme diffusion de « la culture et des idées française » est la version du « soft power » de la « diplomatie à la française »³³.

Pourtant le caractère technique de la réforme ne laisse de toute évidence pas vraiment de place à un débat sur les questions touchant l'élaboration même de la politique étrangère et la stratégie globale de la France dans le monde. Elle ne permet aucunement de questionner le fait que la politique étrangère française demeure fondamentalement une politique élyséenne, pour reprendre l'expression de Maurice Vaïsse, qui laisse peu de place à la concertation avec le Quai d'Orsay et les différents acteurs en charge de la politique étrangère. La récente décision de réintégrer les structures militaires de l'OTAN, nous en donne une confirmation implacable.

*

* *

³³ Pour reprendre l'expression de Charles Cogan, *Diplomatie à la française*, Editions Jacob-Duvernet, 2008.

Le sommet de l'OTAN à Strasbourg : Un non événement ?

André Dumoulin

Chargé de cours associé à l'Université de Liège, attaché à l'École royale militaire (Bruxelles), membre du RMES³⁴.

« La messe atlantiste est dite », telle est la formule de Laurent Zecchini³⁵ à propos du rapprochement de la France des organes intégrés de l'OTAN (à l'exception du nucléaire), qui a débuté progressivement et discrètement depuis 1994³⁶. La « normalisation » a été entérinée lors du sommet de Strasbourg-Kehl, célébrant le 60^{ème} anniversaire du Traité de Washington, les 3 et 4 avril 2009.

Au-delà de la rupture symbolique française³⁷, que l'on peut assimiler à un pari à plusieurs inconnues, les défis autour de cet anniversaire sont nombreux. L'OTAN, se cherche encore, elle qui a déjà vécu des ajustements stratégiques importants suite à la fin de la guerre froide puis à l'événement rupture que fut le 11 septembre 2001. Dans tous les cas, elle est restée ce que les Etats membres ont toujours souhaité qu'elle soit en premier : une alliance de défense et de solidarité collective en cas d'agression. Mais l'assurance vie n'empêche pas cette organisation bureaucratique et comitologique d'élaborer, avec l'aide de certaines capitales, de nouveaux concepts dans le domaine de la doctrine de l'engagement, de la lecture révisée des risques et menaces, des argumentaires dans le champ capacitaire, des missions dans le hors zone très élargi.

Il s'agit pour elle de se transformer et de devenir en partie une boîte à outils, un réservoir de forces, un facilitateur de coalitions, sachant que le concept de « mission qui définit la coalition » est le maître-mot, malgré

³⁴ Réseau multidisciplinaire d'études stratégiques (www.rmes.be).

³⁵ Laurent Zecchini « La France et l'OTAN, la messe atlantiste est dite », in *Le Monde* du 11 mars 2009.

³⁶ Maurice Vaisse, *La puissance ou l'influence. La France dans le monde depuis 1958*. Paris, Fayard, 2009, page 212 et suivantes.

³⁷ André Dumoulin, *La France et l'OTAN : vers la normalisation ?*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Bruxelles, mars 2009 et André Dumoulin (dir.), *France-OTAN : vers un rapprochement doctrinal ? ? Au-delà du 40^{ème} anniversaire de la crise franco-atlantique*, Bruxelles, Editions Bruylant, 2006. (coll. RMES)

l'avènement de la nouvelle administration américaine. Entre alliance de pays à économie libérale, machine éprouvée par l'action, école stratégique et doctrinale sous influence américaine et forum politique d'influence³⁸, l'OTAN joue de tous ses « rayons ».

Mais malgré cette souplesse imposée par les événements de la guerre asymétrique et les crises non article 5 – y compris les réticences américaines consécutives aux enseignements tirés du partenariat transatlantique quelque peu tendu lors des interventions dans les Balkans et le choix des cibles (collatéralité et opportunité) –, d'autres enjeux attendent cette organisation inter-gouvernementale basée sur le consensus dans les décisions politiques.

En premier lieu, les sommets précédents n'ont pas réussi à déterminer jusqu'où l'OTAN pouvait aller dans l'assimilation des matières civiles et civilo-militaires. Le veto de quelques pays alliés européens a alors joué afin d'éviter que l'Alliance ne concurrence l'Union européenne, elle qui excelle dans le « global » et le « pluridimensionnel » de l'action de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Entre les « accords de Berlin Plus inversé³⁹ », le « partage des tâches », la « complémentarité balancée », les hypothèses sont légion. Sujet ambigu et source de tensions, « l'OTAN globale » aurait pour objet de garantir une visibilité plus forte à l'organisation dans les missions de gestion de crise. Cela aurait surtout pour effet d'accroître les tensions entre l'Union Européenne (UE) et l'Alliance, quand bien même Vingt-et-un Etats sont membres des deux institutions. Mais la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ne peut être considérée comme une agence civile de l'OTAN, sauf à imaginer la minorisation complète de cette politique sectorielle de l'Union.

En second lieu, l'OTAN n'a toujours pas « finalisé » son image entre une alliance défensive et territoriale (article 5), une alliance d'Etats occidentaux, ou une organisation vouée à créer des partenariats avec d'autres Etats hors du cadre géographique inscrit dans le traité de 1949. Et si l'idée d'imaginer que l'OTAN puisse devenir une « ONU de la sécurité » a été neutralisée par les capitales européennes peu enclines à défendre cette vision illégitime au sens juridique et politique des termes, la formule pourrait réapparaître si d'aventure des circonstances exceptionnelles l'imposaient.

A ces interrogations structurelles et stratégiques, viennent se greffer plusieurs dilemmes. L'OTAN doit résoudre la question lancinante de son élargissement que nous pouvons qualifier de fuite en avant (intégrer la Géorgie et l'Ukraine,...), de raisonnable au vu des liens historiques et de la proximité géographique au sein de l'Europe (les Balkans) ou d'audaces fictionnelles ou inimaginables à termes prévisibles (Russie). Mais l'élargissement vers l'Est rapproche l'OTAN des zones très instables mais également d'une Russie pour qui l'avancée vers son glacis est perçu comme « le pont trop loin ».

³⁸ Qualificatifs proposés par Alain Richard, ancien ministre de la Défense, colloque de la FRS sur « La France, la défense européenne et l'OTAN au 21^{ème} siècle », Paris, 11 mars 2009.

³⁹ Les accords de Berlin+ prévoient que l'UE peut obtenir des moyens et des capacités de l'OTAN. Dans la formule inversée, c'est l'OTAN qui utiliserait les compétences de l'UE en matière civilo-militaire.

L'autre dilemme est que l'OTAN - pour reprendre la formule de son Secrétaire général, Jaap de Hoop Scheffer⁴⁰ -, repose sur une mentalité du 20^{ème} siècle alors que les défis sont ceux du 21^{ème} siècle. Il sous-entend la nécessaire rénovation des structures bureaucratiques de l'organisation vue encore comme un « monolithe pléthorique ». Mais cette réforme structurelle qui doit être lancée prochainement peut être également lue comme étant une des conditions mises à la normalisation française. L'objectif étant à la fois de flexibiliser la structure, l'alléger, réduire les coûts, faire de la place aux Français et, indirectement, favoriser une européanisation de l'organisation.

Vastes ambitions qui ne peuvent effacer la difficulté des Européens à réaliser les améliorations capacitaires, à briser les prétentions à faire de l'OTAN une organisation « politique » qui ne dispose pas des garde-fous en matière de contrôle et procédure juridique comme l'UE, à réduire les divergences culturelles sur l'emploi de la force, à intensifier le multilatéralisme qui sied si bien à la Vieille Europe et qui est aujourd'hui, crise économique oblige, une nécessité incontournable. Bref, derrière la rénovation de l'Alliance se construit le pilier européen dans l'OTAN. Ce pilier ne sera consistant que si un « *caucus européen* »⁴¹ puisse s'élaborer. En outre, ce pilier au sein de l'Alliance pourrait aussi avoir pour effet pervers de minorer à terme la PESD de l'Union, sauf à imaginer pouvoir élaborer en parallèle les dites maturations et pouvoir aussi et surtout dupliquer certains éléments stratégiques comme la création d'un grand quartier général de planification et d'action civil et militaire à Bruxelles.

La « normalisation » française

Reste la nouvelle politique française vis-à-vis de l'Alliance atlantique avec l'annonce officielle de la normalisation quelques jours avant le sommet d'avril dernier⁴². Depuis la décision du général De Gaulle en 1966 de quitter les structures militaires, décision motivée par un souci d'indépendance et de pleine autonomie de son programme nucléaire naissant, la France a entamé un processus de rapprochement dès le début des années 1980, sous François Mitterrand. Il fut ensuite confirmé sous les présidents Chirac et Sarkozy. Paris a même tenté une négociation visant un « rééquilibrage » des pouvoirs entre les Européens et les Etats-Unis en 1996 et demandé l'attribution, sans succès, du Commandement régional AFSOUTH (Sud) de l'OTAN⁴³. Mais la France ne s'est jamais complètement éloignée de l'Alliance atlantique, puisque si elle s'était retirée du commandement militaire intégré durant la guerre froide, elle

⁴⁰ Intervention lors du colloque de la FRS sur « La France, la défense européenne et l'OTAN au 21^{ème} siècle », Paris, 11 mars 2009.

⁴¹ Le « caucus européen » est un projet des années 70 consistant à créer une structure permettant aux Européens de définir entre eux une position « européenne ». Il faut noter que ces tentatives se sont toujours heurtées à l'hostilité des Etats-Unis et des pays traditionnellement les plus proches de Washington.

⁴² Cf. André Dumoulin, *La France et l'OTAN : vers la normalisation ?* dans *Courrier du Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP)* n°2005 (paru en février 2009).

⁴³ Patrice Buffotot, « Le retour dans l'OTAN : la fin de la parenthèse gaulliste (1959-2009) » in *Défense & Stratégie*, (25), 4^{ème} trimestre 2008, pp 15-25.

restait membre du Traité de l'Atlantique nord et participait aux réunions du Conseil de l'Atlantique nord, instance politique de décision. Elle a pris en compte les évolutions doctrinales à la fois américaines et otaniennes, intégrant pour elle ce qui lui semblait correspondre à sa culture militaire et à sa vision de l'usage de la force⁴⁴. Paris a en outre rarement hésité à envoyer des troupes sur les terrains d'opérations considérés généralement comme stratégiques pour Washington, à savoir les Balkans, l'Afghanistan, l'Irak (la guerre du Golfe de 1991), la surveillance maritime en Méditerranée (*Active Endeavour*).

Certes, la dynamique française était conditionnée par les avancées dans le cadre de l'UE. Le calendrier ayant été inversé, les défis restent néanmoins bel et bien présents à propos de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Par le jeu des vases communicants et des contraintes budgétaires, l'entrisme français va clarifier autant que faire se peut la stratégie de l'OTAN et donner en principe quelque bénéfice à la PESD au vu de la complémentarité « apaisée » entre les organisations. Mieux, il pourrait s'agir aussi de retourner la charge de la preuve. En annonçant sa disponibilité à une « réintégration », le président Sarkozy il se base sur le principe de la compatibilité entre l'OTAN et l'UE. A partir de là, l'autonomie européenne n'est plus suspecte aux yeux de certains Européens et des Américains. Plus d'Europe pour plus d'OTAN si ce n'est l'inverse. En d'autres termes, il s'agit de mettre en avant une équation : le renforcement et la crédibilité de la défense européenne dans le cadre de l'UE peut ou doit aussi avoir des effets positifs sur les capacités de l'Alliance dans la mesure où les Etats membres des deux organisations n'ont pas les moyens et se refusent à dupliquer. C'est ce qu'expliqua le général Kelche : « *Si l'Europe devient plus sérieuse à propos de sa propre défense, alors elle gagnera le droit d'une plus grande influence au sein de l'OTAN* »⁴⁵. Cette dialectique est un défi sinon un pari.

La clef, cependant réside toujours dans la façon dont les Américains et les Britanniques vont un jour donner leur blanc-seing à la mise en place d'un quartier général européen qui serait source d'efficacité et d'économie d'échelle.

La nouvelle politique française clarifiée vis-à-vis de l'OTAN (le nucléaire français restant hors champ) peut rassurer les alliés européens qui ne souhaitent pas sacrifier l'Alliance pour une Union européenne majeure à long terme dans le domaine militaire. Elle n'augure pas nécessairement d'une diplomatie normative. Paris reste attentif à sa posture nationale et à ses ambitions qui restent stratégiques. Son tropisme européen n'est pas effacé pour autant avec cette normalisation. D'autres questions apparaissent d'ailleurs avec ce nouveau tropisme américain de l'Elysée.

Quel avenir pour le pilier européen ?

Un pilier européen dans l'OTAN est-il possible sans caucus ? Se dirige-t-on à terme vers une américanisation de la sécurité européenne ? Ou va-t-on assister sur le long terme à une maturation de l'Union européenne dans le champ de la défense territoriale, l'UE et l'OTAN se concertant pour les

⁴⁴ Cf. André Dumoulin (dir.), *France-OTAN : vers un rapprochement doctrinal ?*, Bruylant, 2006.

⁴⁵ Interview au *Daily Telegraph*, 28 mars 2001.

missions de gestion de crise « hors zone » ? Dans tous les cas, même si la France est en voie de normalisation avec l'Alliance atlantique, elle refusera toujours d'être figée dans une posture. Au final, la PESD ne se superpose pas à l'OTAN mais joue dans une complémentarité où chaque capitale décide au cas par cas de ses engagements et de l'emblème associé.

L'intergouvernementalisme règne en maître tout comme le consensus au sein de l'OTAN. Il y va encore de la responsabilité du politique devant les risques de citoyens civils et militaires engagés sur les terrains extérieurs sous l'emblème choisie. Les contributions budgétaires restent sous contrôle souverain des Etats membres. En outre chaque Etat est maître de décider sa participation ou non à une opération.⁴⁶

Les Etats-Unis ont compris en partie que « l'infantilisation militaire des Européens les desservait »⁴⁷ et qu'il n'y avait pas énormément d'alliés sur qui compter pour disposer d'une armée crédible capable de s'engager sur le terrain. D'autant plus que Paris a pris des initiatives de manière pragmatique sur des dossiers opérationnels, techniques et militaires durant la présidence du Conseil de l'UE au second semestre 2008, sortant ainsi de l'idéologie, des grands concepts européistes et des débats autour « des organigrammes institutionnels ».

Le caractère quelque peu précipité de cette « normalisation assumée » devrait subir l'épreuve de la réalité. Au vu des calendriers différenciés, l'OTAN et l'UE se sont jaugées et « attendues », entre mise à jour de la Stratégie européenne de sécurité (SES), normalisation française et futur Concept stratégique. La question fondamentale reste celle de déterminer si l'avenir du relationnel transatlantique doit passer par des liens UE-OTAN ou des ponts UE - Etats-Unis, pluridimensionnalité des défis oblige.

Reste qu'entre le défi afghan où l'on joue à la fois de l'article 4 (coopération) et de l'article 5 (défense commune)⁴⁸ sur fond de complexités nationales en matière de « caveats »⁴⁹ et de demande américaine de nouveaux apports européens⁵⁰, la question anti-missiles aux multiples portes d'entrée et de sortie, l'avenir de la dissuasion nucléaire en Europe dans le cadre de l'OTAN au moment où l'administration Obama relance la politique de réduction des armements et la question capacitaire, commerciale et industrielle autour de la Transformation (Norfolk), les défis sont nombreux et

⁴⁶ Relevons l'absence d'automatisme au sein de l'OTAN et le caractère souverain des décisions nationales où le veto de la Grèce a empêché l'Arym (Macédoine) d'intégrer l'OTAN (sommet de Bucarest) tout comme la France qui, avec d'autres pays alliés, s'opposent à la demande américaine d'ouvrir les portes de l'OTAN à la Géorgie et à l'Ukraine.

⁴⁷ Arnaud de la Grange, « Pour la France, la défense européenne passe par l'Hindu Kush, Londres et Washington » dans *Le Figaro* du 31 mars 2008.

⁴⁸ Interview de Stefano Silvestri autour du colloque « La France, l'Otan, l'Europe : quelles perspectives de sécurité ? », Iris, Paris, 6 mars 2009.

⁴⁹ Il s'agit des restrictions nationales en matière d'engagements opérationnels dans le cadre de missions multinationales.

⁵⁰ Cf. la déclaration sur l'Afghanistan du nouveau vice-président américain, Joseph Biden, Bruxelles, 10 mars 2009.

déstabilisateurs. Et il n'est pas certain que le projet de nouveau Concept stratégique de l'OTAN à finaliser pour fin 2010 parvienne à surmonter tous les obstacles.

Il est visible de constater combien la notion pragmatique de complémentarité entre l'OTAN et l'UE reste pertinente. La question que les capitales se posent n'est pas celle de la disparition d'une alliance. Elle est de déterminer où va se jouer les nœuds de déséquilibre et comment éviter la politique de la facilité.

Même si la popularité d'Obama entraîne l'opinion publique européenne, en mettant en avant l'esprit du « smart power » (pouvoir intelligent) en lieu et place de la dichotomie caricaturale du « hard power » et « soft power »⁵¹, les intérêts fondamentaux des Etats-Unis n'ont pas changé avec l'élection d'Obama. L'Afghanistan, à 11.000 km de l'Europe, est le dossier majeur. Dans ce paysage « consensuel », on perçoit combien l'OTAN agrège les compétences européennes en termes de niches ou dans le paramilitaire avec l'envoi de gendarmes et une plus grande implication des Européens dans les Provincial Reconstruction Team⁵², la formation de police, le civilo-militaire, et l'aide économique et au développement. L'enjeu est majeur et les défis énormes. En cela, l'Afghanistan est une épreuve de vérité car la situation de ce pays est particulièrement complexe. La « clef » est en grande partie à Islamabad et les pays membres de l'Alliance sont conscients qu'Al-Qaïda opère dans des sanctuaires qui peuvent être utilisés pour des attaques terroristes contre eux. L'enjeu est régional et la « solution » passe par le globalisme des réponses, un dialogue renouvelé entre Européens et Américains et la levée des ambiguïtés autour de la notion d'« occidentalisme » face aux autres entités géopolitiques.

Obama, l'Europe, la PESD et l'OTAN

Le style y est, la rupture déjà visible et l'esprit consensuel bien présent. Le nouveau président américain, Barack Obama - qui se veut l'héritier d'Abraham Lincoln -, « a du chien » pour reprendre les bons mots d'un dessin animé bien connu. Nous sommes face à une diplomatie de la réassurance, des nouveaux engagements de prime abord multilatéraux, faites d'ouvertures, de dialogues et de gestes forts dans les grands dossiers chauds, entre l'Iran, le Moyen-Orient, le G20, Guantanamo, le réchauffement de la planète.

Derrière l'« Obamania » ambiante, les accolades et l'enthousiasme des foules, l'avenir du positionnement américain sur les grands dossiers n'est pas clarifié. Ce n'est pas un seul homme qui peut changer la politique américaine et plusieurs dossiers sont minés malgré les discours consensuels. Le désarmement nucléaire est un objectifs qui, s'il est engagé cette année avec l'amplification des mesures prises avec le traité START-1, prendra plusieurs décennies, et ne sera que partiel, principe de précaution oblige. Le dossier iranien dépend en grande partie des résultats des élections internes, le bouclier anti-missiles au conditionnel est davantage complexe à finaliser alors que les relations avec la

⁵¹ Le concept de Soft Power/ Hard power est dû à Joseph Nye. Son ouvrage publié en 1990 a été traduit en français : *Le leadership américain. Quand les règles du jeu changent*. Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1992. Voir aussi Robert Kagan, *La puissance et la faiblesse*, Paris, Plon, février 2003. 161 p.

⁵² Equipes de reconstruction provinciale.

Chine et la Russie recèlent quelques inconnues. Ceci sans parler de la manière dont Washington va se positionner sur la question palestinienne, la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU et la manière de travailler avec les régimes autoritaires. En outre, sa connaissance imparfaite de l'Europe et le tropisme asiatique de la nouvelle administration imposeront une pédagogie élaborée depuis le Vieux Continent en direction de la nouvelle administration.

Cette dernière est actuellement en train « de se vendre » et Obama dispose actuellement du soutien d'une partie importante des citoyens américains. Pour les Etats-Unis, l'Europe est une zone géopolitique d'importance, mais parmi d'autres. Dès lors, on voit bien que c'est aux Européens eux-mêmes de faire aussi le travail de rapprochement vis-à-vis d'un pays qui évoluera encore à l'avenir autour de quelques tendances lourdes que nous présente Jacques Soppelsa⁵³ : « la destinée manifeste » (le devoir moral envers l'humanité), les points d'ancrage (Taïwan, Panama, Israël, Cuba) et la poursuite de la doctrine stratégique de défense du sanctuaire américain bouleversé par le 11 septembre.

Dans le champ transatlantique, l'Europe peut espérer que ses relations avec les Etats-Unis seront plus sereines et moins autistiques, avec de meilleures convergences entre Européens et Américains, tenant compte du fait que les Etats-Unis restent la première puissance qui doit néanmoins compter sur ses partenaires et alliés. Mais les réflexes sont encore là, comme nous le montre la vision américaine intrusive d'une Turquie membre à part entière de l'UE. De même, le dossier OTAN reste à facettes. Après la grande messe de Strasbourg-Kehl d'avril dernier autour du 60^{ème} anniversaire du Traité de Washington, les thèmes identitaires et conceptuels n'ont pas été abordés, tout comme la PESD sauf dans le cadre de la « normalisation » française.

Dans la déclaration du sommet de Strasbourg-Kehl, les quelques développements sur la PESD concernent les « félicitations » de l'Alliance à propos d'*Eulex Kosovo* consistant à former des policiers, de l'opération *Atalanta* contre la piraterie maritime, de la stabilisation européenne en Géorgie et surtout la question, en paragraphe 20, des valeurs et intérêts stratégiques en commun de l'OTAN et de l'UE :

« L'OTAN et l'UE ont des valeurs et des intérêts stratégiques en commun. Dès lors, elles travaillent ensemble et côte à côte dans le cadre d'opérations majeures de gestion des crises et coopèrent notamment dans la lutte contre le terrorisme, le développement de capacités militaires cohérentes qui se renforcent mutuellement ainsi que l'établissement de plans civils d'urgence, et elles continueront de le faire. L'OTAN reconnaît l'importance d'une défense européenne plus forte et plus performante et se félicite des efforts que déploie l'UE pour renforcer ses capacités et son aptitude à relever les défis de sécurité communs auxquels l'OTAN et l'UE sont confrontées aujourd'hui. Ces développements ont des incidences significatives et présentent un grand intérêt pour l'Alliance dans son ensemble, raison pour laquelle l'OTAN, compte tenu des préoccupations actuelles des Alliés, se tient prête à soutenir l'UE et à travailler avec elle dans ces efforts se renforçant mutuellement. Les pays de l'Alliance non membres de l'UE ont apporté,

⁵³ Jacques Soppelsa « La politique étrangère d'Obama : une nouvelle donne géopolitique ? », Blog Jacques Soppelsa, 6 avril 2009.

et continuent d'apporter, des contributions significatives à ces efforts [...] Nous sommes dès lors résolus à améliorer le partenariat stratégique OTAN-UE, comme l'ont décidé nos deux organisations, afin de parvenir à une coopération plus étroite et à une efficacité plus grande, et d'éviter les doubles emplois inutiles, dans un esprit de transparence et dans le respect de l'autonomie des deux organisations ».⁵⁴

Quelle stratégie européenne ?

Quant à Déclaration sur la Sécurité de l'Alliance, qui fut également adoptée le 4 avril 2009, elle précise que « L'OTAN reconnaît l'importance d'une défense européenne plus forte et plus performante et se félicite des efforts que l'Union européenne déploie pour renforcer ses capacités et son aptitude à relever les défis de sécurité communs. Les pays de l'Alliance non membres de l'UE apportent une contribution significative à ces efforts auxquels il est important qu'ils soient associés le plus complètement possible, selon les décisions prises. Nous sommes déterminés à faire en sorte que la relation OTAN-UE soit un partenariat stratégique et effectif, selon les décisions prises par l'OTAN et par l'UE. Nos efforts doivent se renforcer mutuellement et se compléter ».⁵⁵

D'évidence, il est surtout question de complémentarité (sans superposition) que l'on voudrait non compétitive et de ce souhait de voir l'UE renforcer ses capacités militaires⁵⁶ avec l'idée qu'une « Union européenne forte est dans l'intérêt de l'OTAN (...) dans l'intérêt des Etats-Unis »⁵⁷. Malgré les contentieux qui peuvent apparaître dès lors que le cadre institutionnel des rencontres entre l'OTAN et l'UE reste superficiel, que les avancées et autres approfondissements bloquent au vu du statut particulier de Chypre et que les bureaucraties défendent leur pré-carré ; cette insistance au dialogue devrait quelque peu s'améliorer, au vu des contraintes budgétaires et des lectures similaires des risques et menaces.

Cependant des difficultés apparaissent, qu'elles soient d'ordre capacitaires ou de partage des risques dans l'espace afghan. Quant à la visibilité de la PESD, elle est à la fois freinée par les incertitudes liées à la ratification du Traité de Lisbonne mais aussi par les calendriers d'adaptation de la Stratégie européenne de sécurité et le futur nouveau Concept stratégique de l'OTAN attendu pour fin 2010. La révision de la Stratégie européenne de sécurité (SES) de 2003 à la fin décembre 2008 fut légère afin de ne pas « casser l'outil » mais aussi pour tenir compte par défaut des futurs débats autour du nouveau Concept stratégique de l'Alliance.

⁵⁴ Déclaration Sommet de Strasbourg-Kehl, in *Europe Diplomatie & Défense* n°216, annexes, Agence Europe, Bruxelles, 7 avril 2009, pp. 7 à 17.

⁵⁵ Déclaration sur la sécurité de l'Alliance publiée par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique nord tenue à Strasbourg/Kehl le 4 avril 2009, in *Europe Diplomatie & Défense* n°216, annexes, Agence Europe, Bruxelles, 7 avril 2009, pp. 17-18.

⁵⁶ Cf. également le discours de Barack Obama avant l'ouverture du sommet de l'OTAN début avril 2009.

⁵⁷ Interview de Jaap de Hoop Scheffer, dans *La Croix*, interview, 29 mars 2009.

Toute la difficulté vient de l'entrechoquement des projets dans une période assez étroite au moment où la Maison Blanche change de locataire, alors que l'UE tente de sortir de la crise autour du Traité de Lisbonne non ratifié par Dublin et que Moscou propose un plan de sécurité paneuropéen. C'est aussi celle de l'interprétation. La SES n'est-elle qu'adaptée (et non pas refondue) parce que l'UE n'avait d'autre alternative que de rester prudente en « attendant » le document de l'OTAN ? S'agit-il plutôt de poser les marques européennes de l'analyse sécuritaire revue et corrigée afin d'influer sur les travaux à mener au sein de l'Alliance ?

L'adaptation de la SES sera-t-elle altérée de manière proactive par les réflexions déjà menées au sein de l'Alliance et autour de son nouveau Concept ? Doit-on plutôt considérer que les calendriers ne sont pas en interaction⁵⁸ mais qu'ils ont leur propre logique associée aux enseignements que chaque organisation⁵⁹ tire de ses expériences diplomatiques et opérationnelles ? Les deux stratégies vont-elles créer des ruptures doctrinales et politico-philosophiques ? Quant à l'idée de rédiger un Livre blanc européen de la défense, véritable monstre du Loch Ness⁶⁰, sujet historique, tentative faite par l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE en 2004⁶¹ mais « dévalorisée diplomatiquement s'entend », le concept pourrait nous revenir par la fenêtre par nécessité. L'ancien modèle de Livre blanc subit lui aussi la confusion calendaire.

Dans tous les cas, nous pouvons mieux comprendre le maigre bilan PESD inscrit dans les déclarations de l'OTAN par cette attente « réciproque ». L'année 2010 sera, à cet égard, intéressante à décrypter, entre l'Afghanistan, les gages français et les tensions possibles autour de l'adoption du nouveau Concept stratégique.

*

* *

⁵⁸ Aussi, la SES de 2003 ne s'est pas structurée à partir du Concept stratégique de l'OTAN de 1999.

⁵⁹ Pour une comparaison des deux documents, cf. « Security Strategies and their Implications for NATO's Strategic Concept », in *NDC Occasional Paper* n°9, NATO Defence College, Rome, november 2005.

⁶⁰ André Dumoulin: « La relance du concept de 'Livre blanc européen' de la sécurité et de la défense », in *Annuaire français de relations internationales 2002*, Centre Thucydide, Université de Paris 2, Bruylant, Bruxelles, 2002, pp. 467-479.

⁶¹ *Report of an independent Task Force, European defence. A proposal for a White Paper, Institute for Security Studies, Paris, mai 2004. Ce document avait à la fois assimilé la première stratégie de sécurité de l'UE (décembre 2003), pris en compte les tensions géopolitiques (Irak, Afghanistan) et transatlantiques, poser les jalons de l'assimilation du concept de sécurité intérieure et associer 5 scénarios et besoins capacitaires, y compris les lacunes à combler et les propositions de différents moyens pour y parvenir.*

La loi de programmation militaire pour les années 2009-2014 :

Un nouveau format pour les armées françaises

Patrice Buffotot

Chercheur au Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne (CRPS) UMR-CNRS 8057, Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)
buffotot@univ-paris1.fr

Le *Livre blanc* 2008 sur la défense et la sécurité nationale, élaboré en moins d'une année par une commission ad hoc, est officiellement présenté par le président de la République le 17 juin 2008 devant le personnel du ministère de la défense rassemblé Porte de Versailles à Paris. Ce Livre blanc fixe les grandes orientations de la politique de défense de la France qui doivent se concrétiser à travers la nouvelle loi de programmation militaire pour les années 2009-2014⁶².

Jean-Claude Mallet qui présidait la Commission du Livre blanc sur la défense est maintenu à son poste par le président de la République le 28 juillet 2008 pour assurer le suivi de l'élaboration de la loi de programmation militaire : « J'en attends que vous veilliez à la cohérence entre les projets de loi ou de textes réglementaires et le Livre Blanc... » lui demande le Président Sarkozy.

Le projet de « loi sur la programmation militaire » (LPM) est préparé en moins de trois mois. Le ministre de la défense, Hervé Morin le présente lors du Conseil des ministres du 29 octobre 2008 qui l'adopte et l'adresse le jour même au bureau de l'Assemblée nationale⁶³. Dans un entretien accordé au quotidien *Le Figaro*, Hervé Morin se veut rassurant. Il explique que « Malgré la crise, on ne touchera pas aux crédits de la Défense » et d'ajouter que « La LPM

⁶² Sur le contenu du Livre Blanc voir Patrice Buffotot, « Le Livre blanc 2008 sur la défense et la sécurité nationale » in *Annuaire Français de Relations Internationales*, Volume 10, juin 2009. Voir aussi « L'élaboration de la nouvelle politique de défense » in *Défense & Stratégie* N°24, 3^{ème} trimestre 2008, p 30.

⁶³ « Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense » présenté au nom de François Fillon, Premier ministre par Hervé Morin, ministre de la défense. Assemblée nationale, treizième législature, N°1216, enregistré le 29 octobre 2008 et distribué le 4 novembre 2008. 93 p.

est une opportunité en période de crise économique. Elle va permettre d'injecter de l'argent dans le circuit économique au moment où notre industrie en a besoin »⁶⁴.

La loi est censée s'appliquer à partir du 1^{er} janvier 2009 mais elle doit passer devant le parlement sinon elle n'a aucune existence légale. Ce n'est pas la première fois qu'une LPM est appliquée avant d'être votée. La première loi de programmation militaire (1960-1964) adoptée en conseil des ministres le 18 juillet 1960, n'a été promulguée que le 8 décembre. Elle avait été appliquée dès le début de l'année, bien avant sa promulgation. Le cas du projet de loi de programmation (1992-1994) est encore plus singulier. En effet, le projet adopté en Conseil des ministres le 1^{er} juillet 1992, n'a jamais été présenté au parlement car le gouvernement Bérégovoy n'avait pas la majorité nécessaire pour la faire voter. Jamais promulguée, cette huitième loi de programmation⁶⁵ a pourtant été appliquée en grande partie (deux années sur trois) puisque les crédits annuels pour les années 1992 et 1993 ont été votés⁶⁶.

La Commission de la défense nationale et des forces armées a finalement eu tout le temps pour étudier le projet de LPM au cours de quatorze séances au cours desquelles elle a auditionné, outre le ministre de la défense Hervé Morin, de nombreux responsables du ministère de la défense⁶⁷, des industriels et des syndicalistes⁶⁸. La commission de la défense a désigné les députés Patrick Baudoin et Yves Fromion comme rapporteurs. Ceux-ci remettent leur rapport début avril 2009 avec les différents amendements proposés par la commission⁶⁹. Les rapporteurs ont, eux aussi, pour la rédaction de leur rapport, auditionné vingt-sept personnalités et rencontré dix responsables militaires au cours de déplacements au sein des armées.

⁶⁴ « On ne touchera pas aux crédits de la défense malgré la récession », Propos recueillis par Anne Rovin, in *Le Figaro* du 29 octobre 2008, pp 1,3.

⁶⁵ Cette huitième loi n'est pas prise en compte dans la numérotation officielle puisque le projet de loi actuel est compté comme le onzième. C'est en réalité la douzième loi. Voir in *Projet de loi N°1216*, op cit, Exposé des motifs, page 3.

⁶⁶ Voir dans Patrice Buffotot, *La défense en Europe*, Documentation française, édition 1995, l'article sur la France « France : le temps de la réflexion », p. 72.

⁶⁷ Elle auditionne notamment lors de la séance du 25 novembre 2008, le ministre de la défense Hervé Morin, puis le 13 janvier 2009, le chef d'état-major des armées, le général Jean-Louis Georgelin, le 14 janvier, le délégué général pour l'armement, Laurent Collet-Billon, et le 28 janvier, le secrétaire général pour l'administration Christian Piotre.

⁶⁸ L'ensemble des auditions de la commission est repris dans le tome 2 du «*Rapport N°1615 sur la programmation militaire pour les années 2009-2014*» des députés Patrick Baudoin et Yves Fromion, Assemblée nationale, Commission de la défense, avril 2009. 206 pages.

⁶⁹ Patrick Baudoin & Yves Fromion, «*Rapport N° 1615 sur la Programmation militaire pour les années 2009 à 2014*», Tome 1, Assemblée nationale, Commission de la défense, avril 2009. 351 p.

Le rapporteur pour avis, Loïc Bouvard, de la Commission des affaires étrangères remet également son rapport le 31 mars⁷⁰. La Commission des lois avait été elle aussi saisie à cause des articles 12 à 14 constituant le chapitre VI du projet de loi intitulé « Dispositions relatives au secret de la défense nationale ». Son rapporteur Emile Blessig auditionne vingt et une personnes appartenant à l'administration, à la magistrature et aussi à l'ordre des avocats. La Commission examine le projet le 25 mars et le rapporteur remet son avis avec les amendements adoptés par la Commission des lois⁷¹.

La Commission de la défense étudie le rapport et les amendements proposés lors des séances des 7 et 8 avril 2009 et adopte l'ensemble du projet de loi modifié⁷². La discussion du projet de LPM 2009-2014 est alors programmée pour les 18 et 19 mai. L'encombrement du calendrier parlementaire oblige le 5 mai la conférence des présidents de reporter les débats. Le sénateur socialiste de la Nièvre, Didier Boulaud, s'inquiète et interpelle le ministre de la défense lors des questions d'actualité au gouvernement le 15 mai. Il estime que « c'est une mauvaise manière qui est faite à la représentation nationale, mais aussi un mauvais signe adressé à notre outil de défense, à nos armées et à nos industries militaires »⁷³. Le ministre Hervé Morin ne répond pas à la question posée à de multiples reprises par le sénateur : « Quand voterons-nous ? ». Finalement les débats sont programmés à l'Assemblée du 8 au 16 juin.

Le projet de loi

Le projet de loi comprend un exposé des motifs (pages 3 à 18) qui commente les articles de la loi, le projet de loi lui-même (pages 19 à 35) composé de sept chapitres et 17 articles et d'un rapport annexé (pages 37 à 93) composé de paragraphes numérotés de 1 à 503.

L'article 3 de la LPM prévoit pour une période de six années (2009-2014) un financement total de 184,8 milliards d'euros. A la différence de la loi précédente, ce projet couvre cette fois l'ensemble des crédits de paiement (hors charges de pensions) à savoir les crédits d'investissement (Titres V et VI) et aussi les crédits de fonctionnement (Titre III). Sur six ans, les crédits sont de 181,13 milliards d'euros 2008 auxquels il fait ajouter 3,66 milliards de ressources exceptionnelles (cessions). On trouve l'indication des crédits d'équipements dans le rapport annexé. Ils s'élèvent à 101,25 milliards d'euros⁷⁴ soit 54,7% des crédits. A titre de comparaison, la loi précédente ne concernait que les crédits d'équipements pour une valeur de 87,85 milliards d'euros 2003.

⁷⁰ Loïc Bouvard, « Avis N°1558 sur la Programmation militaire pour les années 2009 à 2014 », Assemblée nationale, Commission des affaires étrangères, avril 2009, 44 p.

⁷¹ Emile Blessig, « Avis N°1552 sur la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense », Assemblée nationale, Commission des lois, mars 2009, 88 p.

⁷² Examen du projet de loi N°1216. Discussion générale et examen des articles. Rapporteurs de la commission Patrick Baudouin et Yves Fromion, Rapporteur de la commission des lois, Emile Blessig et rapporteur de la commission des affaires étrangères, Loïc Bouvard, in Compte-rendu N°40 et 41.

⁷³ In *JORF*, Sénat, du 15 mai 2009, p4586.

⁷⁴ Projet de Loi N°1216, op cit, §469, p 89.

Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 83,55 milliards d'euros soit 45,3% du total des crédits.

L'article 4 prévoit un plafond d'emploi, exprimés en fonction de la durée du travail des agents. A la différence de la loi précédente qui avait augmenté les effectifs de 10.432 postes⁷⁵ dont 7.000 au titre de la loi sur la sécurité intérieure (gendarmerie), la LPM 2009 à 2014 diminue le plafond des effectifs de 314.000 ETPT (Equivalent temps plein travaillé) à 276.000 soit une réduction de 45.888 ETPT. L'objectif est d'arriver à une déflation de 54.000 emplois à la « Défense » en 2016. Il y aura, malgré cette « déflation » un redéploiement des effectifs avec par exemple la création de 689 emplois dans le cadre de la mission « Connaissance et anticipation », au bénéfice de la Direction Générale de la Sécurité Extérieure⁷⁶.

La LPM traduit dans les faits les projets du *Livre blanc* qui prévoit une réorganisation des pouvoirs publics en matière de défense. Le gouvernement a voulu revoir les textes de l'ordonnance N°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation de la défense, textes dont les dispositions avaient été codifiées dans le Code de la défense en 2004.

C'est l'article 5 (Chapitre II) de la LPM qui va modifier le Code de la défense. En effet après avoir défini la *stratégie de sécurité nationale*⁷⁷ puis la *politique de défense*⁷⁸, il modifie les attributions du premier Ministre, des ministres de la Défense, de l'Intérieur, de l'Economie et du budget, des affaires étrangères et de la Justice et des autres ministres. (Chapitre II, article 5, sections 1 à 6)

Le Chapitre III (article 6) concerne les mesures d'accompagnement des restructurations. Le chapitre suivant (articles 7 à 9) traite des dispositions relatives aux modalités de cession des installations de la défense et de la réindustrialisation. Le regroupement des armées sur 90 sites pour 2014 implique une vaste réorganisation des implantations du ministère. Une société, la Société financière régionale pour l'emploi et le développement (SOFRED), doit devenir l'outil financier du ministère de la défense pour appuyer les actions de conversion au profit de la réindustrialisation. L'article 9 permet les cessions d'emprises militaires avant leur dépollution, celle-ci étant à la charge du futur acquéreur, le coût étant imputé sur le prix de vente.

Le chapitre V porte sur l'ouverture du capital de certaines entreprises du secteur de la défense. L'article 10 traite de la Direction des Constructions

⁷⁵ Les effectifs du ministère de la défense passent de 436.221 postes en 2002 à 446.653 en 2008. in *Projet de Loi N°187 relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008*, Assemblée nationale, 17 septembre 2002, p 38.

⁷⁶ Rapport N°1615, op cit, pp 40-41.

⁷⁷ « La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter », article 5, § 3, p. 21

⁷⁸ « La politique de défense a pour objet d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées. Elle contribue à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale. Elle pourvoit au respect des alliances, des traités et des accords internationaux », article 5, § 5, p 21.

Navales Systèmes (DCNS) et lui donne les moyens pour créer des filiales. L'article 11 est consacré à la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE) dont l'Etat est actionnaire à hauteur de 99,9%. L'objectif est de faciliter le transfert au secteur privé de ses actifs et de sa filiale SNPE Matériaux Energétiques (SME) et permettre ainsi des partenariats industriels

Le chapitre VI traite des dispositions relatives au secret de la défense nationale. (Articles 12 à 14). L'article 12 comporte les dispositions relatives au déroulement des perquisitions réalisées dans les lieux sensibles. L'article 13 modifie le code pénal afin de préciser la définition des secrets de la défense nationale et l'article 14 vise à harmoniser les dispositions du code de défense avec celles du code de procédure pénale concernant les pouvoirs du président de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) et à la commission.

Enfin le chapitre VII rassemble des dispositions diverses comme la possibilité de rendre inopérant les téléphones portables en cas de nécessité (article 15), la protection des installations nucléaires (article 16) et l'application de la loi sur l'ensemble du territoire de la République (article 17).

Le nouveau format des armées

Le rapport annexé apporte des éléments plus concrets sur la politique de défense de la France, notamment les objectifs et contrats opérationnels pour les cinq fonctions stratégiques définies par le Livre blanc qui fixent ainsi le nouveau format des armées.

La première fonction « *Connaissance et anticipation* » couvre cinq domaines : le renseignement, la connaissance des zones d'opérations potentielles, l'action diplomatique, l'analyse prospective, la maîtrise de l'information. Concernant le renseignement, il est prévu de créer des filières de formation commune, de mettre en place une académie du renseignement et de se doter de moyens techniques d'observations, d'écoutes électroniques, de moyens spatiaux, et de drones.

La seconde fonction est la « *Dissuasion* ». La modernisation sera poursuivie et il est précisé que « ces adaptations se poursuivront dans le respect du principe de stricte suffisance » et que « le nombre d'armes nucléaires, de missiles et d'avions de la composante aéroportée sera réduit d'un tiers ». ⁷⁹ La composante océanique sera toujours composée de quatre SNLE. Le quatrième SNLE NG « le Terrible » sera livré en 2010. Tous les SNLE seront armés à partir de 2010 de missiles intercontinentaux M51 équipés de têtes nucléaires TN75. Ces dernières seront remplacées à partir de 2015 par les têtes nucléaires océaniques (TNO). La composante aéroportée recevra le nouvel appareil *Rafale* qui sera équipé du missile air-sol moyenne portée amélioré (ASMPA). Le premier escadron équipé de *Rafale* à capacité nucléaire sera opérationnel en 2010. Enfin les ravitailleurs en vol seront rénovés. Le programme de simulation basé sur le laser mégajoule (LMJ) sera poursuivi.

La troisième fonction « *Prévention* » consiste à recentrer le dispositif militaire pré-positionné. « Ce dispositif sera concentré sur les zones d'intérêt prioritaire », à savoir deux pôles en Afrique, un sur chaque façade atlantique et orientale, dans le Golfe Arabo-persique, en particulier aux Emirats arabes unis et enfin en Guyane.

⁷⁹ Projet de loi N°1216, op cit, Rapport annexé, §96, p 50.

La quatrième fonction est celle de « *la protection de la population et du territoire* ». Le contrat opérationnel fixé aux armées pour contribuer à la réponse à des crises majeures, est de pouvoir mettre en œuvre une force terrestre de 10.000 hommes en quelques jours⁸⁰.

La cinquième fonction est celle de l'« *Intervention* ». La LPM 2009-2014 fixe comme objectif la remise à niveau des moyens de combat, notamment terrestres. La priorité sera accordée à « la protection des forces, la numérisation de l'espace opérationnel, le rétablissement de la capacité aéromobile et l'acquisition de capacités de frappe de précision dans la profondeur »⁸¹.

Une seconde phase est prévue, pour les années 2015 à 2020, où l'accent sera mis sur les opérations aéro-maritimes et aériennes.

Le contrat opérationnel fixé par la LPM est de pouvoir projeter jusqu'à 8.000 kilomètres, en six mois, une force terrestre de 30.000 hommes pour une durée d'un an, une force aérienne de 70 avions et une force navale ou aéronavale de deux ou trois groupes d'intervention. Enfin, il faut une capacité de réaction (une force d'intervention rapide) composée d'une force terrestre de 5.000 hommes, et d'unités aériennes et navales. Cela fait un total de 35.000 hommes projetables. Les capacités de projection sont revues à la baisse par rapport à la LPM précédente qui prévoyait d'engager 50.000 hommes sans relève pour prendre part à un conflit majeur dans le cadre de l'Alliance atlantique, un groupe aéronaval et un groupe amphibie de 1.400 hommes, une centaine d'avions de combat et un groupe de transport pouvant projeter 1.500 hommes à 5.000 kilomètres en trois jours⁸². Les rapporteurs ont jugé malgré tout ces objectifs ambitieux. Pour qu'ils soient respectés, ils estiment que « cela implique, d'une part, que nos troupes bénéficient d'un entraînement suffisant et, d'autre part, que les coûts liés au maintien en condition opérationnelle (MCO) ne connaissent pas de dérives obérant les crédits d'équipements »⁸³.

Le projet de LPM donne la liste des équipements prévus pour les cinq fonctions⁸⁴ que l'on peut résumer dans un tableau pour chacune des armées. (Voir tableau N°1 en annexe)

Les économies réalisées sur le titre III par la réduction des effectifs (54.000 postes) mais aussi grâce à une rationalisation de l'infrastructure et de l'organisation du ministère de la défense et de ses implantations militaires, permettront de financer l'ensemble des programmes d'armement prévus par la LPM. Pour améliorer la réalisation des programmes d'armement, il est mis en place un comité ministériel des investissements (CMI) qui couvrira l'ensemble d'un programme d'armement. Le projet de loi affirme la nécessité d'une politique industrielle européenne de défense mais ne renonce pas pour autant à toute ambition nationale. Elle distingue les activités liées à la souveraineté nationale (armes nucléaires, SNLE, missiles balistiques), la majorité des acquisitions de défense non stratégiques (avions de combat, missiles, satellites)

⁸⁰ Ibidem, § 133, p 54.

⁸¹ Id Ibid, § 184, p 60.

⁸² Guy Tessier, *Rapport N°383 relatif à la programmation militaire pour les années 2003-2008*, Première lecture. Assemblée nationale, 20 novembre 2002, p. 27

⁸³ Rapport N°1615, Tome 1, op cit, p 83

⁸⁴ Id ibid, pp 46 à 67

qui peuvent relever de la coopération européenne et les autres équipements qui peuvent être librement acquis sur le marché mondial⁸⁵.

Des débats feutrés

Le projet de loi est présenté le lundi 8 juin par le ministre de la défense Hervé Morin aux députés en séance plénière. Les rapporteurs et présidents des différentes commissions interviennent pour donner leur avis, favorable, sur le projet. Pour Guy Tessier, Président de la commission de la défense nationale et des forces armées, « le projet de LPM est cohérent avec le Livre blanc, la révision générale des politiques publiques et la décision de retrouver notre place dans le commandement de l'OTAN ». Il fait part cependant d'un certain nombre d'incertitudes soulevées par cette LPM comme l'absence de recherche sur les matériels nécessaires à l'armée de Terre après 2010, le financement de la défense anti-missiles et des drones, le retard pris sur l'automatisation du champ de bataille, les programmes de cohérence opérationnelle qui ne sont pas chiffrés et la maintenance du matériel⁸⁶.

Une question préalable est posée par Jean-Luc Ayrault au nom du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche en application de l'article 91 § 4 du règlement, question défendue par la députée Patricia Adam, qui avait démissionné en son temps de la commission du Livre blanc⁸⁷.

Patricia Adam critique tout d'abord la méthode du « saucissonnage législatif » utilisée par le gouvernement. En effet ce dernier présente une loi de programmation militaire, mais aussi une loi d'orientation sur la sécurité intérieure et un texte sur la gendarmerie. Elle dénonce ensuite le procédé utilisé par le gouvernement à l'occasion de ce projet de loi, celui d'un « cavalier législatif » consistant à introduire des textes qui n'ont rien à voir avec la programmation militaire. C'est le cas de l'article 5 dont les dispositions « s'inscrivent bel et bien dans la perspective d'un changement profond de l'organisation des pouvoirs publics en matière de défense et de sécurité »⁸⁸ et modifie profondément le code de la défense. Il en est de même pour l'article 6 sur l'accompagnement social des restructurations, des articles 10 et 11 concernant les grandes entités industrielles de la défense, et des articles 12 à 14 sur le secret défense. Pour elle, tout ce qui concerne « le fonctionnement des institutions, n'a rien à faire dans ce texte »⁸⁹.

Sa critique principale porte sur l'article 5 qui accentue, selon elle, le « processus de présidentialisation du secteur de la sécurité au sens large ». Elle dénonce la notion globalisante de « sécurité nationale », notion importée des Etats-Unis⁹⁰ qui fait de la défense nationale une simple composante de celle-ci. « Vous l'avez compris, désormais tout est sécurité et toute la sécurité est sous le contrôle direct du Président ». Jusqu'à présent le domaine réservé était limité à la diplomatie et à la défense. Avec l'article 5, c'est l'ensemble de

⁸⁵ op cit., pp 87-90.

⁸⁶ Voir *JORF*, (N°70) A.N. (CR), mardi 9 juin 2009, p 4990.

⁸⁷ Voir *JORF*, (N°70) op cit, pp 4979 à 5000. Pour la question préalable et l'intervention de Patricia Adam, pp 5001 à 5006 puis début de la discussion générale pp 5006 à 5008.

⁸⁸ *JORF*,(N°70), op cit, p 5001

⁸⁹ Id Ibid, p 5004.

⁹⁰ Ibidem, p 5003.

l'administration. Le ministre de l'Intérieur devient de fait le véritable vice-président en temps de crise. Cet article ne fait qu'« accentuer la dérive présidentiale du régime ». Elle propose aux députés de tenir compte de cette évolution « en créant une commission de la sécurité nationale et de la défense » afin de pouvoir suivre l'évolution engagée par le gouvernement⁹¹. Elle conclut en affirmant que « Dans ce texte, ce qui devait être important ne l'est pas car il n'est malheureusement jamais respecté ; nous le vérifierons, j'en ai bien peur, une fois encore. Je pense bien sûr à la programmation ».

Gilbert Lebris dénonce ensuite au nom du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, la dérive institutionnelle et déplore que le Président de la République ne consulte pas le parlement sur les grands choix stratégiques de la France comme le retour dans les structures militaires de l'OTAN, les opérations extérieures et la création de la base d'Abou Dhabi.

Les députés François Hillmeyer du nouveau centre et Serge Grouard du groupe UMP interviennent pour soutenir le projet du gouvernement et déclarent qu'ils ne voteront pas la question préalable. Celle-ci, mise au vote, n'est pas adoptée.

La discussion générale a lieu lors de la 2^e séance du lundi 8 juin avec vingt-quatre députés inscrits. Les députés abordent ensuite la discussion des articles lors de la 2^{ème} séance du 8 juin et les deux séances du mardi 9 juin. Les articles 12 à 14 avaient fait l'objet d'un désaccord entre la commission des Lois et celle de la défense. Ce désaccord portait notamment sur les modalités de mise en œuvre de la procédure de perquisition et sur les conditions d'élaboration de la liste des lieux classifiés « secret défense » qui risquaient de devenir selon la commission des lois une « zone de non-droit ». Un compromis était nécessaire. Il a été obtenu à Matignon (Premier ministre) le 9 juin. La liste des « lieux classifiés » sera rendue publique et cette classification sera valable pour une durée de cinq ans.

La 1^{ère} séance du 16 juin est consacrée aux explications de vote puis au vote sur l'ensemble du projet de LPM. Serge Grouard, député UMP, trouve le projet non seulement crédible et volontariste mais aussi courageux. Le projet est finalement adopté par 313 voix (UMP et Nouveau centre) contre 173 voix (socialistes, radicaux et divers gauche).

Ces discussions de la LPM en première lecture à l'Assemblée n'ont eu aucun écho dans les quotidiens ou les médias. On est loin d'un grand débat sur la défense en France. Il est fort probable que les débats au Sénat n'attireront pas plus l'intérêt du public sur ces questions devenues « techniques ».

On constate depuis une vingtaine d'année qu'aucune loi de programmation militaire n'a été respectée. Faute d'objectifs stratégiques, aucun choix n'est fait sur les grands programmes d'armement. Pour les réaliser, faute de crédits suffisants, les gouvernements successifs retardent et réduisent les commandes. L'outil militaire risque à force de ces réductions successives de devenir inefficace. Enfin, on assiste à chaque nouvelle loi, à une réduction du format des armées. Là encore, il faudra un jour, adapter nos ambitions à notre outil militaire puisque il n'est plus question d'augmenter les crédits pour la défense. On peut se poser la question de l'incidence de la crise financière et économique sur cette nouvelle LPM qui aggravera les dérives déjà observées lors des lois précédentes.

⁹¹ Ibidem, p 5002.

Annexes

Tableau N°1

Le nouveau format des armées françaises en 2014Armée de Terre : (131.000 emplois)

Forces opérationnelles : 88.000 personnes

- 8 Brigades interarmées
 - 250 chars Leclerc
 - 650 VBCI
 - 292 EBCR (2020)
 - 141 CESAR (2020)
 - 80 hélicoptères de combat Tigre
 - 130 hélicoptères de manœuvre NH90
- 3 Brigades spécialisées
- 1 Brigade Forces spéciales

Marine (44.000 emplois)

- 4 SNLE NG
- 6 SNA
- 1 Porte-avions
- 11 Frégates FREM
- 4 BPC

Armée de l'air (50.000 emplois)

- 300 avions de combat Rafale, Mirage 2000
- 70 avions de transport dont 50 A400M
- 14 MRTT (avions ravitailleurs)

Tableau N°2

Comparaison de l'équipement de 1996 à 2014

Armées	1996	2002	Modèle 2015	2014
Dissuasion nucléaire				
SNLE	5	4	4	4 NG
SSBS-3	18	Néant	Néant	Néant
Mirage IV	18	Néant	Néant	Néant
Mirage 2000	3 escadrons	3 escadrons		
Super étendard	2 flottilles	2 flottilles		
Hadès	30	Néant	Néant	Néant
Armée de Terre				
Chars lourds	927	420 dont		
Leclerc		250		250
Chars légers	350	350		néant
VTT- EBCR	800	500		292
VAB- VBCI	2000	1235		650
Canons	302	208		141
LRM	48	48		
Hélicoptères	340	168	Tigre : 120	80
De manœuvre			NH-90 : 133	130
Armée de l'Air				
Awacs	4	4		
Avions de combat	405	360	Rafale : 152	300
Avions de transport	80	80	0	70
Ravitailleurs	11	14	20	14
Hélicoptères	101	82		
Marine				
Porte-avions	2	1	1	1
SNA	6	6	6	6
Sous-marins diesel	6	Néant	Néant	Néant
4	4			4
TCD-- BPC	4	5		-
Frégate AA	11	4		-
Frégate ASM	17	8		-
Frégate 2è Rg	-	14		
Frégate FREM	74	-	21	11
Avions embarqués	38	58	Rafale 60	
Hélicoptères		40		

Fiche de lecture:

« *SIPRI Yearbook 2008*. Armaments, Disarmament and International Security » - Stockholm International Peace Research Institute - Oxford University Press, Oxford, 2008, 604 pages.

Par **Jean Klein** Professeur émérite de l'Université Paris1 (Panthéon-Sorbonne)

Le 39ème volume de l'Annuaire du SIPRI sur les armements, le désarmement et la sécurité internationale s'inscrit dans la continuité de l'action menée par l'Institut de recherche sur la paix de Stockholm depuis la fin des années 1960 pour fournir des informations fiables à tous ceux qui s'intéressent aux aspects militaires des relations internationales. A l'origine, l'accent était mis sur le désarmement et le commerce des armes. avec les pays du Tiers-Monde, mais au fil des ans le champ des études s'est élargi aux problèmes soulevés par l'organisation de la sécurité internationale et l'analyse des conflits armés. Cette tendance s'est confirmée dans les années 1990 sous l'impulsion de M. Adam Rotfeld (1991-2002) et de Mme Alyson Bailes (2002-2007) qui se sont succédés à la direction du SIPRI après la fin de la guerre froide. Depuis lors, l'Annuaire consacre des développements substantiels au maintien et à la restauration de la paix dans toutes les zones conflictuelles et prête une attention particulière à l'instauration d'un nouvel ordre de sécurité dans l'espace euro-atlantique. Dans ce registre, les métamorphoses de l'OTAN, l'émergence d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et les vicissitudes du partenariat entre l'Union européenne (UE) et la Russie ont fait l'objet d'un examen attentif et l'on s'est également préoccupé de la stabilisation de la situation dans les Balkans et à la périphérie de la Russie à la suite de la désagrégation de la Fédération yougoslave et de la dissolution de l'Union soviétique.

Le nouveau directeur du SIPRI, l'Américain Bates Gill, sous l'autorité duquel a été composé l'Annuaire de 2008 n'a pas répudié l'orientation de ses prédécesseurs mais les problèmes soulevés par l'organisation de la sécurité en Europe et l'évolution des relations transatlantiques ne bénéficient plus du traitement de faveur qui leur était accordé naguère. Certes, ces questions sont évoquées à propos de l'engagement de l'OTAN en Afghanistan et de la crise du Kosovo, mais c'est l'analyse des conflits en Afrique, en Asie et au Moyen-orient qui est privilégiée. Par ailleurs, on renoue avec des thèmes chers à la Peace Research comme la violence structurelle dont Johann Galtung s'était fait le théoricien à la fin des années 1960 et la prise en compte de l'égalité des sexes (gender equality) dans la « réforme du secteur de sécurité ». Ainsi, on invoque les exigences de la « sécurité humaine » pour mettre un terme à la violence directe et indirecte dans les nouveaux conflits armés (pp.87-95) et le chapitre 4 est entièrement consacré à la contribution que les femmes sont susceptibles d'apporter à la restauration de l'ordre public après la conclusion d'un cessez le feu. Enfin, on a le sentiment d'assister à un repli sur les bastions traditionnels

du SIPRI, à savoir l'inventaire des arsenaux des grandes puissances, la production et la commercialisation des matériels de guerre et les négociations en vue du désarmement et de la maîtrise des armements.

Il n'en reste pas moins que l'Annuaire de 2008 demeure un instrument utile pour quiconque souhaite s'informer sur le poids des armements dans la politique de sécurité des Etats et se familiariser avec la problématique du désarmement et de la maîtrise des armements. Dans ces domaines, l'Institut de Stockholm peut se prévaloir d'une longue expérience et il dispose d'une banque de données sur l'évolution du commerce des armes de type classique depuis 1950 et sur les activités des principales industries liées à la défense dans le monde occidental. Certes, les chiffres publiés ne reflètent qu'imparfaitement la réalité en raison de la difficulté d'accéder à des sources fiables et de la conception extensive du secret militaire pratiquée par de nombreux Etats. En outre, les flux « d'armes légères et de petit calibre » (small arms and light weapons ou SALW) échappent pratiquement à toute investigation alors qu'elles jouent un rôle majeur dans la genèse et le développement des « nouvelles guerres ». Toutefois, l'analyse des données recueillies par les chercheurs du SIPRI leur permet d'identifier les tendances lourdes dans le domaine des dépenses militaires mondiales ainsi que dans celui de la production et de la commercialisation des armements. En 2007, on a assisté à une augmentation globale de l'effort de défense des Etats mais celui-ci varie en fonction des situations régionales et des exigences de l'adaptation des appareils militaires à leurs nouvelles missions. A cet égard ils déplorent que les pays de l'UE hésitent à se doter des capacités correspondant aux ambitions qu'ils affichent et que les groupes rebelles au Soudan et en Afghanistan soient mieux armés que les forces mandatées par les organisations internationales pour les tenir en échec.

L'Annuaire fournit également des informations précises sur l'état des négociations en vue du désarmement et sur la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. L'accent est mis sur la gestion des crises nucléaires en Iran et en Corée tandis que la coopération nucléaire civile entre les Etats-Unis et l'Inde est évoquée brièvement. Toutefois, on aurait souhaité que le plan de travail entre l'Iran et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), approuvé en août 2007, fasse l'objet d'une présentation plus nuancée et que l'on ne se borne pas à faire état des procès d'intention intentés en l'occurrence à M. El Baradei. De même, les progrès enregistrés sur la voie d'un règlement de la crise nucléaire coréenne auraient mérité un commentaire moins sommaire dans la mesure où le succès de l'entreprise dépend non seulement du respect par la Corée du Nord des engagements qu'elle a pris mais également des progrès sur la voie de l'organisation de la sécurité en Asie du Nord-Est. Enfin, si l'accord américano-indien sur l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire a suscité des réactions négatives de la part des gardiens intransigeants du traité de non-prolifération de 1968, il eût été convenable de signaler qu'il a également été salué par des esprits qui ne récuse pas la maîtrise des armements mais estiment qu'il faut emprunter des voies nouvelles pour relever les défis du « second âge nucléaire ».

Nous formons le vœu que les prochaines éditions de l'Annuaire accordent une place plus importante aux questions relatives à la restructuration du système de sécurité occidental et abordent de front la problématique du désarmement telle qu'elle a été énoncée par les quatre personnalités américaines qui se sont exprimées à deux reprises, en 2007 et en 2008, dans les colonnes du *Wall Street Journal*. Comme le président Obama a fait écho à leurs préoccupations et que les chances d'une reprise des conversations russo-américaines sur la réduction des armements stratégiques se confirment, nous ne doutons pas que les chercheurs du SIPRI se pencheront sur ces problèmes et apporteront une contribution significative au débat qui s'est ouvert sur les perspectives d'un monde sans armes nucléaires.

*

*

*

Défense & Stratégie

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

Comité de Rédaction

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

Pour nous contacter

Par Courrier :

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

Par Téléphone : 33 (1) 40.46.33.45

Par Internet : buffotot@univ-paris1.fr

Pour trouver les anciens numéros sur Internet :

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