

THÉORIES ET DOCTRINES DE SÉCURITÉ

Yves BOYER

Introduction

Yves BOYER

*Les armées européennes aux prises avec la multinationalité.
Modernité ou impotence masquée?*

Gilles ROUBY

L'OTAN et l'UE. Partenariat ou concurrence?

André DUMOULIN

*La PESD après l'échec
du Traité constitutionnel européen :
avenirs possibles. De la flexibilité opératoire
autour d'un socle commun fragilisé*

Stéphane DELORY

La transformation du système de défense russe

INTRODUCTION

THÉORIES ET DOCTRINES DE SÉCURITÉ

PAR

YVES BOYER (*)

On hésite, en ce qui concerne la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), à qualifier 2005 d'année où il ne s'est rien passé ou d'année noire. Certes, rien ne s'est vraiment passé, dans la mesure où l'agenda affiché par les vingt-cinq membres de l'Union européenne (UE) dans le domaine de la défense est calé sur 2010. Ce qui est à la fois loin et trop proche pour ne pas considérer que rares seront les membres de l'Union qui feront preuve d'une ardeur excessive à honorer leurs engagements d'ici quatre ans. De surcroît, l'arrivée au pouvoir d'Angela Merkel à la Chancellerie à Berlin devrait conforter les atlantistes allemands, majoritaires au sein des milieux militaires, dans leur inclinaison vers Washington. De son côté, Tony Blair se trouve affaibli pour des raisons internes et il est de ce fait difficilement envisageable de le voir prendre des orientations favorables à la PESD même si, il faut le relever, les Britanniques ont opté sur ce sujet, depuis quelques années, pour une attitude très pragmatique. Le Royaume-Uni tend ainsi à se rapprocher très souvent de la position française, pour autant que celle-ci ne devienne pas plus alambiquée qu'elle ne l'est actuellement, avec un pied dans l'OTAN et un autre dehors. Le rejet par la France et les Pays-Bas du projet de Traité constitutionnel a en outre assombri les perspectives de la PESD en éloignant dans le temps le projet de l'amorce d'une diplomatie, sinon commune en tout cas beaucoup plus intégrée, entre les Vingt-Cinq.

Hors d'Europe, 2005 est aussi une année charnière, avec la part de plus en plus grande dans les relations internationales de grands acteurs étrangers à la sphère atlantique. Certains signes ne trompent pas. Par exemple, les grands flux de marchandises et, avec eux, une certaine forme de puissance, se sont bien déportés vers la zone du Pacifique occidental. Désormais, les grands ports européens, à commencer par Rotterdam, qui occupent les premières places mondiales depuis des lustres, sont détrônés par les grands ports asiatiques, qui, de Shanghai à Singapour, poussent comme des champignons : Shanghai, Shenzhen, Qingdao, Tianjin, Ningbo, Canton, Xia-

(*) Directeur-adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France) et président de la Société française d'étude militaire.

men, Dalian, Zongshan, Jiangmen, Hong Kong en Chine; Nagoya et Yokohama au Japon; Busan, Ulsan et Gwangyang en Corée du Sud; Koahsiung à Taiwan; demain Gawadar au Pakistan.... Les Occidentaux ont cependant énormément de difficultés à voir le XXI^e siècle qui débute autrement que celui qui vient de se terminer. Pourtant, le pouvoir et la puissance vont devoir se partager. Trouvera-t-on dans les années qui viennent suffisamment d'hommes de bonne volonté pour accepter de conduire pacifiquement cette évolution ou devra-t-on se recréer des ennemis imaginaires ou réels afin de continuer à en découdre comme lors de ce bon vieux XX^e siècle?

LES ARMÉES EUROPÉENNES AUX PRISES AVEC LA MULTINATIONALITÉ

MODERNITÉ OU IMPOTENCE MASQUÉE ?

PAR

YVES BOYER (*)

La multinationalité au sein des forces armées consiste à mettre sur pied des unités ou des groupes d'unités dont les moyens et les effectifs sont fournis par plusieurs nations (1). Il est généralement admis que cette multinationalité ne doit pas descendre sous un certain seuil quantitatif. Il est en effet inconcevable, pour des raisons de bon sens évidentes, d'envisager des unités élémentaires – compagnies, escadrons ou batteries de 120 à 180 hommes par exemple – composées de contingents d'origines nationales différentes. Les autorités militaires françaises estiment, aujourd'hui, que le bataillon d'infanterie (600 à 800 hommes) à la base des Groupes tactiques interarmes (GT 1500 ou *Battle Group* 1500), dont le principe a été arrêté par les Européens en 2004 et dont une douzaine doivent être mis sur pied dans le cadre de la PESD, ne peut être soumis au principe de multinationalité que si l'interopérabilité des unités est avérée soit au travers des unités multinationales déjà constituées – cas de la brigade franco-allemande –, soit au travers d'une langue commune et des matériels compatibles – l'armée belge et l'armée française.

Si le phénomène de multinationalité touche désormais d'une façon croissante et significative les appareils de défense européens, il correspond à une idée ancienne. Souvent mis en pratique depuis des lustres, à de petits échelons, par les forces aériennes et navales (2), il a pris, au début de la décennie 1950, une dimension effective pour les forces terrestres. L'article 68 du Traité instituant la CED disposait ainsi que les grandes unités de la Com-

(*) Directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France), président de la Société française d'étude militaire et maître de conférence à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France) et à l'École polytechnique (France).

(1) Selon le Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle (ministère de la Défense, Comité interarmées de terminologie militaire, 2003), le terme multinational est un «*qualificatif désignant un organisme, une force, une action qui regroupe du personnel et des moyens appartenant à au moins deux Etats différents n'adhérant pas forcément à la même organisation de sécurité*».

(2) C'est ainsi que, dans le cadre de l'OTAN, la Force navale permanente de la Méditerranée (STANAVFORMED) a été constituée en avril 1992 pour remplacer la Force navale alliée disponible sur appel en Méditerranée (NAVOCFORMED), créée en 1969. En 1995, les Européens ont mis sur pied l'Euromarfor, une force navale européenne non permanente, constituée de bâtiments espagnols, français, italiens et portugais. Elle est activée soit pour un exercice, soit pour un entraînement ou encore pour des missions opérationnelles.

munauté, en l'occurrence, les corps d'armées, seraient formées «*d'unités de base de différentes nationalités d'origine*». L'échec de la CED n'a pas permis cependant de tester, pour les forces terrestres, la validité du concept de multinationalité «*grandeur nature*». C'est finalement l'OTAN qui l'a repris à son compte.

La mise sur pied progressive, au sein de l'Alliance occidentale, de corps d'armée occupant du nord au sud une portion du territoire ouest-allemand face aux forces du Pacte de Varsovie a permis, lors d'exercices menés dès les années 1960, de commencer à procéder à des échanges temporaires et limités d'unités. Cette pratique d'échanges réguliers est apparue être l'un des moyens les plus appropriés pour commencer à lever les obstacles, tant organisationnels que psychologiques, à la constitution d'unités multinationales terrestres.

En 1966, l'OTAN a décidé de créer une force rapide d'intervention terrestre multinationale de faible ampleur – quelques milliers d'hommes –, destinée à manifester d'emblée la solidarité de l'ensemble de ses membres aux pays des flancs nord et sud de l'Alliance : Norvège, Grèce et Turquie. Cette force – Allied Command Europe Mobile Force ou AMF – a été la première unité multinationale de l'OTAN. Les Européens ne sont pas demeurés en reste puisque, lors du sommet franco-allemand de Karlsruhe – 13 novembre 1987 –, Paris et Bonn ont décidé de constituer une brigade commune de 5 000 hommes. Créée le 2 octobre 1989, la BFA – brigade franco-allemande – est composée à parité de soldats allemands et français.

Jusqu'alors cependant, la multinationalité réunissait des Etats européens moyens ou petits qui, au sein de l'OTAN, disposaient chacun d'une réelle puissance militaire adossée à l'arme atomique fournie alors par les Etats-Unis sous le système de la double-clef. C'est ainsi, par exemple, que, en 1985, les Pays-Bas disposaient de 101 000 hommes sous les drapeaux. Cette période «*d'abondance*» est définitivement close. L'armée de terre hollandaise a vu le nombre de ses grandes unités diminuer de 60 % entre 1990 et 2006; elle alignait, à la fin de la Guerre froide, 6 brigades renforcées par 4 autres en cas de mobilisation, contre 2 + 2 actuellement. Sous la double pression de la réduction significative des budgets militaires européens et du recours à la professionnalisation, qui a gagné la plupart des armées européennes, la décennie 1990 a vu s'amplifier le phénomène de multinationalité.

Evolution des potentiels militaires de quelques pays européens

	<i>Hollande</i>	<i>Italie</i>	<i>Portugal</i>	<i>Pologne</i>	<i>Suède</i>
Effectifs de l'armée de terre en 1985	67000	270000	45740	210000	47000
Effectifs de l'armée de terre 2005	23150 -66 %	110000 -59 %	26700 -42 %	89000 -68 %	13800 -71 %
Nombre de chars 1985	1146	1770	66	3500	870
Nombre de chars 2005	283 -76 %	320 -82 %	187	947 -73 %	280 -68 %
Avions de combat en 1985	218	315	116	675	524
Avions de combat en 2005	108 -51 %	199 -37 %	50 -67 %	142 -79 %	170 -68 %

Source : *Military Balance*, 1985-1986 et 2005-2006.

Plus les dividendes de la paix ont fait sentir leurs effets délétères sur les forces armées, plus la multinationalité a acquis une vertu nouvelle mais pernicieuse. A l'exception, jusqu'à présent, de la France, de la Grande-Bretagne et, dans une moindre mesure, de l'Allemagne et de l'Italie, les pays européens y ont eu recours à l'excès non pour affirmer collectivement une certaine puissance militaire dans le cadre de l'Union européenne (UE), mais bien plutôt pour cacher la grande misère de leurs outils de défense, devenus incapables de leur permettre d'agir militairement d'une façon cohérente et efficace. On est ainsi passé en quelques années d'une multinationalité de complémentarité à une multinationalité de pénurie.

LA MULTINATIONALITÉ DES FORCES EUROPÉENNES

Au début de la décennie 1990, sous l'impulsion des Etats-Unis, l'Alliance atlantique s'est transformée en vue d'élargir sa mission, en y ajoutant celle d'agent exécutif destiné à garantir, avec ou sans mandat de l'ONU, la stabilité internationale. Pour y parvenir, l'OTAN a décidé d'avoir «*de plus en plus recours à des corps multinationaux, composés d'unités nationales*» (3). C'est donc l'OTAN qui va prendre la main et «mener la danse» en rationalisant le processus de multinationalisation militaire européenne. La décision du Sommet de Bruxelles de 1994 d'autoriser la mise sur pied de Groupes de forces interarmées multinationales ou GFIM (Combined Joint Task Forces ou CJTF en anglais) (4) a, par ricochet, donné à Washington toute légitimité pour enclencher le processus de transformation de l'Alliance dans un sens propice à renforcer son *leadership*, d'autant plus assuré qu'il allait s'appliquer sur des unités européennes de plus en plus multinationalisées.

(3) «Déclaration de Londres sur une Alliance de l'Atlantique-Nord renouvelée», Conseil de l'Atlantique-Nord, Londres, 5-6 juin 1990.

(4) Un GFIM est un groupe de forces multinationales et interarmées organisé autour de tâches et destiné à pouvoir remplir la gamme complète des missions militaires de l'Alliance. Le concept de GFIM a été lancé à la fin de l'année 1993. Il sera approuvé au Sommet de Bruxelles en janvier 1994.

La multinationalité des grandes unités terrestres européennes assignées à l'OTAN est en effet devenue presque la règle. C'est ainsi que l'ARRC (Allied Rapid Reaction Corps), élément terrestre des Forces de réaction rapide du Commandement allié en Europe (ACE), comprend dix divisions – qui lui sont affectées – provenant de quatorze pays de l'OTAN. Le quartier général de l'ARRC pourrait déployer jusqu'à quatre divisions. Les grandes unités mises à la disposition de l'ARRC sont, pour beaucoup, multinationales : des divisions cadres placées sous la direction d'un seul pays – une britannique comprenant un élément italien, une autre division britannique comprenant un élément danois et une italienne comprenant un élément portugais –, la division multinationale Centre (MND[C]), comprenant des unités belges, néerlandaises, allemandes et britanniques. A côté de l'ARRC sont apparues de nombreuses unités européennes multinationales. La plus récente et sans doute la plus emblématique est la force de réaction rapide de l'OTAN (NATO Response Force ou NRF), une force interarmées et multinationale, souple et rapidement déployable, de l'ordre de 20 000 à 25 000 hommes.

Pour les opérations de stabilisation et de reconstruction, comme celles menées dans les Balkans ou en Afghanistan, la multinationalité prévaut également. C'est ainsi que l'EUFOR qui, sous commandement européen, a succédé en décembre 2004 à la SFOR pour la mission «Althéa», compte 7 000 soldats issus d'une trentaine de pays, dont 22 de l'UE (5). Au sein de la Force internationale d'assistance à la sécurité – FIAS ou, selon l'acronyme anglais, ISAF – déployée en Afghanistan, les Européens contribuent en général par petits paquets aux effectifs de la force – 12 400 hommes en janvier 2006, provenant de 35 pays contributeurs, membres ou non de l'OTAN. 24 d'entre eux avaient moins de 100 personnes actives au sein de la FIAS : Pays-Bas, 24 hommes, République tchèque, 17, Roumanie, 27, Hongrie, 13, *etc.* Il s'agit là d'un excellent exemple de saupoudrage de moyens. Autant dire que si la situation devait dégénérer rapidement en Afghanistan, l'ISAF courrait les plus grands dangers. Ce phénomène de saupoudrage, favorisé par la multinationalité, touche également la composante aérienne de la FIAS (6).

La PESD n'échappe pas à cette tendance à la multinationalisation. L'Eurocorps constitué originellement d'unités franco-allemandes est devenu une grande unité multinationale puisque y figure, outre des unités françaises et allemandes, l'ensemble de la force terrestre du Luxembourg, des unités belges et espagnoles. Le GT 1500 qui prendra l'alerte pour le second semestre 2007 comprendra des unités italiennes, hongroises et slovènes. Six

(5) Avec 450 hommes présents en janvier 2006, la France est le 5^e contributeur de cette force.

(6) En février 2006 les moyens aériens de l'ISAF étaient les suivants : 4 chasseurs-bombardiers F-16 hollandais ; 4 F-16 norvégiens ; 4 chasseurs-bombardiers anglais Harrier GR.7A ; 5 avions de transports C-130 (1 danois, 1 hollandais, 3 français) ; 17 hélicoptères de 4 modèles différents (6 allemands, 5 espagnols, 6 italiens). Cf. «Les ailes de l'ISAF en Afghanistan», *Air et Cosmos*, n°2 013, 13 janv. 2006.

mois plus tard, le GT 1500 d'alerte sera constitué d'unités suédoises, finlandaises, estoniennes et même norvégiennes. Le groupe aérien européen (GAE), état-major ayant notamment pour objectif de mutualiser les fonctions de soutien, de ravitaillement en vol et de transport stratégique, afin d'optimiser l'utilisation des différents moyens nationaux au profit de l'ensemble des pays appartenant au GAE, est composé d'unités provenant de France, de Grande-Bretagne, de Belgique, d'Allemagne, d'Espagne, des Pays-Bas et d'Italie.

La pénurie incite également à mutualiser des moyens nécessaires, par exemple, au transport aérien lourd. C'est ainsi que, en attente de la livraison des futurs avions de transport A 400M, 16 pays européens, dont la France et l'Allemagne, se sont associés pour disposer chacun, au sein d'un consortium multinational, d'un certain volume de crédit de vol d'avions gros porteur Antonov 124. Les structures de commandement n'échappent pas à cette tendance. C'est ainsi que la France a créé officiellement le 1^{er} juillet 2005 un corps de réaction rapide terrestre (RRC-Fr) dont le quartier général, implanté à Lille, a prévu 80 postes – sur environ 450 – réservés à des officiers alliés – Allemands, Belges, Britanniques, Italiens, Hollandais, Grecs, Espagnols, Autrichiens et Bulgares.

Désormais, pour beaucoup d'Européens, ce qui compte est de «montrer le drapeau» au service de causes réputées moralement sans faille et politiquement correctes : stabilisation, reconstruction et instauration de la démocratie. Peu importe que l'outil militaire ait perdu tout ou partie de sa cohérence nationale.

LA COURSE A LA MULTINATIONALITÉ MILITAIRE INSTRUMENTALISÉE

D'une certaine façon, la multinationalité appliquée aux forces armées correspond aussi à un autre processus, celui de la globalisation de l'économie, qui concerne au premier chef le monde occidental. Historiquement, il y a toujours eu concordance entre les modes de production et d'organisation et les capacités militaires. Le phénomène de «globalisation militaire» contemporain se trouve pour sa part renforcé par une autre donnée apparue dès le premier conflit mondial : depuis la Première Guerre mondiale, la structure de commandement des opérations multinationales a eu tendance à s'unifier. A travers l'ensemble des conflits du XX^e siècle, on note la continuité d'un mouvement de concentration du commandement auquel la première guerre du Golfe n'a pas échappé, sans cependant parvenir à réaliser l'unité de commandement, qui sera en revanche atteinte lors de la seconde guerre du Golfe.

En effet, en 1990-91, seule l'unité d'effort, non celle de commandement, était mise en avant. Or, l'unité d'effort permet «seulement» d'assurer qu'il y a bien un responsable unique pour chaque objectif fixé, alors que l'unité de commandement implique un commandement unique de l'ensemble des forces dirigées à la poursuite d'un objectif commun. La nécessité pour les différentes composantes d'une coalition multinationale ou d'une alliance d'adhérer au concept d'unité de commandement est désormais reconnue. Dans le cadre de l'OTAN, des exercices d'entraînement ont vu, par exemple, la constitution de *multinational task groups* où existait une certaine forme d'unité de commandement.

Dans cette perspective, la notion de multinationnalité acquiert un nouveau sens. Elle permet, pour le *leader* de l'Alliance atlantique, d'arriver à imposer, pour des raisons d'efficacité militaire liées au développement des techniques du recueil, du traitement et de la diffusion de l'information, la règle de la «*vision opérationnelle commune*» (7). La recherche de la «*vision opérationnelle commune*» conduit à mettre sur pied des standards communs et uniques de validation des unités et une architecture de commandement commune et intégrée avec laquelle, désormais, «flirtent» les Français. Cette nouvelle règle du jeu est apparue à un moment où les Européens, tirant les «dividendes de la paix», réduisaient leur posture militaire et cherchaient les moyens d'agir ensemble. En gommant ainsi les différences nationales dans la préparation d'opérations militaires communes, l'OTAN ne pouvait que bien s'accommoder de la multinationnalité croissante des unités militaires d'un certain nombre de pays européens. La multinationnalité passe donc du statut d'adjuvant à celui d'un impératif fonctionnel.

Les Etats-Unis ont ainsi atteint un de leurs objectifs stratégiques : entraîner leurs partenaires dans leur sillage et sous leur *leadership*. Cet objectif avait été manqué au début des années 1960 avec la stratégie nucléaire. Au début des années 1960, l'enjeu était double : empêcher que la dissuasion centrale entre les Etats-Unis et l'Union soviétique ne soit perturbée par de nouvelles puissances nucléaires (8) et conforter le *leadership* américain sur l'Alliance par le biais d'une mise à disposition contrôlée des armes atomiques (9) au profit des alliés européens, qui par la même occasion étaient pressés de souscrire à la stratégie américaine de riposte graduée. Actuellement, l'enjeu est d'une nature similaire. Puisque l'arme nucléaire ne joue plus le rôle qu'elle avait du temps de l'équilibre de la terreur, c'est désormais en définissant les concepts stratégiques et en fournissant les moyens sans lesquels une opération militaire d'envergure ne peut être ni planifiée,

(7) *Joint Publication 3-0, Doctrine for Joint Operations*, Washington, 10 sept. 2001. La vision opérationnelle commune est ainsi définie comme «*a single identical display of relevant information shared by more than one command [...] A common operational picture facilitates collaborative planning and assists all echelons to achieve situational awareness*».

(8) Cf. le discours de MacNamara à l'Université d'Ann Harbor en juin 1962.

(9) Cf. l'épisode de la MLF, puis celui de la mise sur pied du NPG.

ni structurée, ni commandée, ni déclenchée que Washington démontre et assoit son *leadership* et, ce, d'autant plus aisément que nombre d'unités européennes sont multinationalisées.

Il reste cependant à démontrer que la participation et l'intégration des Européens à la «*vision opérationnelle commune*» passerait le test d'un affrontement militaire sérieux et ne viendrait pas buter sur un problème de fond qui avait été soulevé lors des débats sur le partage du nucléaire au sein de l'OTAN entre 1962 et 1967. Le problème de l'unité de commandement pour une décision aussi grave que l'ouverture du feu nucléaire avait été formellement tranché par l'adoption de la stratégie de Riposte graduée (MC 14-3) qui, en réalité, ne résolvait aucune des ambiguïtés subsistant entre les Alliés. Demain, la «*vision opérationnelle commune*» ne laisserait pas de marge de manœuvre militaire et stratégique aux Européens. C'est une raison pour laquelle il semble difficile aux Européens, à moins de décider d'aliéner totalement leur autonomie de décision stratégique, de suivre les Etats-Unis jusqu'au bout de leur démarche actuelle. Plutôt que d'unité de commandement, il conviendrait de réfléchir à ce que signifierait pour l'Alliance et pour la PESD l'unité d'effort entre partenaires confrontés à un même défi de nature militaire.

La multinationalité, tel Janus avec ses deux faces «modernité/impotence», ouvre la voie à un modèle de défense dont il convient en conclusion d'esquisser les grands traits. Modèle qui dans son essence barre la route à un essor complet de la PESD.

LE MODÈLE INTÉGRATIONNISTE

C'est un modèle qui se rapproche des orientations prises à Paris depuis un certain nombre d'années. Si on excepte la dissuasion nucléaire, qui continue à singulariser la politique de défense française de ses homologues européennes, pour le reste, les décisions prises depuis une dizaine d'années dans le domaine militaire concourent à mettre fin, dans ce champ comme dans d'autres, à l'exception française, ainsi qu'en témoignent la normalisation des commandements français certifiés par l'OTAN et une tendance croissante à la multinationalité.

Le modèle intégrationniste présente nombre d'aspects positifs. Il est tout d'abord en phase avec l'évolution internationale et sociétale actuelle. Le rôle assigné à la politique de défense est d'être, dans un cadre multinational, le régulateur de certaines pathologies de cette société globalisée, pour remettre dans le droit chemin les perturbateurs. En second lieu, ce modèle présente l'avantage de garantir, y compris dans un contexte de dépenses militaires réduites, une modernisation qualitative des forces. Peu importent finalement la nationalité, le nombre et donc la quantité des unités ou des systèmes d'armes :

ce qui importe est de rester « compatible » avec le partenaire américain. Ce choix débouche sur une cohérence certaine de l'outil militaire par rapport à l'allié le plus puissant, qui est également le « mieux disant » technologique.

Comme corollaire de cette posture, ce qui est acquis en savoir-faire technico-opérationnel est sinon perdu, tout au moins hypothéqué en matière de liberté de manœuvre politico-stratégique. Les accords de Nassau, en 1962, permirent aux Britanniques de conserver, à un coût financier acceptable, leur potentiel de dissuasion nucléaire. Ils n'en obéraient pas moins le contrôle de leur force qui passait, aussi, dans le cadre de l'OTAN. L'alignement sur le modèle dominant a également toujours comporté une dimension industrielle, technologique et matérielle. La recherche de la compatibilité des matériels a ses raisons avouables et parfaitement légitimes d'un strict point de vue militaire. Elle a toujours eu aussi une face cachée liée à la compétition industrielle entre les deux rives de l'Atlantique. Dans le souci d'établir une division du travail avec leurs alliés européens, les Américains instrumentalisent le besoin légitime d'interopérabilité pour d'autres fins que celles strictement liées à la recherche de l'efficacité militaire maximale d'une coalition.

Désormais, la multinationalité acquiert donc une dimension nouvelle et révèle des enjeux d'une nature différente de ceux qui concernent les seuls domaines techniques liés à l'emploi des forces. Les nouvelles approches de la guerre de haute intensité développées dans le cadre des réflexions américaines contemporaines ont désormais une dimension englobante s'imposant à leurs partenaires. Rechercher, dans ces conditions, l'interopérabilité est plus que savoir et pouvoir se battre ensemble. C'est aussi « acheter » un modèle de guerre.

Une version « *soft* » du modèle précédent s'offre aussi aux Européens qui ont baissé la garde. Il s'agit du modèle d'une « super-gendarmerie », dont on peut penser que la FIAS est une sorte de préfiguration : des forces légères, mais pas une armée constituée d'une façon cohérente. La plus grande partie des conflits armés des deux dernières décennies ont été des conflits internes limités à un seul pays ou, plus rarement, avec intervention étrangère et très peu seulement ont été des guerres opposant des Etats. Les tenants du pan-économisme soutiennent que la démocratie de marché étendue à la planète entière atténuera considérablement les risques de conflagration violente entre Etats ou groupes d'Etats. Ils font reposer leur argumentation sur le syllogisme selon lequel un Etat démocratique ne saurait avoir de desseins agressifs : par conséquent, plus il y en aura, moins les risques de conflits majeurs seront grands.

On peut néanmoins faire valoir que nombre de démocraties nouvellement promues ne pourraient s'avérer être que des « *variantes pathologiques de la démocratie* » (10). Leur dysfonctionnement devrait entraîner la prolifération

(10) Robert KAPLAN, « The New Evils of the 21st Century », dans *Violent Conflict in the 21st Century*, Ed. Charles Hermann, Harold Jacobson, Anne Moffat, American Academy of Art and Sciences, Chicago, 1998.

de conflits intra-étatiques appelant des puissances étrangères à intervenir, sous l'égide des Nations Unies ou d'organisations régionales, pour mener des «opérations de paix» impliquant, selon des modes divers, l'emploi de forces armées si possible largement multinationalisées et aptes à conduire seulement des opérations de maintien de l'ordre et de reconstruction. Si ce modèle s'imposait, il pourrait déboucher sur une modification significative des forces européennes appelées à intervenir dans le cadre d'opérations de paix.

Le modèle de «super-gendarmerie» pourrait s'avérer être la bonne réponse à la pathologie actuelle de la société internationale. De plus, il présenterait l'avantage de «coller» mieux que tout autre modèle aux aspirations dominantes des sociétés européennes. Reste qu'il est impossible à «vendre» à ce qui demeure d'institutions militaires nationales dans nombre de pays européens, lesquels verraient ainsi, sans doute à juste titre, leur avenir définitivement hypothéqué pour un présent bien illusoire.

L'OTAN ET L'UE

PARTENARIAT OU CONCURRENCE?

PAR

GILLES ROUBY (*)

L'Union européenne (UE) compte aujourd'hui vingt-cinq Etats membres représentant plus de 450 millions d'habitants. Elle produit un quart de la richesse mondiale et dispose d'une très large gamme d'instruments politiques et économiques. Il est donc inévitable qu'elle devienne une «puissance planétaire», c'est-à-dire qu'elle soit amenée à jouer un rôle majeur dans tous les domaines, y compris dans ceux de la sécurité et de la défense. L'Alliance atlantique et son bras armé, l'OTAN, ont garanti pendant plusieurs décennies la sécurité d'une Europe qui n'existait pas encore politiquement. Les crises de Bosnie, du Kosovo, les événements du 11 septembre 2001 et l'émergence d'un terrorisme international permanent ont conduit l'OTAN à se «transformer» militairement et à élargir le spectre de ses missions, les faisant glisser de la défense vers la sécurité. Ce faisant, l'organisation s'est rapprochée des scénarios «couverts» par la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) mise sur pied en 1999 dans le cadre de l'UE.

Les deux organisations connaissent donc aujourd'hui des problèmes de concurrence dans le domaine de la sécurité et de la défense et de duplication des structures militaires, alors qu'elles sont composées des mêmes nations disposant de moyens uniques limités. Les capacités de l'Europe et des Etats-Unis sont en outre très déséquilibrées : les Européens ne consacrent à leur défense que 40 % de ce que les Etats-Unis dépensent et ils le font de manière si peu coordonnée qu'on estime que les aptitudes réelles des uns et des autres évoluent dans un rapport de un à cinq. De nombreuses approches ont été tentées de part et d'autre depuis quinze ans pour faire évoluer significativement les capacités du côté européen (DCI, PCC, ECAP (1)...), approches qui ont toutes relativement échoué à dépasser le stade des intentions car de nombreuses nations européennes estiment payer à travers l'OTAN une «assurance vie bon marché» et ne voient pas l'intérêt de consentir des efforts supplémentaires.

(*) Colonel, auditeur de la 54^e session du Centre des hautes études militaires (France).

(1) DCI ou *Defense Capabilities Initiative*; PCC ou *Prague Capabilities Commitment*; ECAP ou *European Capabilities Action Plan*.

Face au reste du monde, l'Union européenne et l'Alliance atlantique doivent pourtant faire face, si possible ensemble, aux défis sécuritaires du siècle nouveau. La question se pose donc crûment de savoir quelle est l'évolution souhaitable des relations entre l'Union et l'Alliance : un partenariat définitivement déséquilibré, qui par bien des aspects ressemble plus à un tutorat des Etats-Unis sur le Vieux Continent, ou bien une mise en concurrence « assumée » pour tirer l'Europe vers le haut ? Pour répondre à cette alternative stratégique, il convient de dresser le bilan actuel de l'OTAN et de la PESD en intégrant les évolutions récentes, puis d'analyser les stratégies futures possibles et souhaitables, leurs contenus et leurs conséquences potentielles.

L'ALLIANCE ATLANTIQUE ET L'OTAN

Relations transatlantiques après 1990

Entre 1990 et 2005, les relations transatlantiques ont été qualitativement meilleures que durant les quarante années précédentes. Si les changements géostratégiques survenus après la chute du Mur de Berlin et l'éclatement de l'Union soviétique ont posé la question de la raison d'être de l'OTAN et de sa vocation à préparer la « grande guerre », l'Alliance atlantique et son bras armé l'OTAN ont en revanche constitué le seul outil pour résoudre les crises des Balkans en 1996. Ce succès n'empêche pas de nombreuses nations de considérer l'Alliance comme un outil de circonstance, pas forcément indispensable à leurs politiques de sécurité et de défense. Même si l'Alliance demeure un organisme important pour la consultation politique avant toute action, force est de constater « qu'elle n'est plus le lieu privilégié pour toute réflexion stratégique ». C'est sans doute pour cette raison que l'Union européenne a visé dans le projet de Traité constitutionnel « à définir progressivement une politique de défense commune qui pourrait conduire à une défense commune ».

Concepts stratégiques depuis 1990

Au cours de son histoire, l'OTAN s'est dotée de différents concepts stratégiques, adaptés aux situations géopolitiques des époques respectives.

Le Traité de Washington entré en vigueur le 24 août 1949 est essentiellement caractérisé par trois aspects :

- il donne naissance à une alliance entre Etats souverains. Les décisions sont prises par consentement mutuel sur la base du consensus ;
- il fait de l'OTAN une alliance défensive contre toutes formes d'agression ou d'intimidation, avec, pour objectif premier, d'éviter que la guerre n'éclate ;

- la défense de la zone du Traité est indivisible : bien que, pour des raisons militaires, la zone de l'OTAN soit partagée en divers commandements, les pays membres reconnaissent leur totale interdépendance en matière de défense.

En 1991, deux ans après l'effondrement du bloc soviétique, le concept stratégique est révisé lors du Sommet de Rome. Dès lors se dessine une approche élargie de la défense vers une sécurité fondée sur le dialogue, la coopération et le maintien d'un potentiel de défense collective. L'Alliance se tourne alors vers deux types de missions auxquels elle n'est pas préparée : les opérations de réponse aux crises (Bosnie) et le maintien de la paix hors de la zone OTAN.

En 1999, un nouveau concept stratégique est adopté à Washington dont les traits marquants sont le développement d'un pilier européen au sein de l'Alliance, la prévention des conflits, la gestion des crises, le partenariat, la coopération et le dialogue avec des nations « non otaniennes », l'élargissement de l'Alliance à de nouveaux membres et, enfin, la maîtrise des armements, le désarmement et la non-prolifération.

La disparition de la menace soviétique a donc remis en cause l'OTAN de façon fondamentale. Pour autant, elle n'a pas empêché la pérennisation de l'Alliance, laquelle a été acquise pour les raisons suivantes :

- la résurgence d'une menace majeure à l'Est, peu probable mais toujours possible ;
- le besoin de conserver un cadre de sécurité et de stabilité pour l'Europe face aux nouveaux risques ;
- la démonstration de son efficacité dans les Balkans ;
- la quasi-absence de solution de substitution en matière de défense et de sécurité pour de nombreux pays membres.

Au sommet de Prague, en 2002, les principales évolutions arrêtées en matière de missions ont été les suivantes :

- action en matière de plans civils d'urgence, visant à améliorer la préparation du secteur civil face au risque d'attaques par des agents chimiques, biologiques et radiologiques ;
- renforcement des capacités de défense contre le cyber-terrorisme ;
- étude de faisabilité sur la défense antimissiles pour la protection des territoires, des forces et des populations de l'Alliance.

Les évolutions ultérieures des missions de l'OTAN, décidées en 2004, ont visé à lui permettre de s'engager de manière « expéditionnaire » aux côtés des Etats-Unis. L'organisation est en effet peu capable d'entrer en premier au côté des Américains « hors zone » dans un conflit de haute intensité et aucun indice actuellement ne permet de penser qu'elle y parviendra dans un avenir proche.

Structures politiques et militaires

Le Conseil de l'Atlantique-Nord (NAC) est le seul organe de l'Alliance doté d'une autorité politique et d'un pouvoir de décision réel. Il est composé de représentants permanents de tous les pays membres – 26 ambassadeurs en 2004 –, qui se réunissent au moins une fois par semaine. Le Conseil se réunit aussi au niveau des ministres des Affaires étrangères – au moins deux fois par an – ou des chefs d'Etat ou de gouvernement. Il se réunit aussi régulièrement au niveau des ministres de la Défense. Les vingt-six pays ont les mêmes droits à la table du Conseil. Lorsque des décisions doivent être prises, elles le sont à l'unanimité et d'un commun accord.

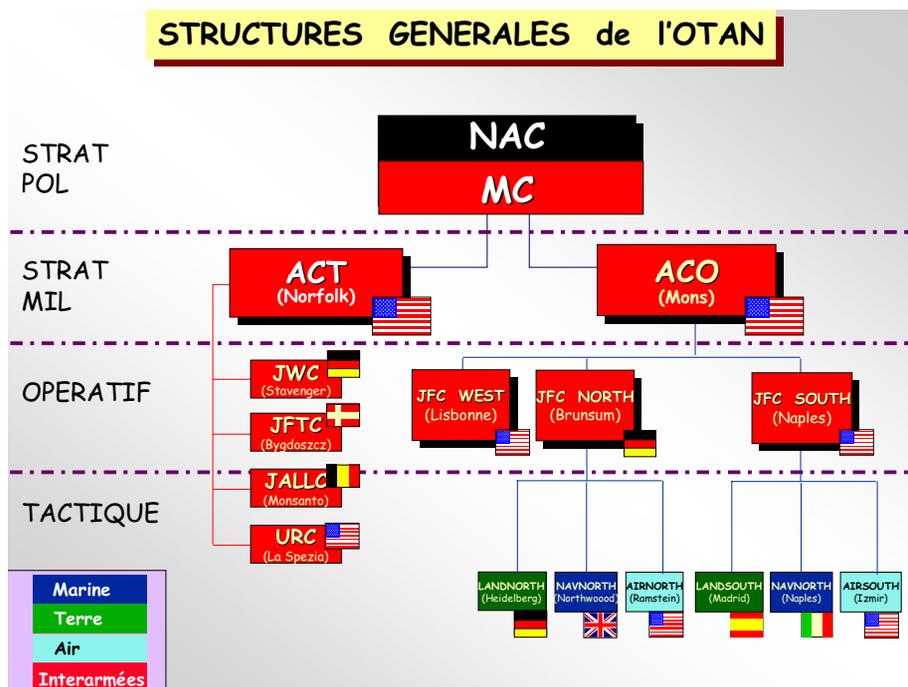
Le Comité militaire (MC) est chargé de recommander aux autorités politiques de l'OTAN les mesures jugées nécessaires à la défense commune de la zone OTAN et d'établir des directives sur les questions militaires à l'intention des deux commandements stratégiques de l'OTAN. Il se compose des chefs d'état-major de chacun des vingt-six pays membres qui se réunissent au moins deux fois par an. Le reste du temps, les pays membres sont représentés par des représentants militaires nationaux, nommés par les chefs d'état-major. Le président du Comité militaire est élu par les chefs d'état-major pour une période de trois ans. Il est également porte-parole du Comité militaire.

Des structures militaires permanentes existent aux niveaux stratégique, opératif et tactique. Bien qu'ayant fait la preuve, à plusieurs occasions, de leur bon fonctionnement, ces structures sont jugées généralement trop volumineuses.

L'Alliance ne dispose plus depuis 2003 que d'un seul commandement stratégique assumant des responsabilités opérationnelles, le commandement allié pour les opérations – Allied Command Operations ou ACO –, situé à Mons en Belgique et commandé par un officier général américain.

Un nouveau commandement stratégique fonctionnel, le commandement allié pour la transformation – Allied Command Transformation ou ACT – a été créé le 19 juin 2003 à Norfolk pour planifier et conduire la transformation continue des capacités de l'Alliance et l'interopérabilité entre les moyens des vingt-six nations. Ce deuxième commandement stratégique est également sous les ordres d'un officier général américain.

La création de l'ACT est étroitement liée à l'évolution des structures américaines stratégiques de commandement au lendemain du 11 septembre 2001, dont l'une des caractéristiques phares a été la mise sur pied d'un nouveau grand commandement fonctionnel (Joint Forces Command ou US JFCOM), chargé de la transformation des forces américaines. Ce commandement est dirigé par le même officier général que l'ACT de l'OTAN et se situe également à Norfolk.



Bilan capacitaire

Tout en étant l'organisation militaire la plus puissante du monde, l'OTAN souffre de fortes lacunes capacitaires. Ces déficits ont essentiellement trois raisons : l'inadaptation des capacités actuelles prévues initialement pour le combat de haute intensité en Europe centrale, la faible volonté politique de transformation des armées européennes en forces expéditionnaires et, enfin, un « lâche abri » de certaines nations européennes, jamais avoué mais bien réel, sous le parapluie américain.

Deux initiatives importantes en matière de capacités ont été lancées à la demande des Américains depuis 1998 – DCI et PCC –, mais ni l'une ni l'autre n'ont réussi à déboucher sur un renforcement significatif de l'OTAN, car les budgets européens ne suivent pas. Un électrochoc semble donc indispensable pour initier les efforts nécessaires.

L'UNION EUROPÉENNE ET LA PESD

Evolutions depuis 1990 et concept stratégique

Le choc des Balkans a sensibilisé l'Union européenne à ses faiblesses en matière de défense et de sécurité, après cinquante ans d'une construction essentiellement économique. Il a également montré clairement qu'il manquait des outils politiques et militaires adaptés à la résolution des problèmes posés. Les crises de Bosnie et du Kosovo ont mis au jour d'autres déséquilibres : l'influence énorme de quelques grands pays européens par rapport à celle de l'Union et l'influence très limitée de l'Union par rapport aux Etats-Unis en raison du manque de capacités crédibles.

L'objectif des Missions de Petersberg définies en 1994, la mise sur pied de la PESD initiée par la Grande-Bretagne et la France lors du sommet de Saint-Malo de 1998 et la création des structures nécessaires à sa mise en œuvre ont constitué la première traduction concrète de la volonté de l'UE d'affirmer un début de puissance. Une orientation plus européenne de quelques pays, dont l'Allemagne en premier lieu, et la détermination de toutes les présidences du Conseil européen à réussir des percées dans le domaine de la PESD depuis 1999 ont permis des progrès très significatifs.

La crise transatlantique de 2003 à propos de l'Iraq a été une autre occasion de progrès. Deux grands pas ont alors été franchis : une stratégie européenne de non-prolifération a été élaborée et, en décembre 2003, une stratégie de sécurité décidée.

Les menaces majeures identifiées dans ce dernier document montrent bien que, pour l'UE, la défense classique appartient au passé. Par rapport à la stratégie de sécurité des Etats-Unis, la stratégie de l'Union se distingue par une approche plus large, combinant tous les moyens des niveaux politique, économique, judiciaire, policier et militaire et refuse clairement une stratégie de frappes préventives sans toutefois exclure l'usage de la force. Le volet préventif privilégie un déploiement rapide de troupes, l'aide humanitaire, des opérations de police, le renforcement de l'Etat de droit et l'aide économique. Cette approche et les moyens correspondants constituent une véritable valeur ajoutée par rapport aux capacités des Etats-Unis et peut fournir une base importante pour une coopération entre ces deux acteurs sur la scène internationale.

Cependant, pour remplir les tâches qu'elle s'est fixées, l'Union bute toujours sur un problème récurrent : des capacités militaires globalement très inférieures à ses ambitions et aux défis sécuritaires futurs.

Bilan capacitaire

Les capacités visées en 1999 à Helsinki étaient destinées à ce que l'UE disposât, à partir de 2003, d'une force d'un volume de 60 000 hommes, avec

les moyens aériens et maritimes adaptés, capable de se déployer dans un délai de soixante jours à plus de 5 000 kilomètres de Bruxelles et avec une capacité de durer au moins une année sur les théâtres potentiels. Un certain nombre d'objectifs sont atteints aujourd'hui, mais, globalement, peu de groupes de travail sur les vingt nécessaires pour atteindre l'objectif d'Hel-sinki sont parvenus à engager des moyens financiers significatifs, montrant par là que de nombreux Etats membres continuent, sans le dire, de payer «une assurance vie bon marché» aux Etats-Unis à travers l'OTAN, plutôt que de consentir des efforts pas toujours très populaires au profit de la PESD.

La validité des objectifs définis en 1999 n'a cependant jamais été remise en cause. Des capacités importantes de commandement ont été mises sur pied et le dispositif a même été complété en 2004 avec le concept des «groupements tactiques 1 500», qui constitue un succès récent. La capacité expéditionnaire de l'Union demeure cependant encore assez limitée et des capacités de commandement permanentes autonomes vis-à-vis des Etats-Unis s'avèrent également indispensables.

Ambitions européennes

L'Union européenne évoque, dans sa Stratégie de sécurité de décembre 2003, trois objectifs majeurs : faire face aux menaces d'aujourd'hui, construire la sécurité dans son voisinage et fonder l'ordre international sur un multilatéralisme efficace. Pendant la rédaction et la discussion du texte de la Constitution européenne, au sein de la Convention et au cours de la préparation des sommets ultérieurs, les aspects de sécurité et de défense ont rencontré en général un grand consensus. Les «non» français et néerlandais des 29 et 31 mai 2005 ont ralenti le projet, mais ne le remettent pas fondamentalement en cause.

Les implications de la stratégie européenne de sécurité et de défense sont multiples :

- être en mesure d'intervenir en amont des crises, rapidement et, si nécessaire, de manière forte. Cela suppose des instruments supplémentaires au niveau politique, diplomatique et civil, en particulier dans le domaine du développement ;
- disposer de capacités militaires expéditionnaires et de capacités civiles de reconstruction ;
- construire un partenariat stratégique plus efficace et équilibré avec les Etats-Unis.

Structures nécessaires et capacités correspondantes

Depuis le Conseil européen de Cologne de juin 1999, l'Union européenne s'est dotée de quatre outils politico-militaires de gestion de crises : le comité

politique et de sécurité, le comité militaire, l'état-major européen et le Haut-Représentant. Si ces institutions ont fait la preuve de leur efficacité au cours des opérations Concordia, Artémis et Althéa, elles n'en présentent pas moins des faiblesses : l'absence d'une structure de planification civilo-militaire, l'absence d'autonomie en matière de renseignement et l'absence de structure militaire permanente de commandement stratégique (OHQ).

Sur ce dernier point, l'Union européenne dispose de plusieurs quartiers généraux nationaux multi-nationalisables en moins de vingt jours pour conduire des opérations autonomes : le CPCO de Paris en France, le PJHQ de Northwood au Royaume-Uni, l'EFK de Potsdam en Allemagne, le COI de Rome en Italie et l'OHQ de Larissa en Grèce. Des procédures très détaillées et éprouvées ont été mises sur pied et testées en 2004 et 2005, aux cours de deux grands exercices, pour vérifier l'aptitude opérationnelle de ces quartiers généraux stratégiques. Les capacités observées sont plutôt satisfaisantes, mais fondamentalement, la mise sur pied d'un quartier général permanent européen de ce niveau (OHQ) constitue l'objectif majeur à atteindre dans les années à venir pour disposer d'un outil militaire pleinement opérationnel permettant à l'Union de conduire des opérations autonomes.

PARTENARIAT OU CONCURRENCE ?

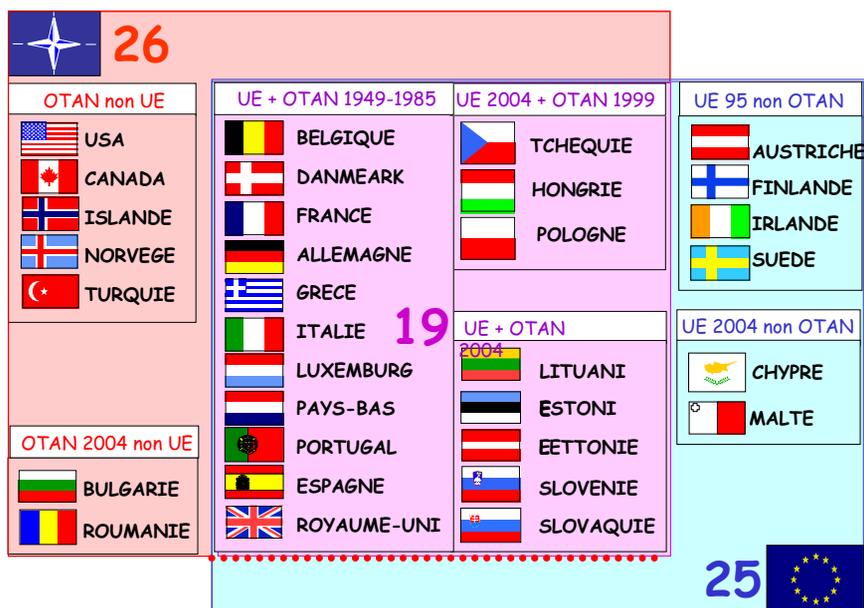
Nature des organisations

Si l'UE et l'OTAN comptent aujourd'hui dix-neuf pays communs au sein de leurs membres, elles n'en constituent pas moins deux institutions différentes, avec des objectifs différents, des outils différents et une culture propre.

L'OTAN est avant tout – même en tenant compte des dernières évolutions – une organisation à vocation militaire, dont la mission principale est de planifier et conduire des opérations militaires décidées par les nations qui la composent. L'Iraq a clairement montré les limites politiques de l'OTAN, puisqu'un désaccord fort entre les pays membres a rendu toute action commune impossible. Les interventions en Afghanistan et en Iraq ont en outre démontré que les Etats-Unis considèrent l'OTAN comme une force de second plan, une sorte de « réserve stratégique » utilisable en deuxième échelon de leurs interventions extérieures et disponible essentiellement pour appuyer leurs intérêts purement nationaux.

L'Union européenne est quant à elle une organisation à vocation politique, qui s'est dotée d'une vaste gamme d'outils couvrant de nombreux domaines, de l'économie à la justice en passant, depuis six ans, par la sécurité et la défense. Dans le domaine des relations extérieures, l'Union est le premier contributeur mondial en matière d'aide et d'assistance économique aux pays en voie de développement. L'Union est en revanche encore limitée

LES NATIONS de l'OTAN et de l'UE



dans ses capacités militaires pour des interventions «lointaines et de grande envergure», capacités qui s'amélioreront sans doute – partenariat ou concurrence? – dans les années à venir grâce à la mise sur pied des forces de réaction rapide (NRF) de l'OTAN.

Les différences entre les deux organisations peuvent être résumées comme suit. D'un côté, l'OTAN est militairement forte, grâce à la superpuissance militaire dominante américaine, mais politiquement faible, compte tenu du déséquilibre entre les piliers américains et européens et d'une prise de décisions par «consensus», qui rend la mécanique otanienne très rigide. De l'autre, l'UE est politiquement forte – même si les «non» récents au projet de Constitution tempèrent ce jugement –, mais militairement plus faible – sa «puissance» repose essentiellement sur les capacités de ses quatre principaux membres et on estime le rapport de force militaire entre les pays de l'Union européenne et les Etats-Unis à un contre cinq –, même s'il faut souligner que le mode de prise de décision sur la base de «l'abstention constructive» lui donne une grande souplesse.

Partenariat actuel

Un partenariat entre les deux organisations existe actuellement et a été formalisé au sein de l'accord dit de «Berlin Plus», qui précise les procédures de mise à disposition du quartier général militaire stratégique de l'OTAN

(SHAPE). Cependant, l'opération Concordia a démontré que l'accord «Berlin Plus» était utile, mais insuffisant, les pays européens «non-otaniens» ne pouvant pas être intégrés convenablement au sein de ce quartier général pour des raisons de sécurité. La volonté de renforcer les approches et actions communes demeure faible entre l'UE et l'OTAN, car Washington continue de se méfier d'une Europe puissante et forte. Et l'Union n'a pas encore atteint un niveau de puissance militaire suffisamment crédible pour peser sur les choix américains dans les domaines de la sécurité et de la défense. Pour compliquer le tout, les Américains hésitent régulièrement, dans leurs options stratégiques, entre recours à l'OTAN ou à des coalitions *ad hoc*, ce qui renforce les positions très critiques et sceptiques de certains pays européens vis-à-vis des Etats-Unis et de l'OTAN.

Options pour le futur

Compte tenu du niveau d'ambition de l'UE, bien décrit depuis 1999 dans les objectifs d'Helsinki, puis complété en 2003 par la Stratégie de sécurité et, plus récemment, par le concept des «groupements tactiques 1 500», trois options semblent possibles quant aux relations futures de l'UE avec l'OTAN :

- l'UE se dote de moyens totalement indépendants pour être en mesure d'atteindre ses objectifs politiques et se sépare de l'OTAN;
- l'UE reste largement dépendante des Etats-Unis dans l'OTAN et entretient le *statu quo*;
- l'UE constitue un fort pilier européen militaire dans l'OTAN, crédible vis-à-vis des Etats-Unis et capitalise sur les investissements déjà consentis dans cette organisation.

L'Union européenne se sépare de l'OTAN au nom de la PESD

Avec cette option, les liens transatlantiques militaires sont détruits dans un avenir prévisible.

Les inconvénients prévisibles sont les suivants :

- des risques globaux qui auraient pu être «couverts» de concert par l'UE et les Etats-Unis devront être assumés séparément, ce qui engendrera une duplication d'efforts et, au final, une diminution de puissance de part et d'autre;
- l'unilatéralisme américain se renforcera, ce qui nuira aux intérêts européens;
- l'UE et les Etats-Unis étant des partenaires commerciaux extrêmement forts, obtenir un consensus européen sur cette option sera sans doute impossible, à commencer par la partie allemande;

- l'UE devra se doter de capacités militaires nettement supérieures à celles admises actuellement, ce qui exigera un effort financier considérable et sans doute inatteignable;
- compte tenu du poids des opinions publiques, l'écart militaire entre l'UE et les Etats-Unis se creusera encore davantage dans les années qui suivront la séparation.

Cette option présente trop d'inconvénients pour être mise en œuvre à court ou moyen terme (2020), que ce soit d'un point de vue économique, psychologique ou financier.

La conservation du statu quo actuel

La conservation du *statu quo* entre l'UE et l'OTAN présente les problèmes suivants :

- avec les accords existants – «Berlin plus» – entre les deux organisations, une coopération de bas niveau pourra durer pendant un certain temps, mais les difficultés connues se renouvelleront au cours de chaque nouvelle opération;
- la dispersion des efforts entre OTAN et PESD ne créera aucune émulation côté européen et les capacités d'agir de l'UE ne s'amélioreront donc pas;
- la capacité d'action et d'influence de l'UE sur les affaires du monde sera limitée à un niveau inférieur à ses ambitions et son rôle de puissance impossible à assumer;
- un grand nombre de nations continuera à éviter tout effort en matière de sécurité et de défense en s'abritant sous le parapluie américain, paralysant ainsi pour partie les efforts de la PESD.

La conservation du *statu quo* ne permettra pas à l'Union européenne de susciter les efforts nécessaires de ses Etats membres pour devenir une «puissance» mondiale.

Un fort pilier militaire européen dans l'OTAN

Créer un fort pilier militaire européen dans l'OTAN revient à prendre la responsabilité de commandements importants.

Compte tenu, d'une part, de la position géographique des commandements de l'OTAN, les uns centrés sur l'Europe et les autres plutôt sur l'Amérique du Nord, et, d'autre part, de leur nature très différente – «opérations» ou «transformations» –, le bon choix pour l'Europe semble bien être initialement les commandements opérationnels, en particulier Mons, Naples et Lisbonne, les Américains se concentrant sur la transformation, l'interopérabilité et les évolutions apportées par les nouvelles technologies.

Le choix de cette option obligera l'OTAN et l'Europe de la défense à se réformer profondément, mais leur permettra, à terme, d'opérer ensemble ou séparément selon les circonstances, les aptitudes ou les zones d'intervention. Cette option constitue un véritable «électrochoc» pour les deux parties : une Europe lâchement endormie soudain obligée de sortir de la tutelle américaine et des Etats-Unis surpuissants et dominateurs soudain appelés à lâcher leur mainmise sur une organisation qui bien souvent ne travaille que pour leurs intérêts nationaux.

Seule cette option peut sortir l'Europe de la défense de l'impasse actuelle, rapidement et par le haut. Elle réclame un grand courage militaire, une forte volonté politique et un débat ouvert et franc des deux côtés de l'Atlantique.

Aspects politiques

La mise en œuvre d'une telle option passe politiquement par l'obligation de n'intervenir hors zone OTAN qu'après une résolution des Nations Unies. Au sein de l'UE, cette approche est actuellement plus développée et la Stratégie européenne de sécurité la considère comme un principe. Les Etats-Unis au sein de l'OTAN devront se fixer le même but pour faciliter le travail en commun.

Concernant les rôles du NAC et du COPS, ces deux structures doivent devenir l'endroit où les partenaires transatlantiques discutent leurs points de vue et leurs plans avant d'entreprendre toute action. Des réunions communes du NAC et du COPS devront être institutionnalisées sur une base trimestrielle, avec un ordre du jour substantiel.

Pendant les périodes de routine, le ministre européen des Affaires étrangères ou son ambassadeur devront assister de manière régulière aux réunions du NAC. Inversement, le Secrétaire général de l'Alliance atlantique devra assister aux réunions du COPS. Durant ces réunions, tous les aspects de la gestion des crises devront être abordés, y compris la désignation de la nation cadre.

Au niveau des comités militaires, des procédures équivalentes devront être établies. L'ensemble de ces mesures assurera en permanence une étroite coopération entre les deux organisations au plan politique et au plan du conseil militaire, tout en préservant les indépendances politiques et décisionnelles. En effet, elles ne réclament pas un haut degré d'intégration pour fonctionner.

Aspects militaires et opérationnels

Le cœur du problème des réformes nécessaires pour mettre en œuvre l'option 3 se situe aux niveaux militaires les plus fondamentaux, c'est-à-dire les niveaux stratégique et opérationnel. L'enjeu consiste à créer un vérita-

ble pilier militaire européen au sein de l'organisation, de même niveau que le pilier américain ou presque et qui soit assez indépendant et puissant pour agir seul si besoin était. Le niveau de l'interdépendance ou de la liberté d'action des deux organisations constitue effectivement le point-clef des réformes nécessaires ou envisagées.

Une Union européenne pilier de l'OTAN à égalité avec le pilier américain produira les effets suivants :

- les deux entités seront capables d'agir politiquement et militairement de manière continue et coordonnée;
- la réactivité des deux organisations et le renfort mutuel seront assurés;
- l'UE et ses Etats membres se concentreront sur des investissements dans les domaines-clefs pour surmonter les lacunes capacitaires existantes.

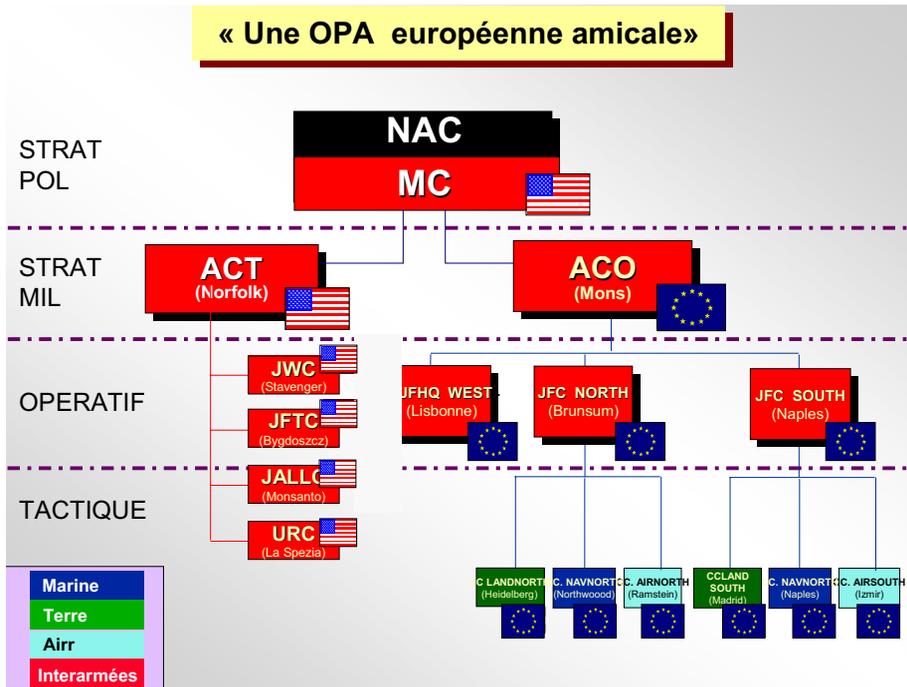
La mise en œuvre d'une telle option suppose que :

- dans les opérations de crise, la moitié des forces engagées sur le terrain vienne des pays de l'UE;
- la chaîne opérationnelle de commandement au niveau stratégique et opératif de l'OTAN soit commandée par des officiers généraux européens - ACO à Mons, JFC de Naples, Brunssum et Lisbonne;
- la solidité de l'Alliance au niveau militaire soit garantie par la présidence du Comité militaire, qui devra être confiée à un officier général américain.

Avec une telle approche, l'Union européenne capitalisera sur ses investissements antérieurs dans l'OTAN, disposera d'une chaîne de commandement autonome pour les opérations de toute nature et une émulation utile sera entretenue *via* les commandements stratégiques. Les Etats-Unis devront accepter une telle réforme de l'OTAN, qui prouverait une grande confiance entre l'Europe de la défense et dépasserait enfin les promesses creuses habituelles. De son côté, l'Europe est parfaitement capable de dégager les moyens financiers nécessaires pour parvenir à des capacités crédibles.

Cette option présente un autre avantage : elle n'interdit pas à l'Union européenne de poursuivre son chemin vers la PESD. L'atteinte des objectifs 2010 actuellement définis par l'Europe sera primordiale pour l'opération dans son ensemble :

- l'interopérabilité complète entre Européens et avec les Etats-Unis, ainsi que la capacité de déploiement rapide;
- la mise sur pied du centre européen de transport stratégique;
- la mise sur pied des groupements tactiques 1 500;
- la concentration des capacités nationales, en particulier les multiplicateurs de forces comme l'aéromobilité, la défense NRBC, la logistique, les écoles de formations...
- l'agence européenne de défense pour le développement des capacités d'équipement.



Enfin, la mise en œuvre de cette option pourrait comporter trois phases : une phase de préparation, une phase de prise de commandement de l'ACO et une phase de prise en compte des autres quartiers généraux opérationnels terminée pour 2010.

* *
*

Les réflexions et propositions qui ont été présentées, pour étonnantes qu'elles puissent paraître, visent à faire avancer l'Europe de la défense en capitalisant sur l'OTAN. Elles cherchent à dépasser le « politiquement correct » habituel, toujours très lisse mais également très stérile, pour sortir de l'impasse ou de la mollesse d'un *statu quo* qui dure depuis trop longtemps.

Compte tenu de l'échec des nombreuses démarches « en douceur » entreprises depuis quinze ans, seul un électrochoc semble aujourd'hui en mesure de réveiller une Europe militairement endormie. La conservation dans la durée d'un partenariat stratégique entre Etats-Unis et Union européenne à travers l'OTAN constitue un objectif plus que souhaitable pour garantir durablement la sécurité des deux continents et, sans doute pour une bonne part, celle de la planète. Cependant, atteindre aujourd'hui un tel objectif stratégique ne peut passer que par un rééquilibrage des piliers militaires européen

et américain, rééquilibrage qui suppose une «émulation assumée et maîtrisée» pour stimuler les Européens et les contraindre à assumer leurs responsabilités.

A cet effet et pour initier la dynamique nécessaire, il serait utile de lancer dès que possible une sorte «d'OPA européenne amicale» sur la chaîne opérationnelle de l'OTAN. Cette initiative, qui peut paraître irrecevable à première vue, obligerait en fait les Européens – la fonction créant responsabilités, donc organes et capacités – à se prendre en charge et à assumer financièrement et militairement leurs devoirs sans «lâche» possibilité d'abri sous le parapluie américain. Quant à la solidité de l'Alliance, elle serait garantie au niveau politique par la présidence du comité militaire, laquelle serait confiée en contrepartie à un officier général américain. Les Américains conserveraient en outre la chaîne de «transformation» de l'Alliance pour continuer à tirer les capacités militaires de l'Alliance vers le haut.

L'option retenue et proposée n'est pas révolutionnaire, mais substantielle, et constitue un des rares chemins encore non exploré pour relancer une véritable Europe de la défense. La construction d'un fort pilier européen au sein de l'OTAN augmentera en effet le poids et la crédibilité de l'UE dans les domaines de la sécurité et de la défense. Simultanément, l'UE pourra améliorer ses compétences spécifiques : la combinaison des moyens militaires et civils pour les opérations de gestion de crises.

Certes, une telle option demandera de l'énergie et du courage pour parvenir à un accord et réclamera des efforts supplémentaires, surtout en matière d'équipement et d'interopérabilité. Elle permettra une adaptation plus facile aux évolutions futures et renforcera le poids de l'Europe et des Etats-Unis face aux grands pays asiatiques. Elle facilitera en outre une plus grande autonomie des deux piliers quand les intérêts des deux rives de l'Atlantique seront divergents.

L'Europe de la défense ne semble pas réalisable de manière réaliste contre ou à côté de l'OTAN. Les intérêts économiques et financiers convergents des nations membres, tout comme la nécessité d'une réponse commune aux défis de l'avenir l'interdisent. L'Union européenne et les Etats-Unis doivent reconnaître leur indiscutable complémentarité à travers un partenariat solide face aux défis futurs de la planète en matière de sécurité et de défense. Cependant, l'émergence d'un fort pilier européen ne saurait se produire si ce partenariat n'est pas stimulé régulièrement pour éviter une mise sous tutelle des uns par les autres. Une «émulation assumée et maîtrisée» semble sans doute un chemin bien étrange pour renforcer un partenariat stratégique entre deux continents, mais cette voie-là, faute de mieux depuis quinze ans, mérite d'être tentée.

LA PESD APRÈS L'ÉCHEC DU TRAITÉ CONSTITUTIONNEL EUROPÉEN : AVENIRS POSSIBLES

DE LA FLEXIBILITÉ OPÉRATOIRE
AUTOUR D'UN SOCLE COMMUN FRAGILISÉ

PAR

ANDRÉ DUMOULIN (*)

Depuis les «non» français et néerlandais lors des référendums sur le Traité constitutionnel européen(1) signé à Rome le 29 octobre 2004, l'Union européenne (UE) est en berne, l'Europe est malade. Fait «par le haut» à partir des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Union revus et corrigés par une CIG, le projet de Traité a été rejeté par une majorité franche de citoyens qui ont fondé leur rejet dans un mixte d'argumentaires socio-économiques et géopolitiques. La peur de l'avenir, celle de l'élargissement à la Turquie, d'une Europe sans frontières, de l'ultralibéralisme, des délocalisations et de la mondialisation non contrôlée furent quelques-uns des multiples arguments avancés qui, paradoxalement, ne renvoyaient pas explicitement au contenu du Traité, ne proposaient aucune alternative et dont certains pouvaient, au pire, flirter avec le populisme, le nationalisme et la xénophobie.

Cette apparente «erreur de cible» dans une Europe sans opinion publique unifiée (2) vivant une sorte de «*désenchantement démocratique*» (3), dans une Union européenne qui a perdu une partie de son élan, pourrait renvoyer à une vision duale autour d'un «choc des cultures», davantage que la traditionnelle «lutte des classes». Nous pourrions être face à une dialectique où la culture du sentiment et de la contestation (4) coagulatrice d'angoisses

(*) Attaché de recherche à l'École royale militaire (Bruxelles, Belgique), maître de conférences à l'Université de Liège (Belgique) et à l'Université libre de Bruxelles (Belgique) et membre du Réseau multidisciplinaire d'études stratégiques.

(1) Pour une analyse de l'échec des référendums français et néerlandais, cf. Valéry GISCARD D'ESTAING, «Réflexions sur la crise de l'opinion à l'égard de l'Europe», *Le Monde*, 15 juin 2005; Sabine VON OPPELN/Carina SPRUNGK, «Constitution et construction européennes : regards français et allemands», *Visions franco-allemandes*, n° 6, oct. 2005; Gaëtane RICARD-NIHOUL, «Le non français du 29 mai 2005 : comprendre, agir», *Études et recherches*, n° 44, oct. 2005; Thierry CHOPIN, «La culture politique française face à l'Europe», *Questions d'Europe*, n° 6, 17 oct. 2005.

(2) Cf. Bruno JEANBART, «Les opinions européennes face au traité constitutionnel», *Politique étrangère*, 2^e trim. 2005.

(3) Pour reprendre l'expression utilisée par Jacques Delors dans son intervention à la conférence annuelle sur l'état de la PESC, Institut des études de sécurité de l'Union européenne (IESUE), Paris, 26 sept. 2005.

(4) Qui ira jusqu'à confondre libéralisme et ultra-capitalisme, ratification du Traité constitutionnel européen et lancement des négociations d'adhésion de la Turquie.

disparates s'opposerait à la culture de la raison et du compromis nécessaire au «vivre ensemble» et à l'apaisement entre Etats membres et Etats non européens (5). Pour d'autres, il s'agit avant tout d'une rupture entre, d'un côté, les élites dirigeantes et, de l'autre, les peuples qui estiment qu'une Union européenne ne peut se construire sans tenir compte des citoyens qui la composent et lui donnent en grande partie sa raison d'exister.

En attendant la réunion des Vingt-Cinq – qui avait été décidée par le Conseil des 16-17 juin 2005 – au premier semestre 2006, sous présidence autrichienne, pour faire l'état des débats relatif à la ratification de la Constitution européenne, les dirigeants européens ont entamé d'abord une période d'introspection morose, avant de lancer çà et là quelques actions symboliques (6), ainsi que plusieurs propositions pour tenter de remettre l'Union européenne sur les rails : geler quelque temps les procédures nationales de ratification afin de prendre le recul nécessaire et éviter une éventuelle contagion du «non» (7); reprendre le processus de ratification après 2007 (8), dès lors que, début juillet 2005, plus de 50 % des citoyens européens (9) avaient déjà approuvé le Traité; enterrer le Traité constitutionnel et sortir de la théologie sur l'avenir de l'Union en remettant l'Union au travail dans le cadre du traité de Nice toujours d'application (José Manuel Barroso); lancer un «plan C» (comme consolidation, conditionnalité et communication) (10), afin de mieux vendre l'élargissement, dont le principe est intimement lié à l'attitude des citoyens européens face à la «Constitution»; engager le plan «D» (comme démocratie, dialogue et débat) (11), dont le cœur se situe autour des débats nationaux à engager auprès des citoyens européens afin de lutter contre l'«euro-frilosité» par une promotion de l'UE; entamer un dialogue avec les citoyens

(5) Marcel BOLLE DE BAL, «Europe : le choc des cultures?», *Le Vif-L'Express*, Bruxelles, 10 juin 2005.

(6) Annonce par la Commission européenne de la mise au rebut de quelque soixante-dix propositions de loi jugées inutiles ou inefficaces, «alimentant l'europhobie» (José Manuel Barroso).

(7) A ce moment-là, un nouveau calendrier d'échéance de processus de ratification pourra y être décidé par le Conseil afin de s'adapter aux décisions de report qui auraient été prises par certains Etats. Il s'agirait d'éviter une nouvelle fracture sur le mode français ou néerlandais pour cause de précipitation. Le Conseil de juin 2005 a donc décidé de ne plus pouvoir s'en tenir à la «Déclaration à l'acte final de la signature du Traité établissant une Constitution», qui stipulait que «si, à l'issue d'un délai de deux ans [à savoir le 1^{er} novembre 2006, NDLR] à compter de la signature du traité établissant la Constitution, les quatre cinquièmes des Etats membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question». Bref, on gèle avant de se recompter à la fin du processus de ratification.

(8) Après les élections municipales et provinciales néerlandaises (mars 2006 et mars 2007), les élections présidentielles françaises (2007).

(9) Soit directement (référendums comme en Espagne et au Luxembourg) soit indirectement (parlements). Au 6 juillet 2005, quatorze pays avaient adopté le Traité. Les neuf autres pays ont décidé de post-poser leurs procédures de ratification afin d'engager préalablement une réflexion nationale sur l'avenir de l'Union.

(10) Proposé par le Commissaire européen chargé de l'élargissement, Olli Rehn.

(11) Lancé le 13 octobre 2005 par la Commission européenne.

en proposant un plan en deux phases pour relancer le débat sur l'Europe (12)...

Compromis entre les fédéralistes et les intergouvernementalistes, entre la rupture et le «*possibilisme*» (Jacques Delors), le Traité constitutionnel rejeté par les deux référendums n'a pas empêché l'Union européenne de continuer à fonctionner à partir du Traité de Nice. Certes, la visibilité européenne est particulièrement brouillée depuis l'automne 2005 et la présidence britannique n'a rien fait pour l'améliorer. Entre la poursuite du processus d'approfondissement, la crise conjoncturelle autour des référendums, la crise structurelle de fonctionnement des institutions et une possible déconstruction (13) du modèle européen, le paysage européen n'a jamais été aussi complexe et déprimant, les choix pour l'avenir cornéliens et incertains.

Reste que la contestation d'une minorité agissante à l'échelle de l'Union à propos du Traité constitutionnel ne s'est pratiquement pas exprimée dans le volet sécurité et défense et encore moins sur l'Union comme acteur international. A cet égard existe un formidable différentiel de perception et de positionnement des citoyens selon les secteurs d'engagement de l'Union. Si l'économique, le social, l'identitaire national et l'institutionnel ont composé le champ de la tourmente et la déception citoyenne, le champ de la politique étrangère et de sécurité a été ignoré. Mieux, les Eurobaromètres continuent à indiquer un large consensus pour considérer favorablement les avancées en matière de politique étrangère et de politique de sécurité et de défense (PESD). Rappelons celui de janvier 2004 du souhait porté par 82 % de la population de l'UE de voir édifier une politique commune de défense (PCD) (14).

UNE PESD EPARGNÉE

La politique étrangère européenne subit encore et toujours la prégnance intergouvernementale (15) et la PESD peut encore être lue comme un

(12) L'objectif de la première phase serait d'aboutir à des accords sur des questions-clefs liées à la démocratie, tels que la Charte européenne des droits fondamentaux, le besoin d'une transparence accrue et l'initiative législative des citoyens. Il s'agirait d'obtenir un texte provisoire sur un projet de Constitution d'ici à la fin 2006. La seconde phase serait destinée à répondre aux critiques et aux questions controversées sur l'avenir de l'UE, telles que l'élargissement, le rôle de l'UE dans le monde ou encore le modèle social et économique européen. En fin de procédure, un nouveau texte serait soumis à débat lors d'une convention s'étalant sur 2007 et 2008 pour être éventuellement mis aux voix dans le cadre d'un référendum consultatif européen. Cf. le document de travail rédigé par les députés Andrew Duff (ADLE, Royaume-Uni) et Johannes Voggenhuber (Verts/ALE, Autriche) de la commission institutionnelle du Parlement européen.

(13) Cf. Maxime LEFEBVRE, «Et si l'Europe se déconstruisait...», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005, pp. 234 et suiv.

(14) Précisons que l'analyse d'un sondage SOFRES réalisé après l'échec des référendums français et néerlandais indique qu'une majorité (sauf chez les Britanniques) de citoyens de «grands» Etats européens interrogés estime que les questions de PESC et PESD doivent relever de l'échelon européen (*Le Monde*, 4 oct. 2005).

(15) Cf. Wolfgang WESSELS, «La voie d'une puissance européenne ou bien cosmétique intergouvernementale? Les dispositions du Traité constitutionnel sur la PESC», *Annuaire français des relations internationales*, vol. VI, 2005, pp. 647 et suiv.

outillage sous contrôle subtil de l'Alliance atlantique par le biais de la «complémentarité parfois compétitive» (16) et d'une «visibilité par défaut» : cela s'exprime par des missions moins *hard* ou par des interventions palliant l'absence de l'Alliance (selon les termes des accords dits «Berlin plus»). Toutefois, cette posture n'implique pas de préséance automatique, car le choix d'intervenir se fait toujours à la carte, au cas par cas, selon les circonstances et fait jouer des paramètres institutionnels, mais aussi nationaux et relationnels autant politiques, économiques, militaires que psychologiques. En fait, les valeurs que cette PESD véhicule assurent une partie importante du soutien parlementaire et des opinions publiques très sensibles à l'interventionnisme humanitaire.

Qui plus est, la PESD est un élément de la politique de sécurité pluridimensionnelle de l'Union européenne, qui ne veut être ni une «puissance civile» ni une puissance impériale. Pour ce faire, cette politique dispose d'un spectre entier d'instruments d'action, allant du dialogue politique jusqu'à l'action militaire, en passant par la coopération au développement, l'aide humanitaire, la prévention des conflits, la gestion policière, la formation à la bonne gouvernance. L'UE développe ainsi une conception holistique et globale de la sécurité, comme cela est exprimé à suffisance dans la Stratégie européenne de sécurité adoptée par les 25 ministres des Affaires étrangères à Bruxelles, fin décembre 2003.

Le fait que la PESD n'ait pas subi la tourmente référendaire – à l'exception de quelques voix isolées (17) à propos de la dépendance transatlantique relative à la solidarité en cas d'agression (18) – s'explique par le fait que celle-ci repose sur un substrat éthique et une liberté de manœuvre «totale» laissée à chaque capitale. D'une part, les missions dites de Petersberg, inscrites depuis le Traité d'Amsterdam depuis 1997 et enrichies par de nouvelles tâches reprises dans la Stratégie européenne de sécurité de décembre 2003 (19), contiennent pour l'essentiel un label «humaniste» : aide humanitaire, récupération de ressortissants et tout le champ des missions de combat de gestion de crise et de maintien de la paix. D'autre part, cette même PESD dispose de garde-fous au profit

(16) Ainsi l'implication croisée des deux organisations en Afrique ou les concepts voisins mais compatibles entre la NRF (OTAN) et les *Battlegroups* (UE). Cf. André DUMOULIN, «L'Otan : opportunités et incertitudes de la 'boîte à outils', in Patrice BUFFOTOT (dir.), *La Défense en Europe. Avancées et limites*, La Documentation française, Paris, 2005, pp. 207 et suiv.

(17) Général Henri PARIS, «Après l'échec du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, quelle Europe de la défense?», in Collectif, *L'Insurrection démocratique. Propositions pour une refondation du projet européen*, Paris (à paraître); Jean MICHEL/Jérôme RIVIÈRE, *Rapport d'information sur les nouveaux défis de la construction de l'Europe de la défense*, Assemblée nationale (doc. n° 2 531), Paris, 27 sept. 2005, pp. 25-27. D'autres, proches des mouvements de paix, voient dans le Traité constitutionnel une militarisation de l'UE (cf. Luc MAMPAEY, «Champ libre pour la militarisation de l'Europe», *Note d'analyse*, GRIP, Bruxelles, 13 juin 2005).

(18) Reste que cette dépendance est inscrite dans le cadre sécuritaire européen depuis le Traité de Bruxelles modifié de 1954, qui mentionnait expressément le lien institutionnel avec le Traité de l'Atlantique-Nord et qui est toujours d'application aujourd'hui entre les dix membres de l'Union de l'Europe occidentale.

(19) A savoir les actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, la prévention des conflits, les missions de lutte contre le terrorisme.

du caractère régalien de l'Etat-nation : en effet, elle est avant tout la mise en place pragmatique et flexible d'un dispositif politico-militaire intégrant des organes décisionnels et des forces armées et policières de projection sur appel, sous couvert d'approbations nationales, pour une politique que l'on souhaite commune mais qui reste encore aujourd'hui concertée.

Selon Javier Solana, il n'y a donc « aucune obligation de déclarer des forces, que ce soient en termes quantitatifs ou qualitatifs. Chaque Etat membre est libre de déterminer sa contribution au catalogue de forces de l'UE en fonction de ses contraintes propres. Il n'existe donc pas d'approbation collective des 'objectifs de forces' assignés à un Etat. Ce caractère volontaire des contributions se retrouve dans la mise à disposition effective des forces en cas de besoin. Les Etats membres, indépendamment de leur contribution au catalogue de force, sont libres de participer à une opération » (20).

La construction de cette PESD consensuelle a donc pu se faire de manière pragmatique, mais prudente et modeste dans ces actions et orientations. Ces succès relatifs dans le domaine interventionniste (21) ont assurément renforcé son image positive. Cette image est elle-même soutenue et alimentée par un cadre légitimant. Celui-ci est constitué de plusieurs couches, qui reposent sur des valeurs à la fois historiques de la construction européenne, sur ses philosophies juxtaposées, mais aussi sur certains concepts qui furent progressivement mis en place à la suite des définitions opérationnelles de la PESD. Nous passons bel et bien de l'opérateur à l'identitaire, de l'outillage au substrat de légitimité (22).

L'outillage de la PESD

*Un Comité politique de sécurité et de défense (COPS), instance politique de décision sous le contrôle des ministres des Affaires étrangères;

*Un Comité militaire;

*Un état-major militaire européen;

(20) Javier SOLANA, « Le développement des capacités militaires de l'Union européenne », *Défense nationale*, juin 2002, p. 10.

(21) D'abord en Macédoine (« Concordia ») puis à Bunia, en Ituri (RDC), sous un mandat bien délimité; parallèlement en Bosnie, avec des missions de police spécifique; une première mission EUJUST Thémis « Etat de droit » en Géorgie (juillet 2004); en Bosnie, fin 2004, en remplacement de la SFOR, mais cette fois en mission civilo-militaire (Opération Althea EUFOR) de 7 000 hommes sous commandement britannique, en synergie avec les moyens capacitaires de l'OTAN; aide au renforcement de la force africaine de maintien de la paix au Soudan (Darfour); soutien à l'organisation de l'Union africaine (UA) via la présence de planificateurs militaires européens; participation à une mission de reconnaissance de l'UA en Somalie; mission EUPOL, à Kinshasa, d'encadrement d'une unité de police intégrée congolaise; mission EUSEC de conseil et d'assistance pour la réforme du secteur de sécurité en République démocratique du Congo (juin 2005); décision de former les magistrats et policiers iraqiens hors du pays; première mission d'observation et de supervision d'un accord de paix dans la province d'Atjeh, en Indonésie, entre forces gouvernementales et un mouvement rebelle (6 mois).

(22) Cf. André DUMOULIN / Raphaël MATHIEU / Gordon SARLET, *La Politique européenne de sécurité et de défense. De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruxelles, 2003.

*Un objectif de forces (*Headline goal*, mis au point au Conseil d'Helsinki, en 1999), à savoir l'identification de forces sur appel (catalogue) aux alentours de 60 000 hommes avec leurs équipements (hors réserve), forces reposant néanmoins sur des capacités encore à améliorer ou à acquérir. Cet objectif de forces et de capacités fut actualisé pour une posture à l'horizon 2010 impliquant une forte réactivité via les *Battlegroups*;

*Un plan d'action européen sur les capacités (2001) associé à un objectif de forces;

*Un objectif de réactivité avec la désignation de treize groupements tactiques – *Battlegroups* (23) – d'environ 1 500 hommes, pour des interventions ultra réactives (10 jours et 5 jours pour les éléments précurseurs) et musclées en cas de crise, ce, afin de mieux répondre aux demandes onusiennes et d'éviter le scénario à la rwandaise (24);

*Une Agence européenne dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, de l'acquisition de l'armement (dite Agence européenne de défense) (25), qui vit le jour en juillet 2004, dans une configuration intergouvernementale encore légère, avec pour objectif de rendre cohérents au niveau européen l'identification des besoins, l'harmonisation et l'acquisition d'équipements, les programmes de recherche et le soutien à l'industrie qui, en Europe, a commencé à se constituer en grands groupes transnationaux (BAe Systems, EADS, Thalès);

*Un mécanisme *Athéna* distinguant désormais les coûts nationaux des missions PESD imputables à chaque Etat participant (soldes et primes) et les coûts communs (comme les quartiers généraux de la force) qui sont financés par le budget multilatéral;

*Le développement de cellules de coordination des mouvements;

*Un objectif global civil 2008, défini en décembre 2004;

*Une stratégie européenne de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (décembre 2003);

*Un plan d'action de lutte contre le terrorisme (novembre 2004);

*La maîtrise de missions civiles de gestion de crise *via* la définition d'une force européenne de police (26) puis de gendarmerie (27), sur appel de quelques milliers d'hommes, qui va avoir pour fonction de flexibiliser le réactif et le préventif des missions de l'Union.

Au-delà, il s'agit des valeurs sous-entendues derrière le descriptif des missions dites de Petersberg, dans la Stratégie européenne de sécurité de 2003 (28), dans le modèle de Livre blanc européen de la sécurité et de la

(23) D'une part, quatre *Battlegroups* strictement nationaux français, italien, espagnol et britannique. D'autre part, des structures multinationales : 1) France, Allemagne, Belgique, Luxembourg et Espagne (à partir de l'Eurocorps); 2) France et Belgique; 3) Allemagne, Pays-Bas et Finlande; 4) Allemagne, République tchèque et Autriche; 5) Royaume-Uni et Pays-Bas; 6) Italie, Hongrie et Slovaquie; 7) Italie, Espagne, Grèce et Portugal; 8) Pologne, Allemagne, Slovaquie, Lettonie et Lituanie; 9) Suède, Finlande et Norvège (un Etat tiers). Relevons que le premier groupement de force a été mis en alerte un semestre en 2005. En 2007, une capacité de conduire des opérations simultanées sur deux théâtres distincts a été planifiée.

(24) Capacité de disponibilité, déployabilité, état de préparation, souplesse, capacité de durer, survivabilité, protection médicale des forces et interopérabilité.

(25) Cf. article III-212. L'accord des ministres de la Défense et des Affaires étrangères des Vingt-Cinq Etats européens date du 17 novembre 2003. L'Agence a son siège à Bruxelles et est placée sous la présidence de Javier Solana.

(26) Dont le renforcement des structures spécifiques des opérations policières (à savoir la planification, le support opérationnel, les entraînements tactiques, le financement, la formation commune).

(27) Adoption de la proposition française faite à l'automne 2003 de créer un Corps européen de gendarmerie de 2 300 hommes (France, Pays-Bas, Espagne, Italie, Portugal) apte à intervenir (avec un élément précurseur de 800 hommes déployables en 30 jours) dans les situations de transition, entre la phase des opérations militaires et la phase civile et policière. L'état-major est installé à Vicenza depuis octobre 2004. Le premier exercice d'état-major fut réalisé le 17 juin 2005.

(28) Cf. André DUMOULIN, «La sémantique de la 'Stratégie' européenne de sécurité. Lignes de forces et lectures idéologiques d'un préconcept», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005, pp. 632 et suiv.

défense mis au point par l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (29); derrière la création d'une Académie européenne de sécurité, sorte d'Erasmus militaire; derrière la création de l'Agence européenne pour la gestion des frontières extérieures; derrière l'élaboration, sous la récente présidence luxembourgeoise, d'un document générique sur les normes de comportement applicables à toutes les catégories de personnel impliqué dans les opérations PESD, pour assurer que les militaires et les civils «soient des représentants dignes» (30) de l'Europe; derrière le futur et véritable Concept stratégique civilo-militaire européen dans une logique privilégiant la sécurité intérieure; derrière l'intégration, dans le Traité constitutionnel européen non ratifié, des notions de droits fondamentaux, de solidarité commune en cas d'agression naturelle ou terroriste – mais aussi du concept territorial de clause de défense mutuelle, certes encore enchâssé dans la compétence opérationnelle otanienne pour les Etats membres de l'UE également membres de l'Alliance atlantique.

Nous pouvons constater combien l'association entre structures, opérations et valeurs forment un cube aux angles interactifs redondants. Nous pouvons aussi observer que les concepts inscrits au sein même du Traité constitutionnel européen aujourd'hui malmené étaient particulièrement riches de solidarité autour de valeurs communes à défendre. En effet, les Etats y avaient intégré le concept de coopération structurée permanente (articles I-41 §6 et III-312), une clause d'assistance mutuelle en cas d'agression armée (article I-41, §7) et une clause de solidarité en cas d'attaque terroriste, de catastrophe d'origine naturelle ou humaine (articles I-43 §1 et III-329), certes déjà suggérée lors du sommet de l'UE juste après les attentats de Madrid du 11 mars 2004. Bien entendu, ces articles contiennent bon nombre de garde-fous, comme les spécificités nationales et les engagements otaniens, alors que l'architecture PESD qui les soutient est nécessairement complexe lorsque l'on songe par exemple à la double casquette du futur ministre des Affaires étrangères. Néanmoins, un saut qualitatif devait être observé dans ce Traité constitutionnel en matière PESD (31). D'une part, la solidarité entre Etats membres en difficulté se voulait en phase avec les valeurs (32) inscrites au titre de la Charte des droits fondamentaux (préambule; titre VI de la partie I; partie II contenant la Charte des droits fondamentaux). D'autre part, la coopération structurée permanente fixée à la majorité qualifiée pouvait apporter à la fois flexibilité et crédibilité militaire *via* les «critères plus contraignants» encore à définir précisément.

(29) «*European Defence. A proposal for a White Paper*», Report of an independent task Force, IESUE, Paris, mai 2004.

(30) Luc FRIEDEN, ministre luxembourgeois des Affaires étrangères, *Bilan de la présidence dans le domaine de la PESD*, Assemblée de l'UEO, Paris, 13 juin 2005.

(31) Serge VINÇON, *Rapport d'information sur les apports du Traité constitutionnel en matière de politique étrangère et de défense*, Sénat (doc. n° 340), Paris, 12 mai 2005.

(32) André DUMOULIN, «Valeurs européennes et sécurité et défense», *Revue générale*, Hamme-Mille, mai 2005.

Avec les difficultés que pose la ratification du Traité constitutionnel, plusieurs scénarios sont maintenant possibles concernant l'avenir de la PESD. Bien évidemment, des postures intermédiaires et des situations floues peuvent également apparaître pour le plus grand plaisir des futurologues.

LES SCÉNARIOS ENVISAGEABLES

Premier scénario

Il se peut que l'UE se rende à l'évidence : la non-ratification du Traité constitutionnel finit par sonner le glas du texte dans sa totalité, alors qu'en parallèle l'UE continue son fonctionnement sous le label du Traité de Nice. La PESD poursuit son « petit bonhomme de chemin » de manière pragmatique. Il s'agit alors pour l'UE de faire d'abord le gros dos, puis d'entamer de manière subtile (33) et intelligible une réintégration « par la fenêtre » de certaines parties du document controversé.

Nous pouvons imaginer une politique d'information, non pour relancer les opinions publiques françaises et néerlandaises à propos d'un nouveau référendum autour du Traité, mais pour convaincre les Européens de la nécessité de conserver certains volets de la PESD qui avaient été intégrés au document sans trop de problèmes. Ainsi, les droits fondamentaux, le ministre européen des Affaires étrangères (34), la coopération structurée permanente en matière de défense et, pourquoi pas, la solidarité commune en cas d'agression territoriale, même si elle reste à usage symbolique vu la prégnance des moyens de l'OTAN et sa dialectique autour de son article 5. Nonobstant, il n'est pas impossible que la dimension solidarité territoriale européenne fasse les frais de la crise actuelle et ne soit pas reprise comme élément récupérable, les pays les moins favorables en 2004 revenant à la charge malgré les multiples garanties qu'ils étaient parvenus à faire intégrer dans le Traité constitutionnel *via* les articles I-41 §2 alinéa 2 et I-41 §7.

Il s'agira alors de faire adopter, dans le cadre d'une « simple » réunion du Conseil sur l'UE, quelques éléments repris dans le Traité préalablement à une nouvelle CIG récupérant aussi les éléments du Traité constitutionnel les

(33) Pour Javier Solana, il s'agit d'être prudent dès l'instant où l'on souhaiterait appliquer les éléments PESD inscrits nouvellement dans le Traité constitutionnel européen actuellement non ratifié, dans la mesure où les citoyens français et néerlandais y verraient un contournement de leur refus global (réponse de Javier Solana à une question de Tomas Ries, lors du discours du Haut Représentant de l'Union européenne pour la PESC, IESUE, Paris, 26 sept. 2005).

(34) Il devrait disposer d'un rôle inter et intra-constitutionnel, en étant à la fois président de la Commission et président du Conseil européen des Affaires étrangères, coordonnant les aspects civils et militaires de la PESD. Pour Wolfgang WESSELS (*op. cit.*), il sera « le gardien des règles du jeu de la PESC basé sur une conception douce entre pairs », mais surtout l'agent des Etats membres qui resteront les maîtres du jeu. Relevons que pour Jack Straw, ministre britannique du *Foreign Office*, « il est exclu que l'UE puisse mettre en œuvre les dispositions relatives au service extérieur diplomatique » rapidement, compte tenu de la crise autour du Traité constitutionnel européen (Discours de présentation de la présidence britannique au Parlement européen, Bruxelles, 12 juil. 2005).

moins polémiques : les droits fondamentaux, le préambule, le droit d'initiative populaire. Relevons que les accords «Berlin plus» sur la cession des moyens de l'OTAN au profit de l'Union européenne, l'Agence européenne de défense, la solidarité en cas de catastrophe naturelle et d'attentat terroriste, la cellule de planification civilo-militaire, l'objectif global 2010 et les *Battlegroups* avaient déjà été adoptés en dehors du cadre du Traité constitutionnel européen.

Deuxième scénario

Un deuxième scénario est que la crise institutionnelle s'avère plus profonde que prévue. L'Union tétanisée persiste alors à fonctionner sur la base des dispositions institutionnelles actuelles, à savoir la prose juridique de Nice. Celle-ci empêche toute coopération renforcée en matière de PESD et, plus encore, toute coopération structurée permanente entre États qui veulent aller plus vite et plus loin en ces matières. Le peu d'audace du Traité de Nice en matière de défense pousse alors certains États à contourner l'obstacle en créant les conditions d'apparition de «directoires» ou de «structures de coopération renforcée» pour organiser de nouvelles avancées à quelques-uns, s'il s'avère que celles-ci s'imposent dans un environnement international troublé.

Citons quelques exemples de ce qui pourrait être initié : le groupe des Quatre (35) (France, Allemagne, Luxembourg et Belgique) d'une Europe rhénane, qui fut proposé par le Premier ministre belge en avril 2003 et qui représente 41 % du PIB (prix courants) et 40 % des dépenses de défense des Vingt-Cinq; la structure franco-germano-hispano-belgo-luxembourgeoise, qui table sur l'esprit coopératif autour de l'Eurocorps (36); le groupe des trois «grands» européens, qui, souvent incontournables (37) en matière de diplomatie et de défense, représentent l'addition de traditions très différentes en matière de politique étrangère; le groupe des dix pays membres fondateurs de l'Union européenne dont le principe fut défendu par le ministre français des Affaires étrangères, Philippe Douste-Blazy (38) – autrement dit les dix États membres à part entière de l'Union de l'Europe occidentale (39) (UEO), déjà liés par un Traité de défense collective contraignant, une expé-

(35) Pour plus de détails, cf. André DUMOULIN, *Belgique et coopérations structurées en matière de défense : le groupe des Quatre. Contexte, capacités, limites, scénarios*, Ecole royale militaire, Bruxelles, déc. 2004.

(36) En tablant sur les États membres de l'Eurocorps, Laurent Fabius (PS) parle d'un premier cercle incluant la France, l'Allemagne, l'Espagne et la Belgique, «qui souhaitent et peuvent aller vite de l'avant dans divers domaines» (d'après une interview parue dans *Le Monde*, 30 nov. 2004).

(37) Cf. aussi le ballon d'essai sur un «Super Conseil» à trois, afin d'éviter la paralysie post-élargissement (*Financial Times*, Londres, 21 janv. 2002).

(38) *Le Monde*, 27 sept. 2005.

(39) Jacques Chirac avait proposé en 1998 que l'UEO devienne une forme de «coopérations renforcées», proposition dépassée par la montée en puissance de la PESD et la déstructuration de l'Union de l'Europe occidentale.

rience commune de définition des risques et menaces (*cf.* la Déclaration de Madrid de novembre 1995) et une Assemblée interparlementaire.

Relevons que l'échec du processus de ratification du nouveau Traité constitutionnel signé à Rome en octobre 2004 a donné à l'UEO un nouvel appel d'air. En effet, la crise du printemps 2005, avec les «non» français puis «néerlandais» lors de référendums nationaux sur la ratification du Traité, va entraîner de nouvelles réflexions sur le devenir de la PESD de l'UE et, singulièrement, sur la clause de solidarité commune. Si les Allemands et les Néerlandais sont aujourd'hui encore les plus pressés de voir l'UEO disparaître, ils estiment néanmoins que cela ne peut avoir lieu qu'après la ratification du nouveau Traité. Sans cette procédure juridique qui exige l'unanimité des 25 Etats membres, plusieurs avancées en matière de défense européenne passent désormais à la trappe, sauf à organiser la récupération de certaines matières par des décisions intergouvernementales n'imposant pas un entérinement législatif national par ratification. Dès lors que la clause d'assistance mutuelle en cas d'agression territoriale, si difficilement et chèrement intégrée dans «feu» le Traité constitutionnel, est renvoyée comme tout le texte à de nouvelles réflexions européennes douloureuses, l'article V de l'UEO retrouve une forte et symbolique visibilité, certes bornée comme toujours par la dominance opératoire de l'Alliance atlantique.

Les années 2006 et 2007 seront d'ailleurs révélatrices de la manière dont les Européens vont structurer leur sécurité à la suite de la crise des fondements de 2005. Armand de Decker l'avait déjà imaginé en 2003 en ces termes : *«si la Constitution n'était pas adoptée, je ne pense pas que l'UE pourrait développer une politique de sécurité et de défense sur la base du Traité de Nice. Dans ce cas, la seule solution consisterait à la développer dans le cadre du Traité de Bruxelles modifié constitutif de l'UEO, à laquelle tous les Etats membres à la fois de l'UE et de l'OTAN seraient invités à adhérer. Nous assisterons alors, j'en suis sûr, à la deuxième revitalisation de l'UEO, à sa troisième vie»* (40). Sans aller jusque-là – l'UE ayant déjà assimilé bien des éléments politico-militaires de l'UEO dans sa PESD et travaille aujourd'hui en synergie avec l'OTAN (41) –, de toute évidence, les champs «article V» et «Assemblée de l'UEO» pourraient voir prolonger leur existence en ces temps européens incertains (42). Il est vrai que, entre l'écrasement des coûts du budget de l'Assemblée parlementaire organisé par les Dix dans les prochaines années, forçant l'UEO au silence au profit du Parlement européen, le maintien de la symbolique de l'article V, dont l'avenir est

(40) Armand DE DECKER, Discours prononcé à l'occasion de son élection à la présidence de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Palais d'Iéna, Paris, 2 déc. 2003.

(41) Sans parler des coopérations renforcées, qui peuvent jouer hors du cadre institutionnel européen dans une opérationnalité à la carte, mais aussi les fortes disparités en matière d'intégration militaire entre les «non-alliés», les Danois, les Britanniques, les «otaniens» et les «européistes».

(42) Pour davantage de détails, *cf.* André DUMOULIN / Francis GEVERS (dir.), *La Déstructuration de l'Union de l'Europe occidentale (1998-2006)*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

garanti tant qu'une nouvelle CIG ou un accord du Conseil à 25 ne fait pas entrer de nouveau la solidarité commune dans un futur nouveau Traité UE post-Nice (décembre 2000) et post-Rome (octobre 2004), l'utilisation des éléments juridiques de l'UEO pour réaliser une coopération renforcée en matière de défense au sein de l'UE (43), une UEO amaigrie ou dénoncée par les Dix, rien n'est aujourd'hui dessiné.

Enfin, autre structure plausible : l'organisation d'une véritable fédération franco-allemande avec une armée commune, la fusion de la représentation diplomatique à l'étranger, la création d'un Congrès qui, composé des membres des deux parlements, se consacrerait en priorité aux problèmes de politique étrangère et de défense (44). Le Traité de l'Élysée pourrait être ouvert à d'autres États volontaires, afin de contribuer à raffermir la symbolique politique européenne. Cette posture ne peut apparaître qu'après une mise à plat des ambiguïtés (45) alimentées par la crise de confiance franco-allemande post-référendaire. La coopération militaire entre les deux pays reste forte, à l'image de l'engagement de la brigade binationale en Afghanistan, de la formation commune des pilotes d'hélicoptère Tigre, du projet de la mise en commun d'un escadron de transport aérien ou de fédération des capacités d'observation spatiale nationale (46), *etc.*

Dans tous ces modèles qui pourraient d'ailleurs, pour certains, être assimilés à une sorte de coopération structurée particulière, il s'agirait de créer plusieurs groupes pionniers, dont un sur la défense, sorte de Schengen politico-militaire avec ceux qui peuvent et veulent le faire, en créant un secrétariat commun sans toutefois créer un nouveau traité. Cela aboutirait à voir s'exprimer hypothétiquement les initiatives de trio, quatuor, «quintette», groupe décagone ou dodécagone en ces matières, puisque parallèlement l'Union serait gérée par le Traité de Nice, toujours d'application et dont le contenu ne fait pas la part belle à l'approfondissement. Précisons que, quels qu'en soient les prolongements et compte tenu du fait que le principe de différenciation et de flexibilité – que nous pouvons qualifier de «positive» – a toujours gouverné l'histoire européenne, ces différentes configurations ne peuvent que renforcer la politique européenne de sécurité et de défense. A la condition que l'UE ait pour objectif de poser les jalons d'une maturation, d'une responsabilisation, d'une loyauté, d'une solidarité et d'une réactivité plus grandes dans ce domaine.

(43) Il est à relever que, dans la réponse du Conseil à la question écrite des parlementaires de l'Assemblée Puig et Van Winsen du 12 mai 2005, le Conseil précise, en date du 22 juin, qu'*«il n'envisage pas d'inscrire à son ordre du jour les modalités de coopération entre l'Union européenne et l'UEO tant que [souligné par nous] le processus de ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe ne sera pas arrivé à son terme»*.

(44) Propositions faites en 2003 par Pascal Lamy, alors commissaire européen.

(45) *Revue des Deux Mondes*, oct.-nov. 2005.

(46) A propos de l'état de la coopération militaire franco-allemande, *cf.* la déclaration du Conseil de défense et de sécurité franco-allemand, lors du cinquième Conseil des ministres franco-allemand, Paris, 26 avr. 2005.

Certes, comme répété souvent, ces coopérations sectorielles n'auront de poids que si, parallèlement, la politique étrangère commune européenne se développe et s'unifie, au-delà de l'actuelle politique étrangère concertée et à la carte, ou, au mieux, «*de quelques positions communes sur des questions spécifiques sur lesquelles un accord est tombé* (47)». L'objectif serait la recherche d'une crédibilité mieux assurée en fonctionnant de manière flexible. Dans ce schéma, les Etats volontaristes concernés pourraient s'organiser pour voir naître des accords juridiques de coopération spécifique avec les organisations multilatérales de sécurité comme l'ONU, l'OUA ou l'OSCE. La PESD, née en grande partie d'influences nationales ou binationales particulières (48), pourrait être alors soutenue par l'intensification des coopérations entre certains Etats membres, à la carte, selon les intérêts et les missions, dans le cadre de structures politico-militaires permanentes ou non, hors du champ de l'Union européenne, mais «à son service».

Cette configuration, qui impliquerait des coopérations intergouvernementales hors Traité, pourrait être alimentée par les avancées constatées au sein des relations bilatérales *ad hoc* – franco-britanniques (49), franco-allemandes (50), franco-italiennes, franco-espagnoles et anglo-allemandes. L'outillage coopératif pourrait parfois faciliter les interventions extérieures, dès l'instant où le système de décision européen autour de Nice impose encore de multiples garde-fous, dont l'unanimité en matière de défense. En outre, pour les quelques Etats concernés, ce contournement garantirait encore mieux la permanence, jamais abandonnée, d'objectifs nationaux spécifiques au détriment d'une identité commune parfois trop floue ou contradictoire. Ce scénario permettrait de favoriser l'application de certaines tâches et missions de façon plus rapide et volontariste. Les structures retenues deviendraient en quelque sorte les «ambassadeurs» à la carte de la dimension sécurité et défense de l'Union européenne, en donnant le ton et le «la» à une dimension PESD.

Certes, la recherche d'une efficacité opératoire se ferait au prix d'un affaiblissement du caractère collectif de la politique européenne de sécurité et de défense. Cependant, l'intervention Alba organisée à partir d'une coalition d'intérêts ponctuelle en 1997, le poids du Groupe de contact durant la guerre du Kosovo, la prégnance nationale en matière de soutien

(47) Ferdinando RICCARDI, «Quelques observations sur la politique étrangère commune de l'Union», *Bulletin quotidien Europe*, 7 juil. 2004.

(48) Les non-alliés pour le soutien dans l'adoption des missions de Petersberg au sein de l'Union; le soutien historique du relationnel franco-allemand; le stimulant franco-britannique de Saint-Malo; l'intégrationnisme beneluxien; la prééminence militaire franco-britannique, *etc.*

(49) Frédéric CHARILLON, «De Suez à Skopje : un nouveau partenariat franco-britannique pour le XXI^e siècle?», *Politique étrangère*, 4^e trim. 2001, pp. 953 et ss.

(50) Cf. la proposition du commissaire européen Pascal Lamy, des anciens ministres Henri Nallet et Dominique Strauss-Kahn et de l'ancien secrétaire d'Etat Jean-Noël Jeanneney sur l'idée d'une «*force ramassée au cœur d'une solidarité continentale*», en organisant d'abord une «union à deux renforcée» entre la France et l'Allemagne.

aux missions PESD : tout concourt depuis quelque temps à rendre crédible l'idée d'une plus forte visibilité des structures à la carte.

Gel du Traité constitutionnel, ambitions nationales et intérêts particuliers, lourdeurs et formalisme des procédures institutionnelles, marginalisation de la Commission et du Parlement européen dans les aspects les moins *soft* de la PESD et différences de moyens et de capacités militaires semblent crédibiliser un scénario où la PESD ne pourrait seulement rendre visible son étendard qu'après qu'une éventuelle visibilité de grands « directoires » ou « structures de force » aura pu opérer ou qu'une nation-cadre aura été désignée, ou plutôt se sera désignée selon les circonstances. Ces unités de coopération en matière de sécurité et de défense deviendraient alors la méthode pour faire coopérer étroitement de vieilles nations autour de cette politique sectorielle ultrasensible. Elles peuvent être aussi bien subtilement sollicitées par certains petits Etats, moyennant certains garde-fous (51), que rejetées par les mêmes pour des motifs communautaires. Rappelons-nous la déclaration du Premier ministre belge : « nous devons même oser réfléchir à un rôle dirigeant confié aux Français, aux Britanniques et aux Allemands [en matière de PESD] qui ne relèquerait pas les Etats membres plus petits au rang de quantité négligeable » (52).

Il est déjà assuré que chacun des Vingt-Cinq ne pourra ou ne voudra participer systématiquement à toutes les opérations décidées par le Conseil, qu'elles reposent sur le Traité de Nice ou sur un hypothétique futur Traité revu et corrigé. Cette souveraineté dans la décision de participation (53) ou d'abstention annonce ainsi une flexibilité qui nous renvoie en quelque sorte aux directoires ou à « un autre terme politiquement correct que l'on voudra bien leur donner », dans la mesure où la politique étrangère et son excroissance défense se prêtent naturellement à des coopérations approfondies.

Troisième scénario

Un troisième scénario veut que, pour des raisons géopolitiques, juridiques et politiques, certains pays européens pourraient envisager de développer une intégration calquée sur le modèle des cercles concentriques (54) (« une Union dans l'Union »). Cette Europe à vitesses différenciées ne serait pas construite à la carte comme le groupe Schengen, l'Eurogroupe ou le modèle des cercles de l'actuel député Edouard Balladur (55), imaginant un cercle de droit commun, des cercles d'Etats concluant entre eux des coopérations

(51) Stephan KEUKELEIRE, « Directorates in the CFSP/CESDP of the EU : a plea for restricted crisis management groups », *European Foreign Affairs Review*, n° 6, print. 2001, p. 83.

(52) Guy VERHOFSTADT, Premier ministre belge, intervention au colloque « European Defence. Convergence of the Partnerships », Proceedings, ministère de la Défense, Bruxelles, 16 avr. 2002.

(53) Avec le niveau d'engagement et les moyens que chaque capitale jugera pertinents et adéquats.

(54) Edouard BALLADUR, « Combien d'Europes ? », *Le Monde*, 5 mars 2004.

(55) Edouard BALLADUR, « L'Europe : unité et diversité », oct. 2005. Cf. également son discours à la Convention de l'UMP sur l'Europe, Paris, 23-24 sept. 2005.

spécialisées dans les domaines économique, monétaire, fiscal ou militaire et enfin un cercle des partenaires privilégiés. Il s'agit plutôt de constituer un noyau dur avec les États qui veulent aller de l'avant dans tous les domaines de l'intégration européenne en laissant temporairement à l'extérieur les pays réticents aux politiques communes, à l'image du modèle «saturnien». Certes, la relance actuelle du concept des cercles concentriques peut être aussi analysée comme un moyen détourné pour régler la question de l'intégration turque (56) ou s'affranchir des pays les plus «difficiles» à convaincre : Danemark, Royaume-Uni, États dit non alignés, États européens «trop atlantistes».

Plusieurs propositions furent «déposées» à propos de ces noyaux durs plurisectoriels. Pour Guy Verhofstadt, Premier ministre belge, cette Europe européenne pourrait être constituée d'États membres de la zone euro et ceux qui, parmi les dix États membres de l'élargissement de mai 2004, seraient intéressés par le projet d'établir une base structurelle de coopération. Certes, cela générerait une complexification des rapports entre les États (57), imposerait une clarification juridique institutionnelle et poserait question dans le domaine de la défense (58). En outre, la volonté des États à s'engager dans cette structure est toujours variable, aujourd'hui même si l'esprit communautaire est davantage perceptible dans l'eurozone. Nous sommes d'évidence ici dans une posture soutenant, non pas une Europe plus intergouvernementale comme réponse à la crise constitutionnelle européenne, mais plutôt une Europe davantage communautaire, en lui donnant un nouvel élan. C'est le choix qui est enfin fait entre Europe politique et zone de libre-échange.

Une autre proposition propose un groupe composé des six «grands», le G6 (à savoir France, Allemagne, Italie, Espagne, Pologne, Royaume-Uni), imaginé par Nicolas Sarkozy, président de l'UMP, afin de dépasser la faiblesse conjoncturelle franco-allemande – quand bien même on peut penser que l'opposition joue moins entre petits et grands États qu'entre grands États entre eux. Un autre cas de figure serait le groupe des six États membres historiques des Communautés européennes. Cette configuration franco-germano-italo-beneluxienne (59), composée d'États membres de l'UE et de l'OTAN, a même été imaginée par la Fondation Heritage (60), un centre

(56) Ankara ne serait alors pas admis dans l'UE, mais dans le cercle extérieur!

(57) En effet, dans la proposition belge, le Danemark, la Suède et le Royaume-Uni n'en font pas partie.

(58) Vu l'absence du Royaume-Uni, modèle en matière capacitaire militaire.

(59) «Il est clair que la convergence entre les six signataires du Traité de Rome – tous membres de l'OTAN – était à cet égard plus grande que celle qui peut exister entre les 15 membres de l'Union européenne, et dans quelques années entre les membres d'une Union élargie» (Jean-Marie GUÉHENNO, «Le modèle européen», *Ramesses 2000*, 1999, p. 273). Cf. également la démarche du Comité d'action pour l'Union européenne à propos d'une PESD à Six (*Commentaire*, n° 96, hiv. 2001-2002, pp. 932 et ss.) et celle de Jacques Delors, en 2000, de reconstruire à côté de l'Union, un cercle plus intime et plus étroit à partir des Six, sur une base fédérale (Sylvie GOULARD, «L'Europe n'est-elle que stratégie?», *Critique internationale*, n° 7, Presses de Sciences Po, Paris, avr. 2000, pp. 10-11).

(60) «A conservative vision for US policy toward Europe», (Washington, 2004).

d'études conservateur américain. Il ne faut pas confondre ce modèle avec l'architecture germano-franco-britannico-beneluxienne proposée par Clingendael dès janvier 1995.

INCERTITUDES

Quoi qu'il en soit, la PESD, qui n'est que le reflet de ce que les Etats membres acceptent de lui fournir conceptuellement et militairement – avec ses excroissances civiles, policières et les gendarmeries militarisées –, devrait poursuivre sa subtile montée en puissance malgré la cicatrice constitutionnelle. Elle devra cependant veiller à garantir une certaine souplesse d'intervention et une ouverture à davantage d'approfondissements militaro-opérationnels, sur le modèle de la coopération structurée permanente, sous peine d'être marginalisée et « remplacée » par des missions *ad hoc* légitimée par l'ONU et organisées autour de nations cadres. Il y va de la visibilité de sa bannière et de ses valeurs.

Cette PESD sera également dépendante une nouvelle fois de l'évolution de la stratégie politico-militaire de l'Alliance atlantique, aujourd'hui ouverte à des missions lointaines et complexes. Elle sera fonction de la prise de conscience à l'échelle européenne de la nécessaire autonomie stratégique de l'Union en matière de défense, y compris territoriale, puisque l'approfondissement institutionnel de l'UE crée naturellement les conditions d'une solidarité de fait. Elle sera subordonnée à la crédibilité de ses missions sur le terrain. Elle ressortira nécessairement de la multitude des défis sécuritaires (61) de ce début du XXI^e siècle. Elle sera probablement consolidée si elle repose sur une définition précise des frontières de l'Union européenne, en sortant d'une logique d'extension permanente qui risque de se faire au détriment de l'identitaire d'une Europe politique.

Dès lors, l'avenir de la PESD aujourd'hui et encore demain devra être conjuguée sous la forme de scénarios globaux à choix multiples :

- une PESD qui, en toute discrétion, fonctionne sur le concret des missions extérieures (62), lorsque les capitales s'accordent sur l'urgence et la nécessité;
- une PESD qui va être finalement minorée sur le modèle de l'histoire de l'UEO, parce qu'elle ne sera pas parvenue à accroître son potentiel de défense (63);

(61) Cf. les thématiques des derniers *Cahiers de Chaillot* de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne : « Les défis globaux » (n° 83), « La menace informatique » (n° 76), « La mauvaise gouvernance » (n° 80), « La protection civile » (n° 69), « Le développement » (n° 82), « La non-prolifération » (n° 77).

(62) En octobre 2006, l'UE menait de front sept missions militaires et de police.

(63) Pour une vision pessimiste, cf. la préface signée par deux anciens généraux de l'OTAN (Klaus NAUMANN et Joseph RALSTON), dans *European Defense Integration. Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*, CSIS, Washington, oct. 2005.

- une PESD amaigrie, bousculée par le concept des directoires où les «grands Etats européens» prendront les décisions qui comptent;
- une PESD maillon mineur de la défense atlantique (64) et jouant sur la *soft security*;
- une PESD à plusieurs cercles, sous l'influence des coopérations militaires *ad hoc* en soutien et au profit indirect de la crédibilité extérieure de l'UE;
- une PESD à deux vitesses, avec les Etats les moins engagés et ceux les plus engagés (triptyque moyens, missions, exigences);
- une PESD composées de pays à niches d'un côté et des pays à large balayage capacitaire de l'autre (65);
- une PESD pilier majeur d'une sécurité européenne, soutenue par de multiples coopérations «structurées» entérinées par une nouvelle décision du Conseil;
- une PESD au service d'une Europe stratégique faisant suite à une hypothétique agression sans précédent;
- une PESD déboussolée par un nouveau tropisme germano-américain, par une posture plus ambitieuse de l'OTAN hors zone, une France indécise, une posture franco-allemande fragilisée dans une Union encore dépourvue de personnalité juridique unique.

Aujourd'hui, de toute évidence, le poids de l'intergouvernemental, les coopérations à la carte, l'influence des grands Etats européens, le brouillard institutionnel et la complémentarité partiellement compétitive entre UE et OTAN clôturent l'espace de travail et bousculent, sinon compliquent considérablement l'objectif à atteindre, toujours fortement connoté, d'une Europe puissance à laquelle adhérerait 71 % des Européens (66) à la condition qu'elle ne soit pas construite en opposition avec les Etats-Unis. A la condition aussi que, pour une majorité de citoyens, elle devienne économiquement forte mais socialement équitable. Sans quoi une Europe ambassadrice de valeurs à l'extérieur à travers sa PESC et sa PESD serait en complète contradiction avec une partie de son «Europe intérieure», même si elle reste la région la «plus sociale du monde».

(64) Aujourd'hui, les Européens dépensent 180 milliards d'euros par an pour leur défense (contre 387 milliards d'euros aux Etats-Unis). La moyenne européenne des dépenses militaires par rapport au PNB se situe à hauteur de 1,9% (contre 3,4% aux Etats-Unis). Selon Javier Solana, hors comparaison quantitative, l'efficacité opérationnelle européenne reste faible malgré les sommes dépensées et les deux millions d'Européens en uniforme.

(65) Avec donc un mixte entre mise en commun des ressources, partage des tâches et spécialisation.

(66) Document de travail relatif au point 5 de l'ordre du jour : non-papier de la présidence – promouvoir la PESD, présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne, 11 mars 2005.

LA TRANSFORMATION DU SYSTÈME DE DÉFENSE RUSSE

PAR

STÉPHANE DELORY (*)

L'arrivée de Vladimir Poutine à la tête de l'Etat russe coïncide avec un net durcissement de la stratégie militaire du pays, ainsi qu'en témoigne la doctrine de sécurité récemment exprimée. Consciente de sa relative faiblesse face aux Etats occidentaux et de sa vulnérabilité à l'égard des séparatismes, la Russie a entrepris un programme de modernisation de ses forces et une refonte de ses doctrines stratégiques. Le conflit tchéchène a d'ailleurs démontré que, en dépit de sa position de faiblesse, le Kremlin n'était pas prêt à renoncer à une politique de puissance. Dans ce sens, la relance des budgets militaires, l'ambition annoncée de donner aux armées une capacité comparable à celles de type OTAN et la résurgence d'un discours nucléaire agressif sont des éléments d'incertitude quant à la future posture stratégique de la Russie. Une évaluation des différents éléments qui composent les forces militaires et leur environnement laisse toutefois entrevoir les limites de ce programme ainsi que certains de ses objectifs immédiats (1).

DOCTRINES DE SÉCURITÉ ET FORCES NUCLÉAIRES

Les forces nucléaires stratégiques sont probablement le secteur où l'évolution de la posture russe est la plus inquiétante. Le renoncement au non-emploi en premier (1993), geste de portée essentiellement politique, s'est accompagné de tentatives de restauration du potentiel nucléaire, tentatives jusqu'à présent avortées. Les déclarations de Vladimir Poutine sur une éventuelle option de frappe préemptive, la réintroduction d'un nombre limité de SS-19 dans l'arsenal et les différents documents de sécurité édictés depuis 2000 traduisent cependant un renouveau conceptuel, qui prend en compte un certain nombre de réalités objectives, mais est encore déconnecté des contraintes financières et matérielles qui affectent les forces.

(*) Chercheur au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Les limitations politico-administratives, essentielles dans le processus de réforme russe, ne sont pas abordées ici.

Les limites de la doctrine de sécurité du 21 avril 2000 et de la « Doctrine Ivanov »

L'actuelle stratégie déclaratoire russe semble être étroitement conditionnée par le poids du déséquilibre militaire entre la Russie et les États-Unis. Sans être menacée dans son intégrité, la Russie est confrontée à une érosion marquée de ses positions stratégiques. L'exportation de la démocratie – ou du moins de la révolution démocratique – des Balkans vers le Caucase et l'Asie centrale, soutenue par les États-Unis, sape des positions économiques, politiques et militaires d'importance croissante. Le rapport de force conventionnel entre Américains et Russes, qui donne l'illusion d'une écrasante supériorité des premiers sur les seconds requiert presque naturellement la définition d'une doctrine nucléaire fondée sur l'emploi en premier, sur la graduation de la riposte et sur la spectacularisation dudit concept.

Les orientations nucléaires présentées dans la doctrine militaire d'avril 2000 et le document d'avril 2003 (2) – usuellement qualifié de « Doctrine Ivanov » – ne sauraient donc constituer une surprise : elles sont très représentatives d'une posture consciente d'infériorité nucléaire et conventionnelle, mais également d'une volonté d'endiguement de l'adversaire, par la sanctuarisation du territoire national et des zones d'intérêts vitaux. Toutefois, au-delà de la stratégie déclaratoire, ce sont les infrastructures techniques qui déterminent la crédibilité de la posture. Dans un environnement financièrement étriqué, ceux-ci influencent également la définition politique de la sécurité, la définition des intérêts vitaux, le rapport de la riposte à la menace et la nature exacte de cette dernière. Le potentiel disponible et immédiatement accessible encadre donc strictement les objectifs politiques et déconnecte partiellement, voire totalement, la stratégie déclaratoire russe de sa contrepartie opérationnelle.

Dans ce domaine, le format actuel des forces stratégiques ne parle pas en leur faveur. Les doctrines d'avril 2000 et d'octobre 2003 insistent en effet sur trois points à propos desquels l'arsenal russe ne semble pas spécifiquement adapté : la restauration implicite d'une option de frappe préemptive ; la modulation de l'intensité des frappes, dans l'optique de frappes limitées symboliquement comparables à NSDM 242 (3) ; l'activation des arsenaux dans une logique de gestion de crise.

Ces trois points soulèvent en effet plusieurs interrogations. Tout d'abord, l'option de frappe préemptive exige une refonte complète de l'environnement des forces stratégiques sous peine de faire peser sur la Russie un ris-

(2) *Voyennaya Doktrina Rossiyskoy Federatsiy. Utverzhdena Ukazom Prezidenta RF ot 21 aprelya 2000 g. No. 706* (doctrine de sécurité d'avril 2000), disponible sur le site Internet www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/706-1.html ; *Aktualnye Zadachi Razvitiya Vooruzhennykh Sil RF* (« Doctrine Ivanov »), disponible sur le site Internet www.rian.ru.

(3) Le concept de « dé-escalade », avancé par les Russes en est, dans le principe, comparable. Cf. Nikolai Sokov, « Russia's nuclear doctrine », *Research Report*, NTI, oct. 2003-juil. 2004.

que inacceptable de frappe de décapitation en cas d'escalade incontrôlée. Le risque induit limite ainsi la crédibilité de l'option politique d'activation. En deuxième lieu, la modulation des frappes implique une transformation fondamentale de l'arsenal, vers le bas et vers le haut, puisque celui-ci doit être en mesure d'infliger des dégâts « modérés » et de garantir une sanctuarisation quasi absolue. Enfin, quels intérêts justifient l'activation de l'arsenal, quelle est la crédibilité de la menace brandie, quels objectifs doivent être ciblés ?

La définition de la menace est en soit un problème. Si l'affaire kosovare a été un élément moteur de l'évolution de la stratégie russe vers un plus grand couplage entre forces classiques et nucléaires, cela ne signifie pas qu'un équivalent potentiel à la crise du Kosovo – en termes géographiques, économiques et politiques – puisse justifier l'activation de l'arsenal. L'histoire récente démontre qu'une action de cette magnitude – 1973, lors de la guerre du Yom Kippour dans les cas israélien et américain; 1981 en riposte à l'exercice « Able Archer » dans le cas russe – n'est justifiable que lorsque des intérêts critiques sont en jeu. Les zones justifiant d'une telle prise de risque de la part des autorités russes ne sont pas si nombreuses, en particulier dans le cadre d'un déséquilibre nucléaire qualitatif marqué. Il est désormais douteux que les Balkans en fassent partie, alors qu'une extension supplémentaire de l'OTAN vers l'Est, que la Russie jugerait menaçante, se réglerait avant tout par des moyens diplomatiques, politiques et militaires classiques, la durée du processus proscrivant les réactions de court terme (4).

Il est probable que les régions d'activation potentielles se situent désormais dans « l'étranger proche », zone à propos de laquelle la patience de Moscou est actuellement soumise à rude épreuve (5). Toutefois, si les autorités russes pourraient être tentées d'associer à la présence américaine la débâcle politique qui touche actuellement leurs anciens séides, le succès de l'intervention afghane et l'échec iraquien ont démontré à toute puissance hostile et, en premier lieu, aux Américains la réalité des risques liés aux projections de force directes. Le recours aux puissances tierces, l'incitation aux alternances politiques et l'organisation de trafics d'influence sont des armes alternatives efficaces contre lesquelles les forces nucléaires sont impuissantes. Le jeu de domino qui fait basculer les alliés de Moscou en Asie centrale n'offre pas de ce point de vue de prise à une stratégie de dissuasion active.

(4) Denis ALEXEEV, *NATO Enlargement. A Russian Outlook*, Conflict Studies Research Centre, nov. 2004.

(5) La possibilité d'intervention directe dans cette zone, républiques de la CEI comprises, est d'ailleurs explicitement envisagée dans le document de 2003. Cf. Svetlana BABAEVA, *Izvestia*, 13 oct. 2003. Sergueï IVANOV lui-même assure : « Nous ne pouvons exclure totalement l'usage préventif de la force si les intérêts de la Russie ou ses obligations à l'égard d'un allié l'exigent », *ITAR-TASS*, 2 oct. 2003.

Les limites techniques aux applications des doctrines de sécurité

La dépendance accrue des forces russes à l'égard des armes nucléaires exige une modernisation. La volonté affichée d'inclure ces dernières dans le jeu politique n'implique pas une politisation des concepts opérationnels, bien au contraire. La crédibilité de l'activation de l'arsenal dépend en effet de sa souplesse intrinsèque, de sa résilience, de la furtivité de certaines de ses composantes et de la capacité de sanctuarisation de ses éléments stratégiques les plus lourds. Ces facteurs sont étroitement liés à la nature des vecteurs déployés, aux types de charges exploitables, mais également à l'environnement de commandement, de détection et de ciblage qui les accompagnent.

Les capacités de la Russie apparaissent encore limitées dans ces domaines. Les forces stratégiques subissent actuellement un dégraissage forcé, justifié par l'acceptation de SORT, mais essentiellement motivé par l'obsolescence accélérée de certaines catégories de vecteurs. 80 % des sites de lancement seraient à rénover, la quasi-totalité des SS-18 ensilés est promise au retrait – les versions mobiles étant naturellement maintenues en service –, alors que le maintien en service des SS-25 devient problématique : 18 d'entre eux ont été retirés du service en 2004. Le rythme d'acquisition des SS-27 (six lanceurs en 2004, pour un total de 40) est insuffisant pour assurer une compensation cohérente de l'assiette stratégique. Une vingtaine de lanceurs pourraient également se voir retirer du service cette année (6), alors que les programmes infrastructurels censés encadrer toute force nucléaire stratégique sont au point mort.

L'activation politique de l'arsenal soulève d'autres incertitudes, en particulier du fait des grandes vulnérabilités qui persistent dans les systèmes de détection stratégiques sur la fenêtre Pacifique. Le système d'alerte avancée US-KS actuellement en service ne couvre pas les zones océaniques, réduisant considérablement la capacité de réaction des forces stratégiques face aux Trident D-5 optimisés pour la première frappe. L'alignement croissant de la doctrine russe avec le concept occidental de dissuasion implique avant tout une capacité d'infliger des dommages inacceptables plutôt qu'une capacité à dominer l'échange. De ce point de vue, l'insuffisance ne procède pas d'un déficit de vecteurs ou d'ogives, mais des très sérieuses limitations dans le domaine du ciblage, de la détection et de la fiabilité (7). L'incident de 1995 (8) et l'échec du programme de détection avancé US-KMO démontrent en outre que, sur ces zones de détection encore fonctionnelles (Atlan-

(6) Nikolay SOLOVTSOV, «The coming years will show us», *Izvestia*, 14 déc. 2004; Y. ANTIPOV/A. GAVARSKY, «A time to collect stones», *Krasnaya Zvezda*, 14 janv. 2005; I. PLUGATAREV, «The Topol-M is displacing the Molodets and Voyevoda», *Nezavisimoye voyennoye obozreniye*, 28 janv. 2005.

(7) Pavel PODVIG, «Russia and military uses of space», *Reconsidering the Rules of Space*, The American Academy of Arts and Sciences Project, juin 2004.

(8) Mise en alerte de l'arsenal suite au tir d'une fusée civile sur un pas de tir norvégien le 25 janvier 1995.

tique-Nord, zone continentale américaine), l'identification de la menace demeure problématique.

Dans ce contexte, à court et moyen terme, l'évocation d'une option préemptive associée à la volonté affichée de maintenir en service les systèmes de frappe lourds (en particulier les SS-18 et SS-19) pourrait apparaître comme une tentative de restauration de la stratégie traditionnelle de limitation des dommages. L'état supposé des forces donne toutefois à penser qu'il s'agit d'une posture avant tout déclaratoire, destinée à accentuer le caractère d'incertitude dans la relation stratégique russo-américaine, la restauration d'un système de première frappe homogène et la neutralisation des éléments de frappe océaniques américains étant financièrement hors de portée.

A l'inverse, la Russie dispose, dans les aspects les plus opérationnels de la dissuasion (vecteurs tactiques), d'avantages directement exploitables. Si l'on accepte le postulat selon lequel l'éventuelle activation de l'arsenal concernerait avant tout une menace pesant sur l'étranger proche, le stock résiduel de systèmes tactiques assure une certaine crédibilité au concept de frappe limitée. Certes, la disparition des vecteurs sub-stratégiques, proscrits par le Traité de Washington, rigidifie les processus opérationnel. La Russie pourrait toutefois être tentée d'en assouplir le régime, voire d'adopter, sur le modèle de l'Administration américaine dans le domaine stratégique, une posture unilatérale. Dans ce sens, la rumeur selon laquelle Sergueï Ivanov aurait laissé entendre aux Américains son insatisfaction à l'égard du Traité FNI est peut-être révélatrice, sans être formellement concluante (9).

L'utilisation de charges nucléaires tactiques sur les vecteurs de type SS-26 offrirait à la Russie un système de frappe suffisamment souple et précis pour exercer une dissuasion «opérationnelle» particulièrement crédible contre laquelle aucune parade préemptive et défensive n'est actuellement susceptible d'être mise en œuvre (10). De fait, il est possible que la réorientation stratégique du concept dissuasif russe puisse servir à couvrir l'introduction de procédures d'activation tactiques (11). Ainsi, si des interrogations subsistent sur la validité des systèmes de repérage ou sur la chaîne de commandement, il n'en demeure pas moins que la Russie dispose du potentiel suffisant pour appliquer une stratégie d'escalade crédible sur les théâtres régionaux, établissant ainsi à l'égard de tout adversaire les limites territoriales à ne pas franchir.

(9) Alexei NIKOLSKY / Vasil KASHIN, «Russia will use missiles to screen itself from neighbors», *Vedomosti*, 10 mars 2005. Cf. également Alexander PIKAEV, «Some ideas on Russia's deterrence policy», conférence organisée par le PONARS, Moscou, 24-26 avr. 2003.

(10) Il faut relativiser ces propos en rappelant que seuls deux SS-26 entreront en service en 2005. Cf. Y. ANTIPOV / A. GAVARSKY, *op. cit.*

(11) Il est à noter que, même face à une menace conventionnelle de faible ampleur, la Russie n'hésite pas à recourir à des systèmes tactiques (conventionnels). Plusieurs SS-1 et SS-21 auraient ainsi été utilisés en Tchétchénie.

RÉFORMES DES FORCES ARMÉES
ET DU SECTEUR MILITARO-INDUSTRIEL (OPK)

Dans la foulée du second conflit et de l'émergence de menaces asymétriques multiples aux marges de la Fédération, le Kremlin a entrepris une profonde réforme de l'armée, qui s'articule essentiellement sur une refonte des forces autour d'une professionnalisation accrue et d'une diminution sensible des effectifs. Passés de plus de quatre millions d'hommes à 1,5 million d'hommes au début des années 2000, les effectifs devraient être stabilisés, selon les dernières annonces, autour d'un million d'hommes en 2008, l'objectif de 800 000 hommes annoncé en 2003 ayant été abandonné (12). L'opinion publique elle-même, de plus en plus rétive à la conscription, semble vouloir soutenir un processus de réforme (13) qui s'orienterait vers un plus grand professionnalisme des forces armées. Le schéma actuel se dirige cependant davantage vers un renforcement qualitatif du recrutement, par son adaptation souple aux besoins des armées et par un meilleur contrôle administratif visant à l'élimination de l'exemption et l'insoumission endémiques. On retrouve une volonté identique chez la majorité des militaires, même si, dans certains secteurs, de puissants groupes de pression tentent de maintenir des bassins d'emplois souvent superfétatoires (14).

L'impossible professionnalisation des forces

La déclaration faite par Vladimir Poutine en janvier 2002 sur sa volonté d'accentuer la professionnalisation au point de renoncer à la conscription laisse sceptique. Si un dégraissage des effectifs s'impose et si l'augmentation de la composante professionnelle permettrait à l'armée russe de se montrer plus réactive et de diminuer l'impact sociétal de ses interventions (sur les populations nationales s'entend), les coûts induits par une professionnalisation totale sont probablement insupportables pour le budget. La professionnalisation de deux divisions, totalisant 50 000 hommes, annoncée récemment par Sergueï Ivanov, s'élève déjà – officiellement – à 17 milliards de roubles (environ 586 millions de dollars), ce qui représente 4,4 % du budget de défense du budget 2004 (380 milliards de roubles) et environs 3 % du budget prévisionnel 2005 (528 milliards de roubles) (15). Le salaire moyen

(12) La seule réduction des troupes pose un problème structurel insurmontable aux autorités russes. Vladimir Poutine a reconnu en décembre 2003 que plus de deux millions de personnes dépendaient des forces armées et que deux millions de personnes avaient un statut assimilé, alors que les chiffres officiels pour 2004 ne recensaient que 1,132 million de militaires et 867 000 personnels civils. Cf. Pavel FELGENHAUER, «Degradation of the Russian military: general Anatoly Kvashnin», *Perspective*, vol. XV, n° 1, nov. 2004; Sergueï IVANOV, *ITAR-TASS*, 31 déc. 2003.

(13) Theodore P. GERBER/Sarah E. MENDELSON, «Strong public support for military reform in Russia», *Policy Memo*, n° 288, PONARS/CSIS, mai 2003.

(14) Kevin THRASH, *Russian Military Reform: Empty Promises with the Wrong Focus*, Austin, Université du Texas, mai 2002.

(15) «Defense spending to be raised in 2005», *The Russia Journal*, 14 août 2004.

d'un soldat en Tchétchénie, qui s'élève à plus de 820 roubles par jours (plus de 1 000 roubles pour un officier), est ainsi à comparer avec le salaire des troupes en garnison, qui ne se monte parfois qu'à 100 roubles par mois en 2003 (3,5 dollars).

L'exemple tchéchéne, qui sert de référentiel à la réforme, démontre les limites de la professionnalisation. D'une part, le taux très élevé des pertes, combiné au coût prohibitif de formation d'un soldat professionnel et à l'incapacité financière de substituer le capital au travail (la technologie à l'homme), condamne les forces russes à fonder leurs interventions sur la conscription. D'autre part, les contraintes financières sont de toute façon telles que la professionnalisation ne serait qu'un concept creux (16). En Russie, un pilote de chasse vole moins d'une trentaine d'heures par an (chiffres 2003) (17), faute de carburant et de pièces détachées. Les durées d'entraînement, toutes forces confondues seraient, selon un expert russe, quinze à vingt fois moins longues que celles établies aux normes occidentales, 20 % seulement des unités étant dotées d'armement considérés comme modernes (18); 40 % des unités blindées souffrent de problèmes d'effectifs récurrents, alors que certains conscrits envoyés en Tchétchénie après une période de formation de six mois n'avaient finalement fréquenté le champ de tir qu'en deux occasions, pour y tirer 18 cartouches (19).

Enfin et surtout, l'ampleur des déploiements nécessaires pour assurer la sécurité du pays exige le maintien d'un système de recrutement massif et économique, alors même que des pénuries dans le recrutement sont apparues en 2003 (20). Le coût du déploiement du personnel russe sur les bases de Géorgie, de Moldavie, du Tadjikistan, des Balkans et de la mer Noire, qui représente 1 % de la main-d'œuvre globale disponible, était évalué en 2001-2002 à 600 millions de dollars, soit approximativement 5 % du budget total de la défense (21). La substitution de professionnels aux conscrits rendrait ce type de projection intenable. La professionnalisation partielle est susceptible d'accentuer ces tensions, puisque l'armée russe est déjà soumise au traditionnel problème de la rétention des volontaires formés : la démission récurrente d'éléments formés à prix d'or et peu satisfaits des conditions salariales, matérielles ou finalement peu désireux de se faire tuer (22). Le développement économique de la Russie, les insuffisances criantes des armées et les décalages salariaux accentueront inéluctablement le phénomène.

(16) V. ALEXANDROV, «Enthusiasm is senseless in an epoch of pragmatism», *RIA Novosti*, 2 fév. 2005; Kevin THRASH, *op.cit.*

(17) Dmitrii CHARTORIZHSHKII, «Air alert», *Suvorovskii natisk*, 31 janv. 2004.

(18) Pavel ZOLOTARYOV, cité par Tatyana MOROZOVA, «Russian military reform no more than a illusion», *Russia Weekly*, n° 252, 10 janv. 2003.

(19) Amelia GENTLEMAN, «Deserter hated the whole system», *The Russia Journal*, n° 5, 14 fév. 2000.

(20) «Wages of contract servicemen raised», *The Russia Journal*, 17 oct. 2003.

(21) Stephan DE SPIEGELEIRE, «Recoupling Russia : staying the course», *IISS/CEPS*, 14 janv. 2002.

(22) Alexander MLADENOV, «Russia's second Chechen War», *Air Force Monthly*, n° 46, 1^{er} janv. 2003.

La nouvelle doctrine militaire d'avril 2000-octobre 2003 permet de répondre à certaines déficiences des forces conventionnelles russes. L'accentuation du rôle des forces nucléaires stratégiques et l'adoption d'un système de réponse flexible délestent les forces classiques du rôle dissuasif qui leur était attribué du temps de l'URSS. Celles-ci sont de ce fait conduites à prendre une forme défensive comparable à celle adoptée par les forces alliées du temps de la Guerre froide. En l'absence de menace majeure aux frontières du pays, elles peuvent assurer ce rôle à moindre coût, sans décrédibiliser l'option de frappe stratégique. L'absence de menace conventionnelle majeure exclut en effet tout scénario de captation limité de territoires (*Hambourg grab*), captation susceptible de mettre les forces classiques en échec, sans toutefois justifier une frappe stratégique. A l'inverse, le traitement de menaces asymétriques ne requiert qu'une force minimale, parfaitement compatible avec le format réduit envisagé par la réforme Poutine. Enfin, la préservation d'intérêts stratégiques dans les zones limitrophes de la Fédération justifie certains aspects de la « Doctrine Ivanov », qui postule une capacité de traitement d'une menace moderne localement comparable à celle de l'OTAN et, dans une perspective de prévention armée des conflits asymétriques, un renforcement de la mobilité et de la réactivité des unités affectées à ce type d'intervention.

La modernisation des forces : ambition du discours et progressivité de la méthode

L'accent mis par la « Doctrine Ivanov » sur une capacité d'engagement comparable, dans son principe, aux actuels standards américains ne peut avoir qu'une dimension ponctuelle et déclaratoire. Selon le vice-président de la Commission de défense de la Douma, Alexeï Arbatov, atteindre une parité théorique avec un adversaire de type OTAN exigerait l'acquisition, sur une quinzaine d'années et sur une base annuelle, de 800 blindés, 150 avions et 30 navires de guerre (23). Potentiellement, l'industrie russe dispose d'une telle capacité de production. En 1999, il était estimé que le complexe militaro-industriel était encore apte à produire 3 500 blindés par an (24). Financer un tel programme reviendrait cependant à entrer dans une quasi-logique d'économie de guerre (25). Le retour à une confrontation militaire de type Guerre froide, envisagé par certains milieux conservateurs américains (26), est ainsi théoriquement plausible, mais proscrit toute idée de développement compétitif avec l'Occident et l'Asie. La volonté affichée par le ministre de la Défense de se doter d'une capacité potentielle de ce

(23) Viktor LITOVKIN, « Attack on the Ivanov Doctrine », *RIA Novosti*, 16 oct. 2003.

(24) Anatoly SITNOV (chef du département armement du ministère de la Défense), *Ekspert Vooruzheniy*, nov.-déc. 1999.

(25) Pour tenir les objectifs de modernisation envisagés, le budget de la défense devrait en théorie atteindre 15 % du PIB, lequel devrait lui-même doubler entre 2005 et 2010.

(26) « Back to the future? Prospects for Russia's military industrial revival », *Orbis*, vol. XLVI, n° 3, 2002.

type traduit toutefois la perception d'un danger possible présenté par les forces occidentales, qui pourrait être traité militairement sur des zones où l'armée russe pourrait établir un rapport numérique satisfaisant. L'Asie centrale et le Caucase apparaissent comme les seules zones où un tel rapport pourrait se justifier et s'établir.

De ce postulat découle le fait que la modernisation des forces conventionnelles russes n'est qu'un impératif relatif, puisque la perspective d'un conflit avec une puissance majeure (Chine comprise) reste des plus hypothétiques et s'inscrit dans une dimension plus dissuasive qu'opérationnelle. En revanche, le conflit tchéchène a démontré que les tâches principales actuellement dévolues aux forces conventionnelles ne requièrent pas un matériel spécifiquement évolué : si des carences ont été relevées, l'essentiel de la puissance de frappe héritée des forces de l'ancienne URSS reste suffisant pour permettre aux armées d'assurer leurs missions. Le volume d'acquisition très restreint en véhicules blindés pour l'année 2005 (27) prouve d'ailleurs que le renouvellement des forces ne porte pas sur un renouvellement des œuvres vives. La part de l'armée de terre dans le budget de défense 2004 (40 %) illustre quant à elle la relativité de la menace OTAN et la pérennité de la menace « asymétrique ».

Il semble évident que, pour une période encore relativement longue, les évolutions les plus fondamentales dans la transformation des forces passeront par des modifications de détail, dans la chaîne de commandement, dans l'amélioration des techniques d'entraînement et dans la mise à niveau des équipements. Les importants investissements dans les équipements d'entraînement, à hauteur de 16 % du budget prévisionnel total de l'année 2004 (28), la modernisation de C3I et des systèmes d'acquisition et de surveillance, peu spectaculaires en termes d'appréciation publique de la puissance armée, sont les plus susceptibles de traduire l'évolution des forces russes, en favorisant une utilisation plus précise et plus intégrée de la puissance de feu existante.

L'adaptation des missions aux contraintes financières

La modification de la structure des forces russes vers une structure défensive est induite par les capacités financières brutes de la Fédération. L'armée russe et le complexe militaro-industriel (*oboronno-promyshlennyy kompleks* ou OPK) ont subi depuis les années 2002 un dégraissage impitoyable, alors même que les budgets militaires restent élevés. Selon Andreï Nikolaïev, président de la Commission de Défense de la Douma en 2000, les budgets militaires de l'année 2001, qui représentent théoriquement 2,7 % du

(27) Mikhaïl BARABONOV, «The whole Russian army», *Kommersant*, 21 fév. 2005.

(28) Sergueï IVANOV, «Russia's geopolitical priorities and armed forces», *Russia in Global Affairs*, 17 fév. 2004.

PIB, donnent un image tronquée de la réalité : la réunion de l'ensemble des budgets à vocation militaire (réforme, énergie, logement...) propulse la part du budget à 3,2 %, voire, selon certains, à plus de 5 % du PIB (29).

Ces budgets, soutenus selon des standards occidentaux, se sont révélés insuffisants, ne serait-ce que pour garantir une mise à niveau des équipements employés en zone tchéchène. Le taux de déperdition financier du ministère de la Défense, non quantifiable de façon précise, demeure selon toutes probabilités remarquablement élevé alors que les exportations sont à la fois insuffisantes pour entretenir les lignes de production et impropres à financer la réforme industrielle. Selon Sergueï Stepachin, président de la Cour des comptes russe en 2001, sur les 3,7 milliards de dollars remportés par l'industrie à l'export, seuls 7 000 dollars (*sic*) auraient abouti dans les caisses de l'Etat (30). L'inflation des coûts des équipements militaires est également diversement interprétée par le ministère de la Défense et l'OPK : en 2001, la croissance des coûts était estimée à 12 % dans les contrats du GOZ (*gosudarstvennyi oboronnyi zakaz*, service fédéral des acquisitions de défense), mais à 52 % par les industries de défense (31). L'augmentation budgétaire significative entreprise par Vladimir Poutine ne peut donc être traduite arithmétiquement en termes de modernisation.

Avec un budget désormais bien supérieur à 500 milliards de roubles, la politique d'acquisition du Kremlin reste marginale. La modernisation de l'aviation se réduit à un minimum, autant au niveau stratégique (Tu-160, Su-27...) que tactique, où les exigences sont pourtant croissantes (Ka-50, Mil-Mi 24-PN...). Les forces terrestres sont plus en voie d'amélioration que de modernisation, l'essentiel de l'effort se portant sur une mise aux normes des capacités de combat des unités existantes. Dans les secteurs les moins compétitifs, on note un abandon tacite de compétences. Une restructuration drastique a ainsi lieu dans les forces navales. En février 2004, le commandant des forces, l'amiral Kuroyedov, a annoncé que la marine renonçait à entretenir une flotte de haute mer pour se réorienter vers un rôle plus adapté à ses moyens (32). La survie du dernier porte-avions en service ne semble liée qu'à la volonté des militaires de maintenir une capacité technique et non à un quelconque rôle stratégique, alors que, dans le domaine nucléaire, si une force océanique minimale semble en état de se maintenir, la réduction progressive du nombre de SNA limite fortement la capacité de nuisance de la marine russe à l'égard des forces américaines.

(29) Vitaly STRUGOVETS, «A program stabilisation», *Kraznaya Zvezda*, 16 déc. 2000; Alexei ARBATOV, conférence du Carengie Endowment for Peace, 5 mars 2004

(30) Alexandr Denisov, directeur de Comité gouvernemental sur le commerce extérieur, estime le chiffre à 70 millions de dollars, ce qui reste négligeable. Cf. Pavel FELGENHAUER, «Arms export and the Russian military», *Perspectives*, vol. XII, n° 4, mars-avr. 2002.

(31) *Russkii Kur'er*, 12 janv. 2004.

(32) *Pravda*, 3 fév. 2004

On peut certes estimer que, jusqu'à ces dernières années, la faiblesse de la politique d'acquisition n'a été la résultante que d'une certaine vacuité décisionnelle, née des contradictions de l'échec des premiers plans de réforme de l'OPK et des impératifs du conflit tchéchène. La volonté de Vladimir Poutine de maintenir une croissance constante des dépenses militaires pourrait à l'inverse être perçue comme une tentative de restauration de puissance, virtuellement menaçante. Les déclarations de Sergueï Ivanov sur la nouvelle politique d'acquisition du GOZ pourraient également viser à soutenir de pareilles ambitions : en mettant l'accent sur une politique de recherche et de développement, à laquelle 40 à 45 % des fonds destinés à l'OPK seront alloués (contre 8 à 10 % actuellement), le ministre de la Défense semble vouloir combiner réforme du secteur et modernisation systématique des forces armées (33). Les producteurs d'armements démodés seraient ainsi conduits à disparaître, les entreprises réformées offrant alors un produit spécifiquement adapté aux nouveaux besoins des armées (34).

Dans les faits cependant, les budgets alloués aux demandes d'équipement et à la R&D ne sont pas suffisants pour soutenir une telle hypothèse autrement que sur un très long terme. La mise en place de « Programmes fédéraux d'armement pour l'horizon 2010 » risquent de n'être que des cadres relativement théoriques destinés à maintenir une politique d'innovation au sein de programmes de mise à niveau des forces. L'expérience tchéchène démontre que la carence de l'armée russe dans le domaine des conflits asymétriques se situe avant tout au niveau des équipements de défense et non à celui des plates-formes de combat. Le développement de nouveaux systèmes d'armes, plus modernes mais également plus onéreux et plus rares, est, de ce point de vue, une impasse dans laquelle le ministère de la Défense ne semble pas impatient de s'engouffrer. La rhétorique de Vladimir Poutine et l'effort budgétaire qui y est associé décrivent un optimal souhaitable à long terme, l'essentiel de l'investissement actuel étant avant tout destiné à combler les secteurs les plus déficients et à reconstruire une capacité d'intervention minimale.

VERS LA RESTAURATION D'UNE POLITIQUE DE PUISSANCE ?

Une extrapolation fiable du format futur des forces armées russes dépend avant tout d'une évaluation précise de la progression des réformes économiques dans le pays. La clef de toute transformation majeure réside avant tout dans les budgets. Or, une appréciation réaliste de cette évolution reste difficile. D'une part, parce que la simple analyse comptable de l'économie

(33) En 2004, le total du GOZ s'élève à 341 milliards de roubles, dont 140 alloués au fond de modernisation.

(34) « Sergey Ivanov's new tough policy on Russian defense industry viewed skeptically », *World News Connection*, 2 mars 2005.

dépend de variables très difficilement quantifiables, qu'il s'agisse des ressources fiscales réelles de l'Etat, des problèmes liés à la corruption ou de la comptabilité particulière qui sévit dans les industries de défense; d'autre part, parce que les conséquences de la rationalisation de l'OPK par le marché peuvent être très sévères et priver les armées de la source industrielle censée assurer leur développement. Des expériences comparables, expérimentées aux Etats-Unis et actuellement en Europe, s'avèrent désastreuses sur le long terme, le désinvestissement produisant des économies marginales par élimination des surcapacités, mais ruinant l'outil industriel et la dynamique de développement de capacités nouvelles.

La majorité des indices matériels laissent à penser que l'armée russe connaîtra un renforcement certain, mais celui-ci ne peut en rien être comparable aux programmes d'armement hérités de la Guerre froide. Tout au contraire, à l'instar des armées européennes, qui ont elles aussi connu de profondes refontes du fait de contraintes budgétaires sévères, il est plus que probable que les forces russes seront contraintes à une certaine spécialisation et donc à l'abandon de compétences industrielles et militaires

La protection des intérêts vitaux

La réduction des capacités globales de l'outil n'exclut cependant pas une utilisation ponctuelle et rationnelle des moyens disponibles et le maintien à niveau de certains éléments-clefs. La réorientation des missions vers le contrôle de zones économiques stratégiques imposera sans toute la mise à niveau de certains éléments des forces conventionnelles, mise à niveau qui s'inscrit de façon cohérente dans les principes édictés par la « Doctrine Ivanov ». La notion de contrôle politico-militaire de territoires limitrophes à haute valeur ajoutée est en effet indissociable du processus de réforme actuel. Caucase, Caspienne et Asie centrale, qui sont soit des zones de production de matières premières, soit des zones de transit, sont explicitement visées. L'exercice Vostock 2003, réunissant 70 000 hommes, une soixantaine de navires et soixante-dix à quatre-vingts avions (35), est ainsi réputé avoir été spécifiquement organisé pour démontrer la capacité de l'armée russe à contrôler les ressources minières et énergétiques de ses territoires en Extrême-Orient, dans la régions de la mer Caspienne et sur la mer Noire (36).

Le délitement de la puissance militaire et économique russe appelle nécessairement à l'irruption de nouveaux acteurs. L'accentuation de l'influence américaine dans l'administration des flux énergétiques dans le Caucase et en Asie centrale, couplée à un déploiement militaire encore réduit, mais sys-

(35) *Nevazimisimaya Gazeta*, 29 août 2003.

(36) Mikhael Alexseev, « Vostock – 2003 wargames : preparing to defend a Nigeria on the Pacific », *Policy Memo*, n° 317, PONARS/CSIS, nov. 2003.

tématiquement accompagné d'infrastructures de renseignement, de financement et d'influence politique, pose un problème fondamental que le Kremlin s'est révélé incapable de résoudre de façon satisfaisante. L'extension de l'influence américaine dans la CEI risque en outre d'isoler Moscou de certaines infrastructures industrielles de défense cruciales, en particulier dans les domaines de la propulsion balistique et nucléaire (37). La Chine pose de son côté un problème aux multiples facettes, moins immédiat, mais virtuellement plus dangereux que les actuelles intrigues américaines, et susceptible d'appeler à une réponse de nature politique, économique et militaire.

Le nécessaire contrôle des ressources

Le contrôle des matières premières deviendrait une priorité si l'armée russe devait retrouver des missions comparables à celles dévolues jadis à l'Armée rouge. Cependant, associer systématiquement cette volonté de contrôle à un éventuel programme militaire de grande ampleur n'est pas cohérent. La dépréciation de l'économie russe est comparable à celle des pays du Tiers-Monde et l'exportation de matières premières est devenue une source de devises capitale. La Banque mondiale estime ainsi que, en 2003, 25 % du produit intérieur brut de la Fédération avaient pour source l'exploitation des ressources énergétique (pétrole et gaz principalement) (38). La captation de matières premières des pays limitrophes risque donc avant tout de devenir une priorité économique, auquel la force armée pourrait prêter un concours apprécié.

Sergueï Ivanov n'a pas fait mystère des intentions russes en matière énergétique – et donc minière – lorsqu'il a déclaré, en suivant une dialectique proprement soviétique : « *la CEI est une sphère primordiale de notre sécurité. 10 millions de nos compatriotes y vivent et nous leur fournissons de l'énergie à des prix inférieurs aux niveaux internationaux. Nous n'avons pas l'intention de renoncer au droit d'y utiliser la force militaire dans des situations dans lesquelles tous les autres moyens ont été épuisés* » (39). Dialectique typiquement soviétique par ailleurs, puisque si l'on prend l'exemple turkmène, la Russie y achète le gaz à environ 50 % du prix du marché (40).

* *
*

(37) En 1997, il était estimé que la Russie ne pouvait produire en toute autonomie que 17 systèmes d'armes complets, les autres exigeant l'apport d'industries situées en CEI. Cf. Ksenia GONCHAR, «Russia's defense industry at the turn of the century», *BICC Brief*, n° 17, nov. 2000; Stephen BLANK, «Arms sales, Soviet style», *Perspectives*, vol. XIII, n° 2, nov.-déc. 2002.

(38) Banque mondiale, *Russian Economic Report*, rapport n° 7.

(39) *RFE/RL, Newslines*, vol. VII, 10 oct. 2003.

(40) Ariel COHEN, «The Putin-Turkmenbashi deal of the century: towards a Eurasian gas OPEC?», *Eurasia Insight*, mai 2002, disponible sur le site Internet www.eurasianet.org.

Le Traité de sécurité collective, en favorisant le déploiement de troupes russes sur les territoires des pays de la CEI s'avère être un excellent élément de pression, en particulier à l'égard des pays endettés, soucieux de ne pas irriter Moscou (41). Tout le problème réside dans le fait que la Russie n'apparaît ni comme un acteur de développement, ni comme un facteur de résolution des conflits, rôle dans lequel les États-Unis dominent aisément. Le Kremlin se trouve donc dans l'obligation de démontrer à ses voisins qu'il dispose des forces suffisantes pour réduire à néant la protection stratégique encore relative offerte par Washington.

Le pari n'est pas aussi ambitieux qu'il pourrait sembler, la capacité de projection conventionnelle américaine étant plus relative que son potentiel logistique et technologique le laisse à penser. En l'absence de combattants locaux stipendiés, les États-Unis ne disposent pas de la capacité militaire nécessaire pour dissuader l'armée russe sur ces territoires. Leurs forces armées n'ont jamais été confrontées à une puissance militaire organisée, soutenue par une base industrielle solide et adossée à un arsenal nucléaire; elles ne disposent ni des ressources techniques ni des ressources financières pour tenter l'expérience. Tout l'enjeu pour la Russie est de surmonter un complexe d'infériorité qui, au regard de l'opération iraquienne, ne se justifie plus et de démontrer aux forces présentes sur la zone qu'elle est un acteur militaire, politique et économique alternatif crédible. Les réformes entreprises par Vladimir Poutine représentent certainement un élément de solution non négligeable, quoique probablement insuffisant.

(41) Steve KWAST, «Russia pressures Southern neighbors», *Perspectives*, vol. XIII, n° 4, mars-avr. 2003.

