

Éditorial : L'Europe en crise intellectuelle ?

Le Conseil européen « informel » réuni par Tony Blair à Hampton Court le 27 octobre 2005, a montré l'absence de projet pour relancer l'Europe¹.

Non seulement les forces politiques européennes sont en pleine crise intellectuelle et de ce fait se trouvent dans l'incapacité de proposer un modèle pour l'Europe. Cette confusion intellectuelle très grande se traduit dans certains cas par une difficulté à gouverner. C'est le cas de l'Allemagne qui a constitué une grande coalition (CDU-CSU et SPD) deux mois après les élections législatives du 18 septembre dernier mais aussi de la Pologne qui s'est résignée à constituer un gouvernement minoritaire².

En France la situation n'est pas meilleure. Depuis les débats sur le projet de la constitution européenne, les partis sont divisés sur tous les sujets importants. La question d'actualité, celle des banlieues et de l'immigration, en est la preuve. Les trois modèles d'intégration en Europe, le britannique, le néerlandais et le français ne fonctionnent pas. Or les forces politiques de ces pays sont dans l'incapacité de poser un diagnostic précis et d'apporter une réponse politique cohérente. On pourrait prendre d'autres exemples de l'épuisement de la pensée européenne et de son incapacité à penser le monde avec de nouveaux concepts.

¹ Malgré la Tribune du Président Jacques Chirac publiée dans plusieurs journaux européens dont *Le Figaro* du 26 octobre où il propose la création de groupes pionniers au sein de l'Union européenne.

² Faute d'une alliance avec les libéraux, le gouvernement Marcinkiewicz a eu le soutien du parti Samoobrona, du LPR et du PSL le 10 novembre, mais cette alliance est fragile.

Dans le domaine de la défense et de la sécurité, force est de constater que les Européens se sont ralliés, sans aucun débat, à la politique de gestion des crises proposée par l'OTAN en 1991. Ils ont du adapter leurs armées, notamment en les professionnalisant, pour pouvoir participer à des interventions extérieures. Seule la France a incité les Européens à constituer un pilier européen de défense au sein de l'Union européenne.

On constate que la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), qui avait progressé ces dernières années, fait de nouveau du surplace à la différence de l'OTAN qui renouvelle sa doctrine et ses programmes d'armement.

Les Européens doivent entamer une réflexion sur ce que pourrait être une conception géopolitique de l'Europe, travail préalable s'ils veulent développer une véritable politique étrangère et politique de défense. Il est évident que si l'Europe ne se pense pas comme puissance, n'apporte pas de réponses aux défis politiques et économiques de la globalisation, elle sera alors marginalisée.

Patrice Buffotot
Directeur de l'OES

Sommaire

Editorial : L'Europe est-elle en panne ? par Patrice Buffotot.....	p 1
Peut-on réglementer la prolifération des armes de destruction massive ? par Jean Klein.....	p 2
La guerre contre le terrorisme par Jan Eichler.....	p 13
L'évolution des relations entre le militaire et l'humanitaire en Irak par Juliette Lobel.....	p 16
Livre reçu : ouvrage de Charles COGAN. <i>Diplomatie à la française</i>	p 21

**Peut-on réglementer la
prolifération des
armes de destruction massive ?**

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, les Etats-Unis ont pris une conscience aiguë de leur vulnérabilité à des actions terroristes et ont mis en place un dispositif pour parer à toute éventualité dans ce domaine. Mais leur principale crainte est d'être confrontés à des organisations criminelles qui disposeraient d'armes de destruction massive (ADM) et seraient en mesure de brandir la menace crédible de leur emploi pour réaliser leurs desseins nihilistes. Ces appréhensions ne sont pas sans fondement puisque la secte Aum Shinrikyo a commis en 1995 un attentat dans le métro de Tokyo en utilisant du gaz sarin et que des informations dignes de foi font état de tentatives d'acquisition d'explosifs nucléaires par le mouvement Al Quaida.³ Celui-ci s'est illustré dans la destruction des tours jumelles du World Trade Center à New York et le bombardement du Pentagone à Washington et s'il parvenait à se doter de moyens lui permettant de pratiquer le terrorisme nucléaire, il est probable qu'il ne s'en priverait pas.

Cependant, les Etats-Unis ne sont pas la seule cible de ses actions comme l'attestent les attentats perpétrés au cours des dernières années en Europe et en Asie et les préoccupations relatives à la prolifération des ADM sont devenues universelles dans un monde placé sous le signe de la globalisation et de l'interdépendance.

Avant d'évoquer les problèmes spécifiques soulevés par la prolifération des ADM et de leurs vecteurs après la fin

de la guerre froide, il convient de clarifier les concepts, d'établir une typologie des armes en fonction de leur capacité destructrice et de donner un bref aperçu des régimes institués pour en réglementer ou en interdire l'emploi.

Aujourd'hui on englobe sous la dénomination d'armes de destruction massive les armes atomiques, biologiques et chimiques ainsi que les armes radiologiques mais il n'en fut pas toujours ainsi. Certes, les armes chimiques et biologiques inspirent depuis longtemps une répugnance particulière en raison de leur assimilation avec le poison mais les gaz asphyxiants et délétères qui furent utilisés massivement sur les champs de bataille de la première guerre mondiale n'eurent que des effets limités et permirent tout au plus d'enregistrer des succès tactiques.⁴

En revanche, les armes nucléaires furent perçues dès l'origine comme des armes qui faisaient peser une menace mortelle sur l'espèce humaine et requéraient l'adoption de mesures exceptionnelles en vue de leur élimination. Lors de l'explosion de la première bombe atomique à Alamogordo, le 16 juillet 1945, le directeur scientifique du projet Manhattan, Robert Oppenheimer, se rappela le passage de la Bhagavadgita sur « la lumière de mille soleils qui éclatait dans le ciel » et le vers d'un poème hindou : « Je suis la mort qui ravit tout et qui ébranle les mondes ». Peu après, les bombardements de Hiroshima et de Nagasaki (6 et 9 août 1945) démontrèrent *in vivo* les effets dévastateurs de l'arme nouvelle et provoquèrent un effet de choc qui permit aux Etats-Unis d'atteindre l'objectif stratégique qu'ils s'étaient assignés depuis le début de la guerre du Pacifique : la reddition inconditionnelle du Japon.

Tous les savants qui avaient été associés à la mise au point de l'arme atomique étaient conscients du saut

³ Voir la déposition du directeur de la CIA, George Tenet, devant le Select Committee on Intelligence du Sénat, le 6 février 2002 cité par Jason D. Ellis : « The best defense : counterproliferation and US national Security » - *The Washington Quarterly* , Vol 26, N° 2, printemps 2003

⁴ Voir « *La grande guerre chimique. 1914-1918* » par Olivier Lepick - Paris, PUF, 1998.

qualitatif qui venait de se produire dans l'histoire des techniques d'armement et des analystes lucides comme l'amiral Castex en France et Bernard Brodie aux Etats-Unis considéraient qu'on était entré dans une ère nouvelle où la guerre ne serait plus nécessairement la continuation de la politique par d'autres moyens selon la formule célèbre de Carl von Clausewitz. A leurs yeux, le monopole atomique américain ne serait pas durable et l'accession au club de nouveaux membres créerait une situation où les Etats dotés de l'arme nucléaire se tiendraient mutuellement en respect et se rallieraient progressivement à des stratégies de dissuasion interdisant le recours à la force pour le règlement de leurs différends. Il convient donc de vérifier le bien-fondé de ce pronostic sur « la paix forcée par l'atome » pendant la période de l'antagonisme Est-Ouest avant d'examiner le statut des armes chimiques et biologiques qui relèvent d'un autre ordre.

Les armements nucléaires

Les Nations Unies ont accordé dès leur création une attention particulière aux moyens à mettre en oeuvre pour écarter la menace que les armes nucléaires faisaient peser sur l'humanité. Le 24 janvier 1946, l'Assemblée générale adoptait une résolution qui dissociait le cas des armes nucléaires de celui des armes de type classique dans les négociations en vue du désarmement et créait une commission de l'énergie atomique (CEA) dont la mission était d'élaborer des formules tendant à garantir l'utilisation de l'atome à des fins exclusivement pacifiques. Le plan Baruch soumis par les Occidentaux en juin 1946 répondait à cette exigence puisqu'il confiait à un organe supranational - *l'Atomic Development Authority* - la gestion directe de toutes les activités nucléaires autorisées et donnait pleins pouvoirs aux inspecteurs chargés de veiller à ce qu'elles ne fussent pas détournées à des fins militaires. Une fois ce dispositif

mis en place on procéderait à l'élimination des armes atomiques dont les Etats-Unis détenaient alors le monopole.⁵

Cette formule ambitieuse était à la mesure des défis de l'âge nucléaire mais elle postulait des abandons de souveraineté auxquels la plupart des Etats n'étaient pas disposés à consentir. En outre, il était exclu que l'Union soviétique accepte qu'une Agence supranationale, dominée par des Etats potentiellement hostiles, exerce des compétences aussi larges dans un domaine jugé essentiel pour son développement scientifique et technique et pour l'organisation de sa sécurité. Pour gagner du temps, les dirigeants soviétiques, qui étaient engagés depuis les années 1940 dans un programme nucléaire militaire, répliquèrent par une proposition tendant à l'interdiction d'emploi de l'arme atomique et à la destruction préalable des stocks américains. Mais cette requête ne pouvait que se heurter à une fin de non-recevoir des Etats-Unis qui avaient procédé à une démobilisation massive de leurs forces classiques en Europe et considéraient que l'arme atomique était nécessaire pour contenir l'expansion du communisme à une époque où se manifestaient les signes annonciateurs de la guerre froide.

L'échec du plan Baruch marqua le terme des premières tentatives de réglementation des armements nucléaires et rendit inévitable leur prolifération aussi bien horizontale (émergence de nouveaux Etats dotés de la bombe) que verticale (croissance quantitative et qualitative des stocks détenus par les puissances nanties).

Le 29 août 1949, l'Union soviétique expérimentait avec succès une charge nucléaire et au cours des quinze années suivantes trois autres Etats forcèrent les portes du club : le Royaume-Uni (1952), la France (1960) et la Chine

⁵ Les Etats-Unis disposaient de neuf bombes atomiques en juin 1946 - Leonard Weiss : « Atoms for Peace » - *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol 59, N° 6, novembre/décembre 2003

(1964). Les cinq puissances nucléaires, dont le statut fut homologué par le traité de non-prolifération de 1968, se dotèrent également d'armes thermonucléaires dont la puissance était évaluée en millions de tonnes de trinitrotoluène (TNT), l'explosif classique utilisé pendant la seconde guerre mondiale.⁶ Enfin, les véhicules porteurs de l'arme nucléaire se sont multipliés et diversifiés (bombardiers à long rayon d'action, missiles de portée intercontinentale, missiles de croisière) tandis que la précision du tir des engins autorisait des spéculations sur des frappes nucléaires préemptives en vue de désarmer l'adversaire ou de « décapiter » ses centres de contrôle et de commandement.

Dès lors le désarmement nucléaire ne pouvait plus être dissocié de la correction des déséquilibres existant au plan des armements de type classique et l'on s'engagea vers le milieu des années 1950 dans la voie d'un désarmement général, progressif et équilibré dont le modèle avait été esquissé par la France et le Royaume-Uni. Mais il apparut bientôt qu'un projet aussi ambitieux avait peu de chances de s'inscrire dans l'Histoire aussi longtemps que persisterait l'antagonisme Est-Ouest et que se poursuivrait la compétition entre les deux camps pour la consolidation et l'extension de leurs sphères d'influence. En outre, les pourparlers à Cinq (Canada, Etats-Unis, France, Royaume-Uni et Union soviétique) qui s'étaient ouverts à Londres au printemps 1955 butèrent sur l'obstacle du contrôle. En raison de la conception extensive que les Soviétiques avaient du

⁶ On peut se faire une opinion sur les effets des armes thermonucléaires en consultant le rapport publié en 1979 par l'Office of Technology Assessment et intitulé "*The effects of Nuclear War*". Il présentait les résultats d'un exercice de simulation comportant le bombardement fictif de deux cités industrielles représentatives, Détroit aux Etats-Unis et Leningrad en Union soviétique. – Voir Ryukichi Imai : « Weapons of mass destruction : major wars, regional conflicts and terrorism » -*Asia Pacific Review*, Vol 9, N°1, 2002.

secret militaire et des performances limitées des techniques de vérification, on ne pouvait garantir que tous les stocks d'armes nucléaires existants seraient détruits selon des procédures fiables et que des tierces puissances ne parviendraient pas à se doter de la bombe par des voies détournées.

C'est en se fondant sur ce constat que les Etats-Unis proposèrent de mettre en réserve tous les plans de désarmement général et d'adopter des mesures de confiance susceptibles de créer l'atmosphère propice à la conclusion d'accords limités dans les domaines où les intérêts de sécurité des grandes puissances étaient convergents et où le contrôle pouvait être assuré par des moyens techniques nationaux. Cette tendance en faveur d'une approche sélective du désarmement fut confirmée après la crise des fusées à Cuba en octobre 1962 et se traduisit par des négociations dont l'objet principal était la prévention de la guerre nucléaire par la stabilisation de l'équilibre sur lequel reposait la dissuasion réciproque entre les deux Grands.

Les accords conclus à cet effet au cours des décennies suivantes relevaient de la maîtrise des armements (*arms control*), une théorie élaborée par des savants et des « stratèges civils » américains pour satisfaire aux exigences de la « compétition techno-stratégique » (Raymond Aron) entre les Etats-Unis et l'Union soviétique à l'ère de la coexistence pacifique.⁷ Elle visait moins le désarmement qui demeurerait un objectif hors d'atteinte que l'aménagement du statu quo stratégique et s'apparentait davantage à un « pilotage » de la course aux armements selon la formule du stratège australien, Hedley Bull, qu'à l'établissement d'un système de sécurité

⁷ L'ouvrage de référence en la matière est le numéro spécial de la revue *Daedalus* de l'automne 1960 consacré à l'arms control - Vol 89, N°4 des Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences.

fondé sur le principe de la suffisance des capacités militaires des grandes puissances.⁸

C'est donc par un abus de langage que l'on a pu qualifier de désarmement des mesures qui n'avaient d'autre objet que de freiner la croissance des arsenaux stratégiques des deux Grands ou d'empêcher les autres d'accéder à l'arme nouvelle. Ainsi les accords SALT I du 26 mai 1972 et SALT II du 18 juin 1979 se bornaient-ils à réglementer le déploiement des défenses antimissiles balistiques (ABM) et à limiter la croissance numérique des armements stratégiques offensifs tout en maintenant à un niveau très élevé le nombre des charges nucléaires que les parties contractantes étaient autorisées à conserver.⁹

Il fallut attendre l'accession au pouvoir de Mikhaïl Gorbatchev au printemps 1985 pour que soit amorcé un processus de réduction des arsenaux stratégiques et que soit réglée d'une manière satisfaisante l'épineuse question des forces nucléaires de portée intermédiaire – fusées Pershing, missiles de croisière terrestres et fusées SS-20 – déployées en Europe et dans la partie asiatique de l'URSS. Le traité signé à Washington le 8 décembre 1987 par les Etats-Unis et l'Union soviétique prévoyait l'élimination totale de tous les missiles terrestres de « portée intermédiaire et de

plus courte portée » (500 à 5.000km). Il est entré en vigueur en juin 1988 et trois ans plus tard tous les systèmes d'armes prohibés avaient été détruits ou mis hors d'usage selon des méthodes éprouvées et sous un contrôle strict.

Peu après, les présidents Bush (27 septembre 1991) et Gorbatchev (5 octobre 1991) annonçaient le retrait unilatéral des armes nucléaires tactiques (ANT) basées au sol ou déployées sur des navires de surface. Bien que l'exécution de cette mesure se soit heurtée à des difficultés après la dissolution de l'URSS, le regroupement des ANT en Russie s'est effectué sans encombre et, au sein de l'alliance atlantique, on a également procédé à une réduction drastique des armes « substratégiques » dont il ne subsiste que quelques centaines d'exemplaires. Enfin les conversations soviéto-américaines sur la réduction des armements stratégiques dites START (*Strategic arms reduction talks*), entamées en juin 1982, ont débouché sur la signature de deux traités qui prévoyaient la réduction progressive des arsenaux stratégiques des deux Grands et amorçaient ainsi le processus du désarmement nucléaire visé à l'article VI du traité de non-prolifération.

Le traité START I signé le 31 juillet 1991 est entré en vigueur en décembre 1994 et a été appliqué dans des conditions satisfaisantes, mais il n'en a pas été de même du traité START II du 3 janvier 1993 dont la ratification a été différée en raison de l'opposition à laquelle il s'est longtemps heurté à la Douma. Lorsque la chambre basse du Parlement russe lui donna enfin son aval au printemps 2000, elle lia son sort à celui de traité ABM de limitation des défenses antimissiles. Les Russes étaient attachés à ce traité dans la mesure où il était censé garantir la « stabilité stratégique » alors que les Américains y voyaient surtout une entrave à l'édification d'un système de défense contre des missiles dont la prolifération avait pris des dimensions

⁸ Voir le livre de Hedley Bull : « *The control of the arms race* » publié sous l'égide de l'Institut d'études stratégiques de Londres en 1961.

⁹ La technique du fractionnement des charges nucléaires et de leur guidage indépendant plus connue sous sa dénomination anglaise MIRV (*multiple independently targeted reentry vehicle*) a été expérimentée avec succès aux Etats-Unis à la fin des années 1960 et en URSS à partir de 1973. Le déploiement de part et d'autre de fusées intercontinentales sol-sol et mer-sol dotées de MIRV s'est traduite par une augmentation considérable du volume des arsenaux nucléaires des deux Grands. En 1988, leur nombre total était estimé à 65.000 (voir Jan Lodol : « *The Price of Dominance. The new weapons of mass destruction and their challenge to American leadership* » - New York, Council on Foreign Relations Press, 2001)

inquiétantes. Le retrait du traité ABM par les Etats-Unis en décembre 2001 a donné le coup de grâce au processus START et clôturé la phase traditionnelle de la maîtrise des armements stratégiques. Au demeurant, ses acquis étaient relativement modestes puisque les plafonds finaux stipulés par le traité START II (3000 à 3500 ogives nucléaires) étaient plus élevés que ceux convenus dans les premiers accords SALT en 1972 et excédaient manifestement les besoins de la dissuasion après la fin de la guerre froide.

Si le désarmement nucléaire est resté dans les limbes pendant la période de l'antagonisme Est Ouest et n'a enregistré que des progrès assez lents après l'effondrement de l'ordre bipolaire, l'action concertée des grandes puissances a permis de contenir la dissémination de l'arme nouvelle et le traité de non-prolifération ouvert à la signature, le 1^{er} juillet 1968 a fixé des normes qui tendent à restreindre la qualité de membre du club aux Etats qui ont « fabriqué ou fait exploser une arme nucléaire ou un autre dispositif nucléaire explosif avant le 1^{er} janvier 1967 » (art. IX, §3). Certes, ce traité est foncièrement discriminatoire puisque la renonciation à l'arme nucléaire par les Etats qui en sont dépourvus n'est pas compensée par des garanties de sécurité solides et la coopération internationale en vue du développement des applications pacifiques de l'énergie nucléaire prévue par l'article IV est restée en deçà des attentes des pays du Tiers Monde.

Quant aux Etats dotés de l'arme nucléaire ils se voient reconnaître un statut privilégié et n'ont souscrit qu'à une obligation de moyen et non de résultat en ce qui concerne le désarmement. Après l'explosion nucléaire indienne de 1974, les Etats-Unis ont renforcé le contrôle sur les transferts de matières, d'équipements et de technologies nucléaires et les principaux pays producteurs et exportateurs réunis dans le cadre du club de Londres (*nuclear*

suppliers group) ont adopté un code de conduite pour éviter que le commerce nucléaire ne favorise la dissémination de la bombe. Cette concertation a produit des effets bénéfiques puisque le club atomique ne s'est pas élargi au cours des deux décennies qui ont suivi l'entrée en vigueur du TNP et que les craintes exprimées jadis par le président Kennedy de voir surgir une vingtaine d'Etats nucléaires à l'horizon 1980 se sont révélées vaines.

Toutefois, les limites du traité de non prolifération sont apparues clairement après la fin de la guerre froide et tout en affirmant qu'il reste le cadre privilégié d'une politique tendant à favoriser l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire dans la perspective d'un « développement durable », c'est par des méthodes pragmatiques qui n'excluent pas le recours à la force que l'on espère pouvoir empêcher des Etats voyous et des organisations criminelles d'accéder à l'arme nucléaire. Mais les armes biologiques et chimiques peuvent également être considérées comme des instruments redoutables entre les mains de groupes terroristes et être assimilées à des armes de « destruction massive ». C'est en tout cas la qualification qui est retenue dans les textes doctrinaux relatifs aux stratégies de sécurité adoptés respectivement par les Etats-Unis, le 11 décembre 2002¹⁰ et par le Conseil européen, le 12 décembre 2003.¹¹

Les armes chimiques et biologiques.

Dans l'aire de culture occidentale le recours à des produits toxiques et à des agents infectieux pour nuire à l'ennemi

¹⁰ « *National Strategy to combat weapons of mass destruction* » - Ce document a été approuvé par le président Bush le 17 septembre 2002 et fait partie intégrante de la « *National Security strategy of the United States of America* » publiée le même jour.

¹¹ « *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité* » - Document proposé par Javier Solana et approuvé par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne.

suscite depuis longtemps des réserves majeures et l'interdiction des armes chimiques et biologiques procède du droit humanitaire des conflits armés qui s'est développé à partir du 19^{ème} siècle. Ainsi la première conférence sur la paix de La Haye a adopté le 29 juillet 1899 une déclaration interdisant « l'emploi de projectiles qui ont pour objet de répandre des gaz asphyxiants ou délétères » en se référant au principe selon lequel « les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi » et doivent s'abstenir d'utiliser des armes susceptibles de « causer des maux superflus ». Ce principe fut réaffirmé par la deuxième conférence de La Haye dans une annexe à la convention N° IV sur les lois et coutumes de la guerre sur terre du 18 octobre 1907.

On sait que la prohibition de l'emploi des gaz n'a pas été respectée pendant la première guerre mondiale mais après la fin des hostilités les Etats membres de la Société des Nations (SdN) se sont engagés dans la voie d'un désarmement concerté dont la réalisation devait permettre une réduction significative des potentiels militaires des Etats et l'élimination des gaz de combat et des armes empoisonnées. Toutefois cet objectif ambitieux n'a pu être atteint et le protocole de Genève du 17 juin 1925 se bornait à interdire l'emploi en premier des gaz asphyxiants et délétères tout en l'étendant aux moyens biologiques. En outre, il ne prévoyait pas de mécanisme de vérification pour garantir le respect des engagements pris et il fallut attendre les années 1980 et les allégations relatives à l'emploi d'armes chimiques pendant la guerre entre l'Irak et l'Iran pour que l'Assemblée générale de l'ONU adopte une résolution autorisant le Secrétaire général à ouvrir une enquête « lorsqu'un Etat membre lui signalera des cas d'emploi d'armes chimiques et biologiques qui pourraient constituer une violation du protocole de Genève ou

d'autres règles applicables du droit coutumier »¹².

Aujourd'hui l'opinion dominante considère le protocole de Genève comme l'expression d'un droit international coutumier et les progrès enregistrés sur la voie du désarmement ont conduit certains auteurs à contester la licéité de l'emploi des armes chimiques et biologiques même en réplique à une agression menée avec des moyens équivalents. Toutefois, une interprétation extensive de la norme ne lui confère pas nécessairement un caractère opératoire et il serait illusoire de voir dans le protocole de Genève un rempart efficace contre la prolifération des armes chimiques et biologiques. Les mêmes failles apparaissent si on examine le problème sous l'angle du désarmement.

Pendant la seconde guerre mondiale les belligérants se sont abstenus d'utiliser des armes chimiques dont ils étaient pourtant abondamment pourvus. En l'occurrence, ce sont moins les prohibitions édictées par le protocole de Genève que la crainte de représailles, voire des inhibitions morales qui expliquent la retenue observée par les puissances qui s'affrontaient sur les principaux théâtres d'opérations. La seule exception est le Japon qui mit au point et expérimenta des armes biologiques en Mandchourie et en Chine. Dans l'immédiat après-guerre, l'élimination des armes chimiques et biologiques n'a guère retenu l'attention des Nations Unies si ce n'est dans la perspective d'un désarmement général et complet qui avait peu de chances d'aboutir.

Par ailleurs, l'entreprise devenait aléatoire après le début de la guerre froide dans la mesure où l'emploi des armes chimiques faisait partie intégrante des stratégies militaires mises en oeuvre par les deux alliances qui se faisaient face sur le continent européen. Enfin, elles furent utilisées massivement pendant la guerre du Vietnam et les Etats-Unis ne consentirent à

¹² A/RES/42/37 du 30 novembre 1987

s'imposer des contraintes dans ce domaine qu'après leur retrait d'Indochine.

Toutefois, la conclusion du traité de non prolifération des armes nucléaires le 1^{er} juillet 1968 créa les conditions favorables à l'ouverture de négociations sur les armes chimiques et biologiques et la conférence du comité du désarmement de Genève fut saisie de plusieurs propositions à cet effet. A la même époque l'opinion publique était sensibilisée à ces problèmes par deux rapports, l'un du Secrétaire général des Nations Unies sur les effets de l'emploi des armes chimiques et biologiques (1969) et l'autre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sur les risques qu'elles font peser sur la population civile (1970).

Les négociations portèrent d'abord sur les armes biologiques auxquelles le président Nixon avait renoncé unilatéralement en 1969 car les chefs d'état-major l'avaient convaincu de leur inutilité au plan stratégique. Elles débouchèrent sur la signature le 10 avril 1972 de la « convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes biologiques ou à toxines et sur leur destruction » ; cette convention est entrée en vigueur le 26 mars 1975 et 152 Etats l'ont ratifiée entre-temps. Les interdictions qu'elle édicte sont définies par référence à un critère de destination générale qui offre deux avantages majeurs. En premier lieu, il permet d'étendre le champ de la convention aux découvertes futures et de tenir compte des évolutions de la biotechnologie. En outre, il facilite la gestion des produits à double usage; puisque ne sont autorisés que les agents biologiques et les toxines qui ont des applications civiles.

Toutefois la convention de 1972 présente des défauts et certains auteurs ont souligné la difficulté d'établir une frontière nette entre les produits destinés à des applications pacifiques et ceux utilisables à

des fins militaires. Par ailleurs, si la destruction des stocks existants doit s'effectuer dans les neuf mois suivant l'entrée en vigueur de la convention, les Etats parties ne sont pas tenus de les déclarer, ni d'apporter la preuve de leur élimination. De l'aveu du Président Eltsine l'Union soviétique avait violé délibérément la convention peu après sa signature et les révélations faites ultérieurement par M. Ken Alibek, un transfuge russe qui avait été associé au programme Biopreparat, ont permis de prendre la mesure de l'ampleur des moyens affectés par l'Union soviétique à la mise au point d'armes biologiques auxquelles elle était censée avoir renoncé.

La question de la poursuite d'activités de recherche et de développement dans ce domaine en Russie n'est pas définitivement tranchée et les assurances données par M. Poutine à cet égard ont été accueillies avec scepticisme. Mais la principale faiblesse de la convention est l'absence d'un véritable mécanisme de vérification, l'article 6 se bornant à prévoir le dépôt d'une plainte auprès du Conseil de Sécurité contre l'Etat soupçonné d'avoir violé ses obligations et l'ouverture éventuelle d'une enquête pour établir les faits. C'est seulement après la fin de la guerre froide que les Etats parties à la convention ont tenté de remédier à ces carences.

Un groupe d'experts en vérification (VEREX) a fait des propositions dans ce sens au début des années 1990 et à partir de 1995, un groupe ad hoc a négocié un projet de protocole tendant à renforcer le contrôle de l'interdiction des armes biologiques. Il fut soumis à la cinquième conférence d'examen de la convention en novembre 2001 et recueillit l'adhésion de nombreux Etats dont ceux de l'Union européenne qui y voyaient un moyen de réduire, sinon d'éliminer les risques liés à l'emploi d'agents pathogènes à des fins militaires ou terroristes. Mais les Etats-Unis l'ont rejeté en faisant valoir que le régime d'inspection envisagé avait un

caractère trop intrusif et était de nature à entraver la recherche sur les biotechnologies. En outre, ils considéraient qu'il n'offrait pas de garanties solides en ce qui concerne la détection des infractions à la convention et que son adoption aurait fait naître un faux sentiment de sécurité. Ces divergences n'ayant pu être surmontées la conférence d'examen suspendit ses travaux pendant un an et lorsqu'elle les reprit le 11 novembre 2002 pour une brève session de quatre jours, elle décida de mettre un terme aux négociations du groupe ad hoc.

Toutefois, il fut décidé que des mesures destinées à renforcer le régime d'interdiction des armes biologiques seraient discutées dans le cadre des réunions préparatoires à la sixième conférence d'examen de la convention qui se tiendra en 2006. Deux réunions ont eu lieu depuis lors et au cours de la première (novembre 2003) on a débattu des problèmes soulevés par la protection des agents pathogènes utilisés dans les centres de recherche et l'adoption de lois pénales pour réprimer les infractions aux règles posées par la convention. En 2004, on s'est surtout préoccupé d'améliorer les moyens d'investigation internationaux pour identifier l'emploi présumé d'armes biologiques et trouver l'origine d'épidémies suspectes. Ces discussions au niveau des experts gouvernementaux font l'objet de jugements mitigés, les uns estimant qu'elles favorisent l'échange d'informations sur les pratiques des différents Etats et facilitent la recherche de solutions pragmatiques alors que d'autres n'y voient qu'un moyen de détourner l'attention de la dimension internationale du problème et d'affaiblir à terme le régime institué par la convention de 1972.

De prime abord, le régime institué par la convention d'interdiction des armes chimiques du 13 janvier 1993 est plus satisfaisant dans la mesure où il est assorti d'un système de vérification obligatoire et

prévoit un contrôle embryonnaire des transferts de produits chimiques toxiques à des entités étatiques et non-étatiques. Depuis que la convention est entrée en vigueur, en avril 1997, une organisation pour l'interdiction des armes chimiques, dont le siège est à La Haye, est chargée de veiller au respect des obligations contractées et pour faciliter sa tâche, les Etats parties sont invités à fournir des informations détaillées sur l'état de leurs stocks et sur leurs activités chimiques. Le contrôle comporte à la fois une vérification de routine et des inspections par défi qui devraient permettre de déceler les violations les plus caractérisées.

Toutefois, cette convention a suscité d'emblée des objections de tous ordres et de nombreux Etats ont négligé de prendre les mesures administratives et législatives nécessaires pour lui faire produire effet. En outre, le coût de la destruction des armes chimiques risque d'être prohibitif et d'ores et déjà la Russie a demandé une dérogation pour s'acquitter de ses obligations. Enfin, plusieurs Etats soupçonnés de détenir ou de vouloir accéder à l'arme chimique n'ont pas signé ou ratifié la convention et ne sont pas liés par les obligations qu'elle édicte.

Lors de la première conférence d'examen qui s'est tenue en avril 2003, on a pris acte des limites du désarmement chimique et des propositions ont été faites pour amender la convention. La France a notamment suggéré que soient prises des mesures pour promouvoir son universalité, accroître la transparence des arsenaux existants, réduire le coût de la vérification et empêcher la prolifération des produits chimiques organiques définis (POCD). En l'occurrence, il s'agissait d'entretenir « la dynamique du désarmement chimique multilatéral auquel il n'y aurait pas d'alternative crédible ». Or c'est par d'autres voies que l'on tente aujourd'hui d'empêcher des Etats ou des organisations criminelles d'accéder aux armes de destruction massive. On évoquera pour

conclure certains aspects de cette approche pragmatique ainsi que les problèmes que soulève son articulation avec la fonction traditionnelle du désarmement.

Les aspects actuels de la lutte contre la prolifération

Dès son entrée en fonction, l'Administration Bush a manifesté des réserves à l'égard de la conception traditionnelle de la maîtrise des armements et son penchant pour des solutions unilatérales ne s'est pas démenti ultérieurement. Mais il serait abusif de voir dans cette inflexion de la pratique américaine l'expression d'un changement de paradigme comme certains l'ont soutenu. En effet, les exigences de la lutte contre le terrorisme après les attentats du 11 septembre 2001 et l'impératif de la coopération avec la Russie ont imposé la recherche de solutions collectives et conduit les Etats-Unis à se rallier à un modèle de sécurité qui se caractérise par une combinaison de réductions unilatérales, d'accords formels et de contrôles renforcés sur les transferts de matières et de technologies sensibles.

Ainsi l'Administration Bush fait valoir que le traité SORT du 24 mai 2002 sur la réduction des armements stratégiques offensifs se traduira par une réduction significative des arsenaux nucléaires des deux Grands et qu'il témoigne de leur volonté de satisfaire à l'obligation de désarmement inscrite à l'article VI du TNP. Ce traité fait toujours l'objet d'une révérence particulière outre-Atlantique et la rhétorique officielle le présente comme le cadre privilégié d'une politique tendant à favoriser l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et à empêcher son détournement à des fins militaires. Cependant, les risques de prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs se sont accrus au cours de la dernière décennie et on a pris conscience de la nécessité de recourir

à des méthodes plus draconiennes que celles qui procèdent de la philosophie exposée dans l'ouvrage classique publié sous la direction de Alastair Buchan en 1966 : « *A world of nuclear powers* ». Depuis lors il est entendu que la multiplication des Etats dotés de l'arme nucléaire est un facteur d'instabilité et que la fermeture du club des pays nantis est la condition préalable à la prévention d'une guerre apocalyptique dont les conséquences seraient dramatiques pour l'humanité.

Or tous les Etats ne sont pas sensibles à cette logique et trois Etats - Israël, l'Inde et le Pakistan - se sont dotés de l'arme nucléaire. D'autres comme l'Irak, la Corée du Nord et la Libye ont violé leurs engagements et se sont servis du paravent du TNP pour poursuivre des programmes nucléaires clandestins. Enfin, le problème de la prolifération des armes nucléaires se pose avec acuité dans l'espace qui relevait de la souveraineté de l'URSS du fait du relâchement des contrôles sur les activités liées à l'atome et de l'existence de stocks importants de matières fissiles dont la protection est mal assurée.¹³

Après l'effondrement de l'ordre bipolaire, le Conseil de Sécurité s'était réuni au sommet le 31 janvier 1992 pour soumettre à un nouvel examen les problèmes de la sécurité internationale et il avait notamment qualifié la prolifération des armes de destruction massive de « menace contre la paix et la sécurité internationale ». Il fallait donc empêcher la dissémination des technologies liées à la recherche et à la production de telles armes en renforçant les garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et le contrôle à l'exportation. Enfin des « mesures appropriées » seraient prises par les membres du Conseil de Sécurité si

¹³ Voir l'article de David Albright et Kimberley Kramer : « Fissile material. Stockpiles still growing » - *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol 60, N° 6, Novembre/décembre 2004

des violations leur étaient notifiées par l'AIEA.

La stratégie de l'Administration Bush s'inscrit dans la continuité des orientations esquissées par le Conseil de Sécurité en 1992 et n'est pas dépourvue d'une certaine cohérence dans la mesure où elle met l'accent sur l'application effective et universelle des traités en vigueur, n'hésite pas à clouer au pilori les Etats qui ne respectent pas leurs engagements et envisage de recourir aux procédures prévues par le chapitre VII de la charte des Nations Unies pour les y contraindre. Mais après les attentats du 11 septembre, les Etats-Unis ont manifesté clairement la volonté d'associer le plus grand nombre d'Etats au succès de cette entreprise.

Le programme Nunn-Lugar de « réduction de la menace par la coopération » (*cooperative threat reduction program*) qui tendait à une gestion rationnelle du stockage et de l'élimination des armes nucléaires et chimiques disséminées en Russie et dans les autres Etats successeurs de l'URSS, s'est considérablement développé et fait aujourd'hui partie intégrante du « partenariat global contre les armes de destruction massive » adopté par le G8 à Kananaskis. Depuis 2003, treize nouveaux Etats ont adhéré à ce projet et pris l'engagement de contribuer au budget de 20 milliards de dollars destiné à couvrir jusqu'en 2012 les dépenses relatives à sa réalisation.

Ainsi, les grandes puissances ont défini un plan d'action qui s'inscrit dans le cadre d'une stratégie à long terme et prend appui sur un large éventail de moyens et de procédures pour relever les défis du « deuxième âge nucléaire »¹⁴. Le président

¹⁴ Ce concept a été forgé au milieu des années 1990 pour rendre compte des changements intervenus sur la scène internationale du fait de l'érosion de la dissuasion bipolaire, de la diffusion des technologies à double usage et de la menace

Bush avait donné le ton dans un discours prononcé le 11 février 2004 devant la National Defense University de Washington et, lors du sommet du G 8 à Sea Island, il avait mis l'accent sur le renforcement des contrôles à l'exportation, l'adoption de lois pénales pour réprimer les activités prohibées et la mise en place de dispositifs destinés à empêcher les acteurs non-étatiques d'accéder aux armes de destruction massive. La résolution 1540 adoptée à l'unanimité par le Conseil de Sécurité le 28 avril 2004 formule des recommandations qui vont dans le même sens et il appartient désormais à tous les Etats d'agir pour leur faire produire effet.

Dans le même registre, les Etats-Unis avaient proposé en mai 2003 une « initiative pour la sécurité en matière de non-prolifération » (*Proliferation Security Initiative*) qui prévoit notamment des actions concertées pour empêcher l'acheminement par la voie maritime et aérienne de composants d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs à des pays douteux ou à des organisations terroristes. Dix Etats dont la France ont adhéré d'emblée à ce projet et lors de la célébration du premier anniversaire du discours du président Bush à Cracovie qui en avait lancé l'idée, 62 Etats lui ont apporté leur soutien. Enfin, pour éviter que l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques serve de paravent à la réalisation de programmes militaires, les Etats-Unis ont proposé au groupe des pays exportateurs de réserver la vente des technologies d'enrichissement de l'uranium et du retraitement du combustible irradié pour en extraire du plutonium aux pays qui ont déjà la maîtrise du cycle complet. De son côté, le Directeur général de l'AIEA s'est prononcé en faveur d'une gestion multinationale du cycle du combustible nucléaire pour

émanant d'acteurs non-étatiques au comportement imprévisible. Voir Josiane Gabel : « The role of U.S. nuclear weapons after September 11 » – *The Washington Quarterly*, Vol 28, N° 1, Winter 2004-2005.

garantir la sécurité de l'approvisionnement des utilisateurs et réduire les risques de prolifération. Cette question a été évoquée lors de la conférence d'examen du TNP qui s'est tenue à New York du 2 au 27 mai 2005 mais n'a pu faire l'objet d'un consensus.

En définitive, la maîtrise des armes de destruction massive requiert une double approche : d'une part, consolider les régimes de non-prolifération et de désarmement en vigueur et promouvoir leur universalité, d'autre part, prendre des mesures de sûreté pour empêcher que des produits toxiques, des agents pathogènes et des matières radiologiques tombent entre les mains d'organisations terroristes et recourir éventuellement à des actions préventives ou préemptives pour les mettre hors d'état de nuire.

A cet égard, les Etats-Unis et l'Union européenne ont des positions convergentes comme l'atteste la déclaration commune sur la prolifération des armes de destruction massive adoptée à Washington, le 25 juin 2003 et réitérée lors du sommet de Shannon (Irlande) un an plus tard. Toutefois, des différences sont apparues au plan des modes opératoires et la gestion de la crise nucléaire iranienne a mis en évidence le penchant des Américains à raisonner en termes de contre-prolifération alors que les Européens privilégient les voies de la diplomatie et inscrivent leur action dans la perspective d'une stratégie de sécurité coopérative. On ne peut que se livrer à des conjectures sur les chances de succès de la négociation en cours mais l'échec de la conférence d'examen du TNP et les ambiguïtés de la stratégie de contre-prolifération des Etats-Unis ne contribuent guère à créer l'atmosphère propice à la recherche d'une formule de compromis.

Quant à l'Iran, elle a clairement indiqué qu'elle ne renoncerait pas à son programme de fabrication du combustible nucléaire et qu'elle peut se prévaloir à cet égard de l'article IV du Traité de non-

prolifération. Une solution diplomatique n'est concevable que si l'on parvient à s'entendre sur des « garanties objectives » permettant de concilier à la fois les exigences de la non-prolifération des armes nucléaires et le droit inaliénable des Etats de développer sans discrimination l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire.

Jean Klein

Professeur émérite à l'Université Paris 1 (Sorbonne)

Chercheur associé à l'Institut Français des Relations Internationales (IFRI)

La Digithèque de Matériaux juridiques et politiques

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

propose, dans sa rubrique **Défense**, de nombreux textes relatifs à l'Alliance atlantique et à la défense européenne

L'index et les précédents numéros de la revue

Défense et stratégie

se trouvent à l'adresse :

<http://mip.univ-perp.fr/defense/ds.htm>

Défense et stratégie

revue trimestrielle électronique

publiée par

l'Observatoire Européen de Sécurité

Directeur : Patrice Buffotot

buffotot@univ-paris1.fr

La guerre contre le terrorisme

Tout le monde est d'accord pour estimer que le terrorisme représente en ce début du XXI^{ème} siècle la menace la plus grave pour le monde. En revanche, nous sommes très loin d'un consensus en ce qui concerne les méthodes pour lutter contre cette menace. On constate lors des discussions dans les différentes instances internationales que les réponses aux questions cruciales sont très diverses : quel est le caractère de la menace du terrorisme global, quelles sont ses motivations et quelles devraient être nos réponses ?

Comment caractériser la menace d'un terrorisme global ?

La première question est de définir cette menace. D'où vient-elle ? Quelles sont ses racines et ses déterminants ? La première réponse a été d'expliquer qu'il s'agissait des attaques des forces du Mal contre les forces du Bien caractérisées par le progrès social, politique et intellectuel. Cette réponse est propre à ceux qui partagent la conviction que la fin de la guerre froide était la victoire de la „hard line policy“ du président Reagan. Il est symbolique qu'aucun d'entre eux n'ait été capable de répondre à la question de savoir pourquoi Ben Laden avait pris pour cible les Etats-Unis et non d'autres pays ? Par exemple la Suède est un pays riche, ouvert et fortement féminisé (les femmes sont en majorité au parlement suédois), il possède une industrie d'armement qui exporte des armes. C'est enfin un pays fortement protestant comme les Etats-Unis. Si la Suède n'a pas été choisi comme cible, c'est parce qu'elle est « neutre ». Elle ne soutient pas Israël comme les Etats-Unis, elle n'est pas un partenaire stratégique de l'Arabie Saoudite ou du Pakistan et n'a jamais eu des bases militaires dans le monde islamique.

Quelles sont les motivations du terrorisme actuel ?

G.W. Bush, T. Blair, J.-M. Aznar, V. Havel (ancien président tchèque, un des signataires de la Lettre des Huit du 30. Janvier 2003) ou F. Heisbourg¹⁵ partagent la conviction que les terroristes contemporains sont motivés par la haine envers les valeurs du monde occidental. Ils disent que les terroristes nous détestent pour ce que nous sommes. En revanche, Francis Fukuyama¹⁶, John Ikenberry¹⁷, George Perkovich¹⁸ et les autres acceptent que les terroristes s'opposent aux Etats-Unis et à ses alliés pour ce qu'ils font dans le monde islamique : l'indifférence à l'égard des Palestiniens, le soutien actif à des régimes autoritaires, corrompus et discrédités, aux conséquences injustes de la globalisation économique et, tout récemment, à l'occupation de l'Irak.

Il ne s'agit pas du tout de discussions académiques. Bien au contraire ! La première réponse reflète la conviction que le terrorisme contemporain représente une menace existentielle, une menace qui ne dépend pas de notre comportement sur la scène internationale qui induit la conclusion que le conflit entre l'Occident et le monde islamique va durer très longtemps. L'autre réponse est plus optimiste : le terrorisme est une menace générée par la politique menée par les Etats-Unis et de ses alliés les plus fidèles. Cela signifie que cette menace peut être affaiblie sinon maîtrisée en cas du

¹⁵ François Heisbourg, Président de l'Institut international d'études stratégiques de Londres écrit « Ils ne nous attaquent pas pour ce que nous faisons, mais pour ce que nous sommes », in *Le Monde*, 15 Juillet 2005.

¹⁶ Fukuyama, F. : *The Neoconservative Moment*, In *The National Interest*, Summer 2004.

¹⁷ Ikenberry, John: *The End of the Neo-Conservative Moment*, In *Survival* vol.46, no.1, Spring 2004

¹⁸ Perkovich, George : *Giving Justice Its Due*, In *Foreign Affairs*, July/August 2005, Vol. 84.

changement de la politique de ces pays à l'égard du monde islamique.

Comment réagir ?

Quelles sont les possibilités pour faire face à cette menace urgente et inquiétante ? Les réactions de l'Administration Bush sont dès le début marquées par l'oubli que la caractéristique fondamentale du terrorisme est une stratégie indirecte¹⁹. Il y a en réalité une grande différence entre les guerres classiques ou des actions de guérilla d'un côté et du terrorisme de l'autre.

Dans le premier cas, il s'agit de la violence directe perpétrée sur des soldats en uniformes et aussi, malheureusement, sur la population civile dans le cadre de la conception de la guerre totale.

Dans le cas du terrorisme, il s'agit chaque fois de la violence indirecte perpétrée en temps de paix sur les civils qui sont entièrement innocents et n'ont aucune chance de se protéger ou de se cacher dans les abris.

Dans les actions des terroristes, il ne s'agit jamais d'une action directe comme c'est le cas dans une guerre classique ou d'un règlement de comptes entre gangs. Il s'agit d'un triangle formé par trois acteurs principaux.²⁰ Le premier d'entre eux est l'expéditeur, c'est à dire l'organisation terroriste qui se bat pour un objectif concret. Le deuxième acteur s'appelle le destinataire (Bush, Aznar, Blair) dont les terroristes veulent influencer les décisions et le comportement après des attaques spectaculaires qui symbolisent un message catégorique et irrévocable. Et le triangle se transforme en un carré au moment de la réaction du

destinataire. Et c'est exactement ici où résident les racines des problèmes du monde après le 11 septembre 2001.

La réaction à une stratégie indirecte et ses conséquences

Pour concrétiser le fonctionnement du carré de la stratégie indirecte, on peut revenir sur l'action du 11 septembre. Un petit groupe terroriste a réussi à éviter tous les systèmes sophistiqués du pays le plus puissant du monde et l'a humilié en lui infligeant des pertes importantes par une action spectaculaire sur son propre territoire jusqu'ici inviolé. Ce fut un message clair au chef de la Maison blanche qui s'est donné plusieurs semaines d'hésitations pour décider de répondre directement, par des opérations militaires spectaculaires. Si sa première réponse directe, c'est à dire les frappes contre les talibans en Afghanistan était légale (elle avait le mandat du Conseil de sécurité de l'ONU) et légitime (il fallait renverser un régime théocratique qui a pris en otage l'Afghanistan pour la transformer en base militaire), la seconde réponse a été l'opération militaire *Iraqi Freedom* que l'on peut caractériser comme une faute stratégique.

La réponse directe, appelée par G.W. Bush comme la guerre contre le terrorisme, a transformé l'Irak en un véritable terrain d'opérations pour les islamistes les plus violents et irréconciliables du monde entier. Et ce qui est encore plus grave, c'est qu'elle a transformé les pays participants à la coalition en cibles faciles pour des attaques terroristes. Les récents attentats à Madrid puis à Londres ont ainsi confirmé que le terrorisme n'est pas une ligne directe mais un carré. A Madrid, le 11 mars 2003, l'expéditeur a manifesté devant tout le monde ses capacités de punir les gouvernements pro américains et d'influencer les résultats des élections. M. Zapatero, loin d'être un favori

¹⁹ Ouvrages sur la stratégie indirecte: Boniface, Pascal: *Terrorisme*. In.: *Dictionnaire des relations internationales*. Paris, Hatier, 1997, p. 311. Freedman, Lawrence : *The Third World War ? in Survival*, vol. 43, no. 4, Winter 2001 – 02.

²⁰ Henderson, Harry. *Terrorism*. New York : Facts on File, 2001, p. 18.

incontestable de la campagne électorale, a gagné les élections en Espagne grâce aux mensonges de son prédécesseur Aznar et grâce à sa promesse de retirer les soldats espagnols de l'Irak occupé. Après avoir remplacé le destinataire du message des terroristes, il a fait ce qu'il avait promis. En plus, il a changé l'attitude de son pays vis à vis du processus de l'intégration européenne ce qui a mis fin à l'existence de l'axe Madrid – Varsovie, symbole du refus catégorique de l'approfondissement de l'Union européenne. La réaction du destinataire a peut être dépassée même les attentes initiales de l'expéditeur !

Les attaques terroristes de Madrid et de Londres ont poussé M. Christophe Chaboud,²¹ chef de l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) en France, à une conclusion très inquiétante : « la guerre contre le terrorisme a déclenché la logique du combat total de l'islamisme radical contre l'Occident, un combat qui pourrait durer des décennies ».

Lawrence Freedman²² est encore plus pessimiste lorsqu'il nous avertit que la stratégie de la guerre contre le terrorisme pourrait se solder par le déclenchement d'une guérilla de longue durée au niveau global.

La guerre contre le terrorisme déclenchée en Irak a, par conséquent ouvert le front européen du terrorisme global. Elle se manifeste par des approches contradictoires. Ulrich Beck²³ a entièrement raison quand il explique que la guerre contre le terrorisme est le résultat de la dissémination du terrorisme, c'est à dire de la dissémination de la peur de quelque chose qui ne s'est pas encore produit mais qui peut se produire à n'importe quel moment choisi par les terroristes.

²¹ in *Le Monde* du 12 juillet 2005.

²² Freedman, Lawrence : *Deterrence*. Cambridge, Polity Press, 2004.

²³ Beck, Ulrich : *War Is Peace : On Post – National War*. In. *Security Dialog*, Vol. 36/1,

Deux ans et demi après la fin officielle de la deuxième opération militaire de la guerre contre le terrorisme ont montré l'échec de l'ingénierie sociale qui voulait changer l'Irak et le Grand Moyen-Orient à l'image de la vision néoconservatrice du monde du 21^{ème} siècle. Le bilan actuel de la mise en place de cette stratégie est inquiétant. Si on utilise le langage médical, il est possible de dire que la guerre contre le terrorisme, loin de résoudre les problèmes cruciaux de notre époque et de guérir ses maladies latentes, se limite à agir sur les symptômes les plus visibles. Elle apporte des remèdes dont les effets se manifestent par la détérioration chronique de l'état de santé du malade qui n'est rien d'autre que le monde dans lequel nous vivons.

Le temps est venu de réaliser un diagnostic complexe de la maladie afin d'apporter des réponses correctes pour améliorer le processus de la guérison à long terme.

Jan Eichler

Chercheur à l'Institut des relations internationales

Maître de conférences à la Faculté des relations internationales à Prague

Vient de paraître :
La Documentation française,
collection Études

Sous la direction de Patrice Buffotot

La défense en Europe, Edition 2005

L'ouvrage est composé de 18 chroniques nationales, de chroniques sur l'Union européenne et l'OTAN.

Deux études d'actualité portent sur les leçons de la guerre d'Irak et les relations euro-atlantiques

L'évolution des relations entre le militaire et l'humanitaire en Irak

Depuis quelques années, les Etats-majors de grandes puissances, à l'instar des Etats-Unis, ont mis au point des programmes d'actions civilo-militaires (ACM), qui consistent à intégrer les opérations civiles dans celles des militaires, jusqu'à militariser l'action humanitaire. Du Kosovo (1999) à l'Irak aujourd'hui, les nouvelles formes d'interventions ne se sont organisées sans poser un certain nombre de problèmes pour l'action humanitaire.

La pratique humanitaire peut être intégrée dans les ACM, mais reste aussi l'objet des organisations non gouvernementales (ONG) : nous nous trouvons face à deux actions de même nature mais réalisées par des acteurs distincts, ce qui soulève quelques difficultés. Dans ce développement, nous traiterons de la militarisation de l'humanitaire en nous appuyant sur l'intervention militaire en Irak (mars 2003). Toutefois, certains points pourront être éclaircis à partir de l'exemple afghan.

La stratégie américaine de militarisation de l'humanitaire

La nouvelle stratégie américaine²⁴ en matière d'intervention extérieure met en avant les opérations civilo-militaires et humanitaires sous le patronage militaire. La maîtrise de « l'outil » humanitaire par le Pentagone fait partie intégrante de cette nouvelle stratégie, qui voit dans l'aide humanitaire un véritable instrument politique.

Les ONG américaines sont également visées par ces réformes : en

²⁴ La directive de 1997 dite « PDD 56 » a pour la première fois institutionnalisé le processus interagences (civile et militaire).

octobre 2001, un mois après les attentats de New York et Washington, le secrétaire d'Etat américain en poste à cette date, Colin Powell, avait déclaré que les ONG américaines étaient des « multiplicateurs de force » et constituaient des « instruments du combat » américain contre le terrorisme²⁵.

L'intervention au Kosovo avait déjà constitué une étape importante dans la mise en place d'action civilo-militaires et humanitaire. Les terrains afghan et irakien ont ensuite permis une mise en pratique.

L'après Kosovo

Au lendemain de l'intervention au Kosovo, le secrétaire d'Etat américain Magdeleine Albright avait exigé un examen du processus inter agences du secteur de l'humanitaire civil de l'administration américaine, qui a ensuite abouti à la fusion des fonctions de l'USAID, organe de développement de l'administration américaine, au sein du département d'Etat.

La répétition afghane

Lors de l'intervention en Afghanistan (octobre 2001), la coordination entre les organisations internationales et les militaires s'est mise en place progressivement. Afin de permettre la poursuite simultanée des objectifs militaires et humanitaires, le CENTCOM a mis sur pied une force civilo-militaire interarmées de la coalition (*Coalition Joint Civil Military Operations Task Force-CJCMOTF*). Un groupe de travail sur les affaires humanitaires a également été formé au sein même de cette *Task Force*.

²⁵ Colin L. Powell, « Remarks to the national foreign policy conference for leaders of nongovernmental organizations », Washington, 26 octobre 2001, disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.state.gov/secretary/former/powell/remar/ks/2001/5762.htm>

Dans le cadre des opérations de maintien de la paix, les forces de réserve de l'armée américaine ont joué et jouent un rôle primordial. Des *Provincial Reconstruction Teams* (équipes de reconstruction régionales) ont été mises sur pied, ces unités composées de réservistes de l'armée américaine, sont chargées d'apporter une aide de type humanitaire et un soutien à la reconstruction.

Les DART en Irak

Les *Disaster Assistance and Response Teams* sont des équipes civiles de l'USAID spécialisées dans l'assistance d'urgence. Elles sont composées de spécialistes de divers horizons, civils et militaires et placées sous la responsabilité directe du Pentagone depuis une directive présidentielle de janvier 2003. Elles constituent l'élément opérationnel du gouvernement américain en charge de la coordination de l'aide humanitaire et ont pour fonction d'assurer la transition entre actions d'aides d'urgence et reconstruction.

Très vite, elles accompagnent les forces armées américaines chargées d'actions civilo-militaires en Irak. Le contrôle des opérations et leur financement sont conjoints au Département d'Etat et à l'USAID. Selon les responsables concernés, ces équipes permettent une planification plus efficace et davantage en amont que l'aide humanitaire classique²⁶.

Il s'agit bien d'une configuration nouvelle de l'aide humanitaire, résultat d'une volonté de maîtriser le processus inter agences par le Pentagone et de cette façon, mettre ces équipes spéciales sous-contrôle militaire. En cela, il s'agit d'un exemple pertinent de militarisation de l'humanitaire.

²⁶ Voir l'article de Sami Makki., « Militarisation de l'humanitaire : les enjeux de l'intégration civilo-militaire dans l'appareil de la sécurité nationale américain », in « Guerre en Irak : au péril de l'ingérence humanitaire ?, *Humanitaire*, Automne 2003, p.96.

Les ONG face à la militarisation de l'humanitaire

Comment a-t-il été possible pour les militaires et les humanitaires issus d'ONG, de travailler conjointement sur le sol irakien ? Certaines ONG américaines se sont rangées auprès de l'administration de leur pays, d'autres, surtout européennes, ont refusé cette situation.

Sur le terrain

Les ONG humanitaires internationales n'ont pas été nombreuses à entrer en Irak en mars 2003. Selon *MSF*, présent sur place (Bagdad) dès le début de l'intervention, les organisations de secours se sont trouvées embarquées dans la stratégie des forces de la coalition. Elles ont alors attendu la fin du conflit pour avoir accès au territoire irakien sécurisé par l'armée américaine. Celles qui voulaient garder leur indépendance se sont vu imposer de multiples contraintes pour avoir accès au territoire. L'accès aux populations sinistrées dans les zones de combat est même devenu un des enjeux des personnels humanitaires présents en Irak²⁷.

Cette main mise des forces armées en Irak sur les missions humanitaires est tout à fait nouvelle pour les ONG présentes sur place. Cela a donné lieu à de très vives contestations, à l'instar de Thierry Mauricet, de l'ONG *Première urgence* : « Nous n'avons pas à obtenir une autorisation d'une organisation rattachée à un état-major militaire (...). Nous devons apporter des médicaments, on va trouver des camions à Amman, prévenir les belligérants, afficher des signes humanitaires sur les véhicules, et on ira, autorisation ou pas »²⁸.

²⁷ Voir l'article de Pierre Salignon, « Guerre en Irak ; les représentations humanitaires en question », in *Guerre en Irak : au péril de l'ingérence humanitaire ?*, *Humanitaire*, pp. 50-51.

²⁸ Article de Hervé Kempf, « Les ONG demandent la création de corridors humanitaires », *Le Monde* daté du 29 mars 2003

C'est donc une sorte de tutelle qu'exercent les forces armées de la coalition en Irak sur les engagements humanitaires qui ne dépendent pas des ACM. Ceci n'est pas sans poser de problèmes graves pour les ONG.

Des conséquences humaines néfastes

Accès aux populations

Le contrôle des missions humanitaires sur le sol irakien s'est traduit par un accès restreint aux populations civiles qui souffrent de la guerre. Comme le souligne Jean-Marc Briquet de MSF Luxembourg, « les autorités américaines cherchent (...) à forcer les [ONG] à assurer le "service après-vente" d'une armée en guerre, pourvu que les victimes civiles aient la chance d'être dans une zone sous contrôle. Et tant pis pour les populations hors de ces zones... Dans ce contexte, c'est l'indépendance des organisations humanitaires qui est sapée, et l'impartialité des secours humanitaires qui est mise sous tutelle »²⁹.

En limitant les zones où sont autorisées à intervenir les ONG, ce sont les populations civiles qui sont touchées. Premières victimes de cette guerre, elles n'ont pas accès ou presque aux soins, aux vivres ou à l'eau en quantité suffisante. Cette situation complexe constitue une terrible aberration pour les ONG dont l'une des premières conditions de leur action est leur indépendance.

Confusion des genres

A la suite de la prise d'otages des « Due Simone », la majeure partie des ONG qui n'avait pas fui le sol irakien a décidé de rapatrier ses équipes à Amman (repli stratégique qui leur permet de regagner l'Irak en cas d'amélioration de la situation).

²⁹ *Ibid.*

Les attentats et prises d'otage, par des groupes extrémistes qui s'opposent à l'intervention, vis-à-vis soit des forces armées, soit des journalistes, soit des membres de personnel humanitaire constituent un tournant historique dans les diverses formes de résistance connues. Les militaires sur place savent faire la guerre, mais les travailleurs humanitaires, même si leur mission reste dangereuse, sont face à une forme de violence dirigée contre eux, toute nouvelle et dans l'absolu injustifiée.

Il existe une confusion des genres qui émane des actions civilo-militaires mises en place par les forces occupantes, de la militarisation des opérations humanitaires et de la volonté de contrôle des missions humanitaires des ONG qui ne seraient pas en lien avec les militaires.

Cette confusion des genres laisse entendre que « *l'aide humanitaire serait le bras civil, l'auxiliaire de l'intervention armée, ce qui entraîne forcément une confusion meurtrière entre humanitaire et militaire* »³⁰. Ainsi, les ONG sont prises pour cible au même titre que les soldats de la coalition en Irak. Il en va de même pour l'ONU, qui a connu également un attentat meurtrier au sein même de ses locaux à Bagdad en août 2003. Ce n'est pas faute d'avoir pris des engagements pour éviter l'amalgame avec les forces armées, comme le préconisait un document interne de mars 2003: « *Tout ce qui pourrait donner l'impression que l'ONU est un sous-traitant [des forces militaires] doit être évité* »³¹.

Déjà en Afghanistan, les actions civilo-militaires et humanitaires ont semé le trouble dans la perception qu'ont les acteurs afghans de la guerre, en particulier les *Taliban*, des organisations

³⁰ Jean-Hervé Bradol, Président de MSF France dans un entretien disponible sur le site Internet de l'association et mis en ligne le 10 septembre 2004.

³¹ Document interne des Nations Unies en date du 21 mars 2003, cité dans un article de Corinne Lesnes, « L'ONU prescrit à ses agences humanitaires une stricte indépendance à l'égard de la coalition », *Le Monde* daté du 6 avril 2003.

humanitaires. Nombre d'entre eux les considèrent encore aujourd'hui comme des auxiliaires politiques des puissances occidentales.

Incapables de travailler comme elles le souhaiteraient, les ONG sont contraintes d'organiser leur départ d'Irak. C'est un constat amer que toutes les ONG concernées communiquent largement.

Ainsi et pour ne citer qu'elles, *Médecins du monde*, *Action contre la Faim*, *Médecins sans Frontières*, *Care International* se sont retirées des terrains jugés trop dangereux.

- *Médecins du monde France* est parti d'Irak le 14 avril 2004 et maintient une présence en Afghanistan (Herat et Kaboul).

- *Action contre la Faim* a quitté l'Irak le 25 octobre 2004 et maintient encore ses programmes dans 6 provinces afghanes.

- *Médecins sans frontières* a décidé de quitter l'Afghanistan le 28 juillet 2004 et l'Irak le 4 novembre 2004.

- *Care International* s'est délogée d'Irak le 20 octobre 2004, après l'enlèvement de la responsable sur place Margaret Hassan.

L'indépendance des travailleurs humanitaires en péril ?

L'humanitaire des militaires

« Quand il n'y a, sur place, personne en bas qui réceptionne, qui distribue, qui fait le travail humanitaire, c'est évident que c'est celui qui a le fusil qui ramasse [les vivres largués]. Les Américains en fait nourrissent les Talibans », Jean Siegler, rapporteur spécial de l'ONU pour le droit à l'alimentation, à propos des bombardements américains en

Afghanistan et des colis humanitaires qui les accompagnaient³².

L'expérience afghane nous renseigne sur la problématique du civilo-militaire. Beaucoup d'ONG, à l'instar du slogan d'Action contre la faim, ont revendiqué la spécificité du travail humanitaire : « on ne s'improvise pas humanitaire ». La militarisation de l'humanitaire dans sa version américaine est un moyen de contrôle. Rony Brauman le dénonce clairement ainsi : « toute distribution urgente et gratuite de vivres n'est pas humanitaire. Pour l'être, une action doit viser à aider de façon désintéressée, sans autre objectif que de réduire les souffrances des personnes qui en bénéficient. Il ne s'agit ni de contrôler, ni de séduire la population. C'est pourquoi les ONG revendiquent leur indépendance. Elle est le gage de l'impartialité, de la non-discrimination dans la distribution de l'aide. Elles n'obéissent pas à des logiques politiques »³³.

Aussi, imaginons qu'un conflit fasse des victimes dans les deux camps (dans le cas d'une guerre civile par exemple), le soldat qui est censé représenter une force armée d'intervention va difficilement pouvoir apporter une aide humanitaire aux victimes du camp adverse. Or l'aide humanitaire ne peut faire de distinction entre bonnes et mauvaises victimes.

L'humanitaire des militaires est politico-stratégique, dans le sens où les opérations militaires donnent une image politiquement correcte à une intervention armée sur le terrain. Ils apportent ainsi une aide humanitaire. D'un autre côté, cette aide humanitaire peut ne pas être complète. Les humanitaires souffrent de cette

³² Jean-Pierre Thibaudat, « L'appel aux fonds humanitaires », *Libération* du 17 octobre 2001.

³³ Voir son article : « Vous avez dit... humanitaire ? », *Le Nouvel observateur*, 3-9 avril 2003.

instrumentalisation et commencent à réfléchir aux moyens de se démarquer davantage des forces militaro-humanitaires.

Le Label « humanitaire » instrumentalisé

Le 3 mars 2003, *Action contre la faim, Handicap international, Médecins du monde, Première urgence, Solidarités et Enfants du monde-Droits de l'homme* publiaient un communiqué de presse commun³⁴ rappelant que le terme humanitaire devait être réservé à l'action d'organismes indépendants appliquant des principes de neutralité et d'indépendance et que l'action humanitaire ne pouvait pas être considérée comme un instrument aux services d'objectifs militaires.

Il est certain que, dans ce contexte, les ONG doivent être vigilantes si elles veulent garder leur indépendance qui fait leur force. D'autant plus que les forces armées qui mènent des opérations dites humanitaires vont jusqu'à utiliser des symboles propres aux ONG. C'est le cas en Afghanistan, où les militaires en civils sillonnent les routes à bord de 4x4 Toyota blanches, couleur réservée aux humanitaires et gage de leur neutralité. Il est certain que se fondre dans la population permet d'en être plus proche, mais cela engendre également et volontairement un flou entre espaces humanitaire et militaire.

Le droit international humanitaire en question

Au-delà de toute polémique, les relations entre militaires et humanitaires doivent être replacées dans le cadre fixé par le droit international humanitaire (DIH). Celui-ci s'appuie sur une distinction simple qui concerne la participation ou non à un conflit armé.

³⁴ Communiqué inter-ONG disponible sur le site de *Solidarités* à l'adresse suivante : www.solidarites.org/Actualites/communiqués.htm

Comme l'explique Françoise Bouchet-Saulnier³⁵, en dehors d'un conflit armé, il n'y a aucun problème pour qu'une action humanitaire soit menée par des militaires qui disposent de moyens logistiques et humains adaptés pour faire face aux conséquences humaines d'une catastrophe naturelle. Mais dès lors que les militaires se trouvent dans une situation de conflit armé, le droit humanitaire limite leur possibilité d'entreprendre des actions humanitaires.

En réalité, quand le DIH prévoit que l'assistance humanitaire en période de conflit doit être neutre, il n'interdit pas aux militaires de mettre en place des actions humanitaires, mais il souligne que l'assistance aux victimes est une activité majeure qui ne doit pas être compromise par la poursuite d'autres activités tout aussi nécessaires. Même si une partie des forces armées est dépêchée aux actions humanitaires, il y aura forcément d'autres priorités qui interféreront comme le maintien de l'ordre ou la nécessité d'assurer leur propre défense. En somme, cette séparation des rôles prévue par le DIH permet dans l'absolu un maximum d'efficacité à la fois pour les humanitaires et les militaires.

Pourtant, il apparaît que la militarisation de l'humanitaire ne constitue pas une violation claire du DIH. Du moins, ce n'est jamais formulé ainsi. Mais peut-être pouvons nous avancer qu'il va être nécessaire de se pencher sur les conventions de Genève, sous la pression des ONG internationales pour établir clairement une distinction entre humanitaire et militaire.

³⁵ Bouchet-Saulnier, Françoise, « Les actions militaro-humanitaires : vrais problèmes et faux débats », intervention dans le cadre d'un colloque sur "Le droit international humanitaire et les forces armées" à l'école militaire de Saint-Cyr Coëtquidan. Disponible sur le site de MSF à l'adresse suivante : <http://www.msf.fr/site/bibli.nsf/documents/conf010501saulnier>

Nous avons vu que la nouvelle stratégie américaine met en avant les opérations civilo-militaires et humanitaires sous patronage militaire. Nous avons également pu nous rendre compte des différents problèmes que posaient la militarisation de l'humanitaire sur le terrain et les craintes des ONG qui en découlent. Alors nous pouvons nous demander si les actions militaro-civiles et humanitaires peuvent être complémentaires et efficaces ? Difficilement. Pour les militaires, ces actions sont forcément complémentaires mais efficaces, à condition qu'elles soient sous leur contrôle. Pour les humanitaires, ces deux mandats sont incompatibles et même dangereux. Nous nous sommes interrogés sur les conséquences de l'évolution des relations civilo-militaires et humanitaires sur le droit international humanitaire : son questionnement sur ce point apparaît être un enjeu important à venir.

Le rôle de l'Union européenne

L'Union européenne prévoit la mise sur pied d'une capacité européenne militaire de gestion des crises, dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne (PESC). Cette initiative renforcerait considérablement les pouvoirs dans la PESC dans la mesure où elle pourrait « *recourir à l'ensemble des instruments qui vont des activités diplomatiques, aux opérations civiles de maintien de l'ordre et aux opérations militaires de gestion de crises, en passant par l'aide humanitaire et les mesures économiques* »³⁶.

L'aide humanitaire est ici un moyen parmi d'autres, que l'Union européenne peut déployer dans le cadre de sa politique

³⁶ Se reporter à l'annexe IV du rapport de la présidence pour le Conseil européen d'Helsinki, disponible sur le site de l'Union européenne à l'adresse suivante : http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_fr.htm

étrangère. Javier Solana a pu ajouter alors à propos de l'assistance humanitaire, que celle-ci pourrait être soutenue par l'usage de la force militaire en dernier ressort. Il évoque également les possibilités de coopération plus étroites entre acteurs humanitaires et militaires³⁷. Nous avons ici un projet de structuration d'actions civilo-militaires et humanitaires, conjointes, au niveau régional.

Il est évident que la nouvelle doctrine américaine, certes spécifique, n'en est pas pour le moins isolée dans sa démarche d'incorporer les actions civiles dans le militaire et de « faire de l'humanitaire » à la place des ONG.

Au niveau européen, il semble que l'organe de la Commission en charge de l'aide humanitaire, ECHO, est en péril dans son fonctionnement actuel dans un projet similaire à celui mis en place par les Américains, et qui prévoit son intégration dans la PESC, c'est-à-dire dans un véritable appareil militaire et diplomatique de l'UE. C'est aux bénéficiaires de cette aide de s'en inquiéter en premier. Un certain nombre d'actions a été possible grâce à la capacité d'action des ONG, qui sont désormais transnationales (acceptation par la France d'un TPI, prise de conscience de l'importance dévastatrice du SIDA, etc.). Nous pensons que concernant l'utilisation du terme « humanitaire » pour servir des intérêts politico-stratégiques, les ONG peuvent alors montrer leur force dans leur capacité de dénonciation et de proposition.

Juliette LOBEL

Etudiante en DEA « résolution des conflits » à la Faculté des sciences sociales et économiques de l'ICP.

³⁷ J. Solana, « Towards a new International morality : the humanitarian interventions », discours prononcé à l'université Alcalá de Henares de Madrid (Espagne), le 7 juillet 2000, cité dans V. Peclow, « Union européenne : l'humanitaire prépare-t-il le militaire ? », in *Militaires Humanitaires : à chacun son rôle*, GRIP, Editions complexes, p. 87.

Livre reçu

Charles COGAN. *DIPLOMATIE à la française*. Avant-propos de Gilles Andréani. Préface d'Hubert Védrine. Paris, Editions Jacob-Duvernet, août 2005. 375 pages. (Bibliographie et index)

Cet ouvrage a été publié en anglais à la fin de l'année 2003 par les presses de l'United States Instituted of Peace (USIP)³⁸ sous le titre *French Negotiating Behavior : Dealing with la Grande nation*. Il est le sixième ouvrage d'une collection qui publie les études réalisées dans le cadre d'un programme de recherche portant sur les négociations transculturelles. Une version française a été publiée aux éditions Jacob-Duvernet avec une préface de l'ancien ministre des affaires étrangères Hubert Védrine.

L'auteur Charles Cogan, professeur émérite à l'université de Harvard est l'auteur de plusieurs ouvrages sur la défense européenne ainsi que sur la France dont il est un observateur confirmé³⁹.

³⁸ L'USIP a été créée en 1984 par le Congrès pour améliorer la capacité des Etats-Unis à résoudre pacifiquement les conflits internationaux. Son président actuel est l'ambassadeur Richard Solomon, directeur du programme de recherche sur les négociations transculturelles et auteur du premier ouvrage, *Chinese Negotiating Behavior*.

³⁹ Charles Cogan *The Third Option: The Emancipation of European Defense, 1989-2000*. Foreword by Lawrence S. Kaplan. Westport, Conn: Praeger, septembre 2001, 179 p.

Forced to Choose: France, the Atlantic Alliance, and Nato- Then and Now. Westport, Conn. : Praeger, Juillet 1997 XII-158 p.

Charles De Gaulle: A Brief Biography With Documents . Bedford Books, septembre 1995 ; 243 p.

Oldest Allies, Guarded Friends: The United States and France Since 1940. Westport, Conn. : Praeger, novembre 1994, XII-234 p.

Edition en français: *Alliés éternels, amis ombrageux : les Etats-Unis et la France depuis 1940*. Bruxelles : Bruylant ; Paris : LGDJ, 1999. 415 p.

Cet ouvrage est à la fois une étude théorique sur « le style diplomatique français » propre à la France mais aussi un guide pratique pour les diplomates. Il étudie la pratique diplomatique française à travers deux éléments déterminants, à savoir la culture française (chapitre II) et son histoire (chapitre III).

Charles Cogan analyse ensuite le processus de la négociation dans ses quatre phases qu'il illustre à chaque fois à l'aide d'exemples (chapitre IV). Il nous montre notamment la répugnance des Français au compromis qui recherchent avec insistance une solution « juste » fondée sur la raison et la logique. Le processus européen a obligé les Français à apprendre à fonctionner sur le mode du compromis.

L'auteur aborde ensuite trois cas pratiques (chapitre V), qu'il estime des cas d'école, à savoir l'OTAN, l'Irak et la négociation de l'Uruguay Round. Il donne ensuite (chapitre VI) quelques conseils pratiques à ceux qui auront à négocier avec les Français. Il faut, explique-t-il, leur montrer du respect, être à leur écoute, instaurer la confiance, reconnaître l'amour des Français pour la logique et reconnaître l'influence de la culture politique française. Dans la conclusion (chapitre VII), l'auteur insiste sur les invariants de la diplomatie française mais aussi sur les facteurs de changements qui la font évoluer, notamment l'Union européenne.

L'intérêt de ce travail est de reposer sur l'étude de cas concrets enrichis grâce à de nombreux entretiens réalisés par l'auteur avec des décideurs français mais aussi des pays européens et américains.

Cet ouvrage permet au lecteur de mieux comprendre et décrypter la richesse mais aussi les travers et les défauts de l'approche française dans le domaine de la négociation internationale.

Patrice Buffotot