

PENSER LA SÉCURITÉ DANS UN MONDE FLUIDE

PAR

DOMINIQUE DAVID (*)

Voici dix ans, lors d'une première crise, puis guerre, contre l'Iraq, Washington annonçait l'entrée dans une logique internationale neuve, négociée, où le droit et la morale prendraient le pas sur la défense d'intérêts égoïstes, où l'usage de la force, à défaut de disparaître, pourrait être limité, peut-être dompté. Le retour de l'Iraq au premier rang de l'actualité se fait en 2002 sous de tout autres auspices. L'affrontement entre Etats (on a si souvent, depuis 1989, proclamé sa fin...) s'inscrit toujours dans un jeu de forces brutes, au service d'obsessions ou d'intérêts nationaux mal travestis. Les organismes multilatéraux, et d'abord l'ONU, s'ils sont interrogés, aident à organiser l'emploi de la force plus qu'à le légitimer. Le monde a-t-il tant changé que nos représentations vieilles de quelques années soient déjà déclassées ?

Le monde ne s'est jamais figé dans les oripeaux de l'après-Guerre froide et les événements de septembre-octobre 2001 ont été plus révélateurs que créateurs du monde nouveau. Celui-ci se présente pourtant aujourd'hui sous des dehors que peu d'analystes se hasardaient à prédire voici quinze ans (1).

L'ENGLOBALANT : LE MONDE DES CONFLITS

L'environnement conflictuel, nous avons bien rêvé, depuis une quinzaine d'années, qu'il changeait, mais sans doute pas ainsi. Les puissances dominantes occidentales ont été, au long du XX^e siècle, la référence pour penser la guerre. Non qu'elles aient été les seules à la faire : mais avec les guerres mondiales, puis les guerres coloniales, elles ont figuré au cœur des grandes manœuvres de forces. La manière dont elles pensent cet usage de la force est héritée de l'histoire européenne. Depuis la fin du XVIII^e siècle, un « paradigme occidental de la guerre » s'est constitué, puis renforcé à la faveur de l'extension des structures étatiques, diffusé par notre influence

(*) Responsable des études de sécurité à l'Institut Français des Relations Internationales (IFRI), rédacteur en chef de *Politique étrangère* et enseignant à l'École spéciale militaire de Saint-Cyr-Coëtquidan.

(1) Cf. en particulier Thérèse DELPECH, *Politique du chaos – l'autre face de la mondialisation*, Seuil, Paris, 2002; Charles-Philippe DAVID (dir.), *Repenser la sécurité – nouvelles menaces, nouvelles politiques*, Fides-La Presse, Montréal, 2002.

impériale, avant d'être repris par les Etats décolonisés, consolidé enfin grâce au développement d'un cadre juridique multilatéral.

Ce paradigme rend compte des situations de violence de la société internationale en les référant à un modèle central, celui de l'affrontement entre Etats, appuyés sur des appareils organisés, suivant des concepts politiques, stratégiques, institutionnels et juridiques parallèles. Les deux siècles qui viennent de s'écouler peuvent ainsi être lus comme un alignement progressif des modes d'usage de la force et des instruments de cette force sur ces concepts stratégiques et d'organisation. Les guérillas anticoloniales se sont pour la plupart inscrites dans cette logique : elles n'y parurent marginales que tant qu'elles ne disposèrent pas des moyens de la violence réglée. La logique nucléaire elle-même s'est bien jusqu'alors inscrite dans ce cadre étatique, même si la spécificité de l'arme a valorisé une interprétation particulière de la dissuasion.

De cette marche hégélienne vers l'unification des procédures guerrières et de leur environnement (concepts « clausewitziens », organisation en armées, homogénéisation des matériels en dépit de performances diverses, organisation d'un cadre juridique pour le recours à la force et l'usage même de cette force, jusqu'à l'*arms control* et aux négociations de désarmement), la bipolarité a constitué une sorte d'achèvement. Unification de plus en plus large dans des camps qu'organise le mimétisme politique et militaire, rêve d'emprise sur le monde, manipulation des conflits extérieurs, développement de négociations d'un type nouveau : tout semble traduire une approche « globale » du conflit international, et des modes stratégiques qui y fonctionnent.

La fin du paradigme

C'est ce paradigme occidental de la guerre qu'efface le double processus actuel de globalisation et de segmentation. Cette liquidation peut être symbolisée par trois dynamiques.

La première dynamique est celle de la « fragmentation des espaces politiques » (espaces soviétiques, explosion yougoslave, disparition *de facto* de nombre d'Etats d'Afrique, Etats à la stabilité incertaine en Asie du Sud...) En parallèle à ces crises politiques, le processus de globalisation relativise, là où elles demeurent fortes, les capacités de gestion des Etats et peut accélérer leur déréliction, là où elles étaient faibles.

D'où une deuxième dynamique : moins les espaces politiques sont structurés par l'Etat, et plus « les acteurs qui ont prise sur le système stratégique sont divers et prolifèrent ». Ce n'est pas tant qu'il s'agisse d'acteurs nouveaux : les multinationales, les groupes sectaires, les organisations mafio-terroristes ne sont pas vraiment inédits. En revanche, peuvent l'être leurs modes de constitution (allers et retours entre le politique, l'économique, le religieux), leurs rapports (implantations, alliances, rapports des groupes

informels aux Etats...), ou leurs modes d'action (2) (accrus par l'ouverture des frontières et le développement technique). Inédite ou non, leur action peut avoir des effets neufs sur un système international qui devient plus vulnérable. Les acteurs d'hier pouvaient bien être à peu près les mêmes : ils devaient manœuvrer dans un système stato-centré. Cela n'est plus le cas, même si les Etats gardent une importance essentielle, ainsi que nous le rappellent les développements de l'après-11 septembre 2001.

Troisième logique du changement : « les espaces du système international touchés par la dynamique de ces acteurs sont de plus en plus larges ». La mondialisation, c'est d'abord la circulation des informations et des techniques : une double ouverture qui annule l'enclavement des conflits. La plupart des irrédentismes locaux ont désormais les moyens politico-médiatiques (images télévisées de massacres, surf en ligne du sous-commandant Marcos) et techniques (missiles, terrorisme à distance) d'étendre leur écho, d'agir loin du lieu premier de leur combat. Elargissement et chevauchement des champs d'affrontement sont des caractères essentiels de l'actuelle géographie des conflits (3).

Un champ conflictuel complexe

On comprend ainsi que le champ conflictuel contemporain se caractérise d'abord par sa complexité, une complexité que nos concepts stratégiques appréhendent mal : les conflits ne se sont jamais pliés aux simplifications de nos concepts militaires, mais nous disposons hier de grilles d'analyses, d'instruments correspondant à une multiplicité de situations, parce que celles-ci pouvaient être réduites à des modèles peu nombreux. Il en va différemment aujourd'hui.

Grandes puissances militaires, nous maîtrisons admirablement le conflit interétatique. Autour de celui-ci, nous aurons demain à gérer plus souvent des conflits de type pré-moderne (si la modernité est pour nous définie par l'Etat), mettant en ligne des bandes armées prédatrices laissant mal identifier, puis dissoudre, leur objectif « clausewitzien »... Et nous aurons aussi à gérer les conflits post-modernes qui se profilent à l'horizon, fruits d'actions d'Etats ou de groupes mal identifiables, usant des potentialités fournies par les technologies modernes : figure résumée aujourd'hui par le terme de conflit asymétrique (4).

La difficulté – et elle est énorme – consiste donc à se donner les moyens de réagir à l'ensemble de ces hypothèses, de se mouvoir dans l'ensemble de

(2) Cf. par exemple John MACKINLAY, *Globalization and Insurgency*, IISS, Londres, 2002.

(3) Sur cette diversification du champ conflictuel, cf. Barthélémy COURMONT/Darko RIBNIKAR, *Les Guerres asymétriques – conflits d'hier et d'aujourd'hui, terrorisme et nouvelles menaces*, PUF-IRIS, Paris, 2002; David SHEARER, *Private Armies and Military Intervention*, IISS, Londres, 1998; Gérard CHALIAND/Pierre CONESA, « Réflexions sur un monde mité », *Relations internationales et stratégiques*, printemps 2001.

(4) Sur le concept de conflit asymétrique, cf. Ivan MOGUIN-TOFT, « How the Weak Wins Wars : a theory of Asymmetric Warfare », *International Security*, été 2001.

ces situations conflictuelles. Alors que nous ne savons ni comment ni quand ces hypothèses se transformeront en situations, et quelles en seront, au-delà des facteurs étudiés aux temps calmes, les caractéristiques concrètes.

LE SYSTÈME DE LA PUISSANCE

L'un des paradoxes les plus spectaculaires du monde présent est le balancement entre la diffusion des acteurs et des modes d'action et la concentration de la puissance – au sens classique donné à ce terme. « Un » acteur représente la seconde tout en subissant la première et symbolise la massivité et la relativité de l'idée contemporaine de puissance : les Etats-Unis. Oui, les Etats-Unis sont bien l'empire de notre temps, combinant le pouvoir d'imposition au pouvoir de référence, le *hard* au *soft power*. Ils sont les initiateurs ou les références de la plupart des dynamiques politiques, techniques, culturelles ou militaires de la planète. Avec l'actuelle campagne politico-militaire contre l'Iraq et l'instrumentalisation de l'ONU qu'elle a mise en scène, on peut même se demander si Washington ne dispose pas, *de facto*, du monopole de la « violence légitime » à l'échelle internationale...

Comment appréhender la puissance américaine ?

La machine américaine est aujourd'hui la seule à produire de la puissance dans tous les domaines qui sont traditionnellement contrôlés, à des degrés divers, par les pouvoirs d'Etat.

Elle produit de la puissance politique, avec une capacité d'entraînement inégalé : voir la coalition contre le terrorisme, trompe-l'œil puisqu'il n'existe nulle « coalition », mais moyen de cohésion efficace, ou la capacité d'attraction d'une Alliance dont nul ne sait au juste à quoi elle sert, mais dont chacun veut faire partie... L'Amérique produit, et c'est peu dire, de la puissance économique et financière. En témoigne spectaculairement l'addition des crédits de défense en réaction au 11 septembre.

Elle produit de la puissance militaire, donc. Les Etats-Unis sont le seul pays, depuis longtemps déjà, à pouvoir être présents simultanément dans toutes les zones décisives de la planète. Cela ne signifie pas qu'ils puissent tout faire, mais qu'ils ont les moyens de peser partout. L'adaptation permanente de leur appareil militaire lui donne une souplesse qui surprend plus d'un observateur européen. Et, à tort ou à raison, les concepts militaires américains dominent les réflexions sur les mutations de l'ensemble des armées occidentales. Washington produit aussi les normes intellectuelles et idéologiques autour desquelles s'ordonnent la plupart des débats présents. L'écho du 11 septembre répond à la monstruosité de l'acte, mais il reflète aussi la place centrale qu'occupent les Etats-Unis dans toute pensée sur le

monde actuel : c'est bien « La Mecque » de la mondialisation économique et intellectuelle qui fut ce jour-là frappée.

Leader économique et militaire, les Etats-Unis imposent aussi, à la croisée de ces deux domaines, leur domination dans le domaine technique. Non qu'ils soient les seuls à inventer le progrès technique, mais ils le mettent en œuvre avec une puissance qui relègue loin, et dans leur sillage, les autres puissances innovatrices, par exemple européennes. Tout au long du siècle dernier, les Etats-Unis ont organisé leur puissance autour de leur capacité technologique : ils appliquent aujourd'hui la même recette, mais avec une force démultipliée. Dans les années 80, les investissements massifs justifiés par l'IDS de Reagan débouchent, non sur les systèmes d'interception de missiles promis, mais sur une domination des techniques de l'information. Aujourd'hui, les Etats-Unis réinvestissent ce domaine (révolution dans le domaine de l'information, guerre à distance, *etc.*) avec des crédits considérables, qui leur donneront sans nul doute une maîtrise dont le GPS (système d'information et de guidage par satellite d'instruments civils et militaires, du taxi au missile) est déjà le symbole. Le contrôle américain du système GPS donne à Washington une maîtrise de fait, et inédite, des instruments d'autres acteurs, en particulier dans le domaine militaire. La vivacité avec laquelle les Etats-Unis accueillent le projet d'un concurrent européen (Galileo) démontre assez qu'il n'y pas là de hasard (5).

Influence, domination, contrôle

Présente dans tous les domaines discriminants, quand les autres acteurs n'interviennent que dans certains segments, la puissance américaine se traduit par une triple capacité d'influence, de domination et de contrôle.

Par « domination », on entend le pouvoir de se déterminer en fonction de ses propres intérêts, quel qu'en soit l'habillage, et d'agir, en particulier dans les domaines financier et militaire, pour modeler le monde à sa convenance. Les Etats-Unis bombardent l'Iraq depuis dix ans parce qu'ils le veulent, parce qu'ils le peuvent et ne sont pas contraints de rendre des comptes. Au nombre des moteurs de la « coalition contre le terrorisme », mélange de coopérations concrètes et de demi-silences, figure bien la capacité de Washington à prendre en main le récalcitrant éventuel : le Yémen et le Soudan en savent quelque chose.

(5) Sur les perceptions, variations et limites de la puissance américaine, les commentaires sont nombreux : Pierre HASSNER, *Etats-Unis : l'empire de la force ou la force de l'empire*, IES-UE, Paris, 2002 ; Alain JOXE, *L'Empire du chaos – les républiques face à la domination américaine dans l'après-guerre froide*, La Découverte, Paris, 2002 ; Xavier de VILLEPIN *et alii*, *La Politique de défense des Etats-Unis : une nation en quête d'invulnérabilité*, Sénat, Paris, rapport n° 313, 2001-2002 ; G. John IKENBERRY, « American Grand Strategy in the Age of Terror », *Survival*, hiver 2001 ; Michael MANDELBAUM, « The Inadequacy of American Power », *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 5 ; Claude ROCHET, « Les Etats-Unis : tigre en papier politique et leader technologique ? », *Géoeconomie*, hiver 2002 ; Serge SUR, « L'hégémonie américaine en question », *AFRI*, vol. 3, 2002 ; Dominique DAVID, « Pourquoi sommes-nous 'anti-américains' ? », *Etudes*, janvier 2003 ; Etienne de DURAND, « Les armes de l'Empire », *Politique internationale*, automne 2002.

Par « influence », on entend la capacité à jouer de modes de contrainte plus indirects. La durable division des membres de l'Union européenne en matière de politique étrangère doit surtout aux intérêts propres de ces pays, à leurs statuts divers sur la scène internationale, à leurs héritages culturels, mais aussi à la présence vigilante de l'Amérique : à la porte ou parfois dans la maison même. La position de Moscou dans la crise iraquienne sanctionne, au-delà des intérêts pétroliers, de très concrets pouvoirs de levier de Washington, par exemple dans le domaine de la dette extérieure russe ou pour la garantie des intérêts de Moscou au Proche-Orient. Quant à l'attitude d'autres pays moins puissants, y compris parmi les pays arabes, elle témoigne aussi de la capacité des Etats-Unis à traduire financièrement les soutiens : les achats peuvent concerner les régimes, les économies, ou les deux...

Enfin, tout ceci donne à l'Amérique un pouvoir de « contrôle » inédit. Inédit, parce qu'il ne s'appuie pas sur le gain de territoires, classiquement relayé par une diplomatie d'influence. Leur maîtrise des circuits d'acquisition et de circulation des informations donne aux Américains un certain contrôle à distance des champs d'affrontement, ainsi que l'espoir d'y intervenir plus efficacement de l'extérieur (informations précises couplées à des instruments de frappe à longue portée), plus fort dans l'action militaire, sans qu'il soit nécessaire de passer à l'occupation des territoires. L'affaire afghane, puis l'affaire iraquienne, suggéreront sans doute aux Etats-Unis que la présence physique dans la durée n'est pas sans intérêt, même à l'heure de l'information-reine. Cependant, ce savoir a toute chance de rester aux marges de leur stratégie diplomatique et militaire. Et les alliances sont faites pour procurer les moyens complémentaires d'occupation. Les alliés laveront sûrement les vitres s'il en reste après le *blitz*.

La puissance unique

La première puissance du monde contemporain n'a pas de rivale et il est peu vraisemblable qu'elle en ait à échéance prévisible. Sur un ou plusieurs segments de puissance, d'autres concentrations de capacités pourront apparaître (l'Union européenne, la Chine, une Russie retrouvée), mais le défi ne sera pas simultané, au même niveau, et dans tous les domaines. Bon an mal an, l'unicité, la centralité de la référence américaine dureront. Cette puissance impériale pourrait néanmoins heurter vite certaines limites.

Leur histoire, leur géographie, les stratégies qui en ont résulté, n'ont pas équipé les Etats-Unis, qui ont pourtant multiplié les interventions au cours du XX^e siècle, d'une culture de gouvernement du monde. Le multilatéralisme wilsonien est admirable mais lointain, et le plus souvent remplacé par cette gestion ponctuelle que permet une puissance appuyée sur la mobilité de ses capitaux ou de ses armées. L'Amérique se projette, mais se laisse malaisément installer dans les régions qui ont besoin, sur le long terme, de

gestion collective. L'Alliance atlantique est une exception dictée par la massivité du défi soviétique.

La conception américaine est bien celle d'une projection massive et déterminante, enchaînant sur un retrait : d'où l'image de la prédation. Le modèle est adapté et assoupli en fonction des conjonctures. Dans la période actuelle, ce modèle a pour premier effet de démonter les structures multilatérales qui pourraient assurer la gestion de l'après-conflit. Or, si l'intervenant n'assure pas lui-même cette gestion et si son mode d'intervention décourage l'action collective, la contradiction est complète et risque bien de produire plus de désordre que de reconstruction (6).

Ce « modèle prédateur » est mal adapté à l'environnement actuel – nombre d'Européens le pensent, et c'est là une dimension centrale du débat sur l'Iraq. Le contrôle américain fonctionne sans problème dans le « premier monde », celui des puissances, des grands États, des acteurs régionaux : une communauté au moins partielle d'intérêts, une culture partagée de la puissance, lui donnent ici son efficacité. Il peut fonctionner aussi, pour d'autres raisons, dans le « deuxième monde », celui des États qui ne sont pas des puissances, mais suivent une logique politique classique et sont donc plus ou moins accessibles aux pressions de toute nature de la puissance centrale. Cependant, ce contrôle est sans nul doute mal adapté au « troisième monde », celui des acteurs sans identification étatique ou territoriale précise, sans logique politique au sens où on l'entend en Occident depuis deux siècles.

Pour appréhender ce troisième monde, qui nous pose beaucoup plus de problèmes que les relations inter-étatiques (ces dernières peuvent être dangereuses, mais nous avons les concepts et les moyens pour les gérer), les idées maniées aujourd'hui par la puissance américaine ne proposent guère plus que l'affirmation unilatérale de la puissance de la police, avec la logistique minimale qui l'escorte. Les limites de l'Empire se nomment donc désordre et contournement : désordre, car les moyens incontestables que détient Washington d'imposer ponctuellement ses vues par l'utilisation de sa puissance (en particulier dans le domaine militaire), s'ils ne construisent pas les équilibres de long terme, s'inverseront en générateurs de désordre ; contournement, parce que le différentiel de puissance est si massif, la puissance affirmée avec une telle force, que nulle stratégie directe ne peut rêver la mettre en cause. On s'efforcera donc de la défier sur d'autres terrains, de la contourner. Or, l'ouverture du monde et la décomposition de son organisation politique multiplient sur le « marché stratégique » les acteurs pouvant être tentés par ce contournement et disposant de moyens crédibles de le concrétiser : le 11 septembre nous l'a appris, ou rappelé.

(6) Sur la problématique générale de l'après-guerre, cf. G. John IKENBERRY, *After Victory – Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton University Press, Princeton et Oxford, 2001.

Pour ces raisons auxquelles s'ajoutent les contradictions internes à l'opinion américaine (qu'il sera sans doute de plus en plus difficile de mobiliser pour assurer militairement ou économiquement un certain ordre du monde), l'Amérique, puissance centrale, dominante, ne structurera pas à elle seule le système international à venir. Le sachant, acceptera-t-elle d'entrer dans des modes de gestion plus multilatéraux, d'inscrire sa force dans une entreprise de construction de plus long terme; ou succombera-t-elle à l'empire de sa propre puissance ?

GOUVERNER LE MONDE ?

L'idée d'un affrontement politico-religieux, véhiculée par le discours d'un Ben Laden et qui nous a fait si peur en septembre 2001, a rapidement disparu des débats. Le terrorisme du 11 septembre est certes politique, au moins par l'identification de son adversaire, mais il n'a pas de débouché qui lui soit propre, pas de relais lui permettant, à travers des structures identifiables (mouvements, Etats...), de peser sur l'organisation du monde. L'idée selon laquelle de tels actes cristallisent une opposition culturelle entre les opinions musulmanes et les sociétés occidentales demeure théorique : concrètement, les « masses » musulmanes ne se sont pas soulevées – et surtout pas dans le monde arabe, à l'exception particulière des manifestations palestiniennes.

Pour l'heure, il n'existe pas de passerelle entre ce que l'on a nommé voici quinze ans l'« islam politique » et le terrorisme de masse. Les objectifs ne sont pas les mêmes (prise ou consolidation du pouvoir politique dans le premier cas, destruction sacrificielle dans l'autre) et les acteurs diffèrent radicalement, comme en témoignent les biographies des acteurs du 11 septembre. Les séides de Ben Laden redécouvrent la plupart du temps l'islam en double rupture : rupture avec nos sociétés, où ils vivent sans se sentir intégrés en dépit de parcours sociaux souvent normaux; rupture avec les sociétés musulmanes traditionnelles, où ils ne sont rien. Le modèle du « choc des civilisations », s'il peut avoir un intérêt analytique, n'est pas prédictif : il n'y a pour l'heure ni passage entre les contestations internes aux sociétés musulmanes et le terrorisme style « 11 septembre », ni effet en retour de ce terrorisme par une mobilisation de ces sociétés (7).

Ce terrorisme apparaît plus comme un syndrome de décomposition que comme l'outil d'une reconstitution globale. Les puissances concernées le sont sans doute plus par la déconstruction de leurs propres sociétés ou de zones qui leur sont d'une manière ou d'une autre proches, que par la constitution de menaces politico-militaires au sens classique du terme : menaces

(7) Sur ces questions, on se reportera à Gilles KEPPEL, *Jihad – expansion et déclin de l'islamisme*, Gallimard, Paris, 2000; Olivier ROY, *L'Islam mondialisé*, Seuil, Paris, 2002 et *Les Illusions du 11 septembre – le débat stratégique face au terrorisme*, Seuil, Paris, 2002.

que nous avons les moyens de gérer dès qu'elles rentrent dans notre logique stratégique traditionnelle (affrontement central des forces, rôle de la technique militaire, *etc.*).

Les facteurs de l'affrontement

L'affrontement entre blocs politico-religieux n'est sans doute pas pour demain. Trois facteurs peuvent pourtant nous faire redouter, dans le présent environnement, une certaine rencontre du religieux, du politique et du terrorisme.

Le premier facteur tient à l'instabilité de certaines sociétés du « Sud », où la banqueroute des structures étatiques laisse champ à la gestion de besoins sociaux élémentaires par des organisations religieuses, et où l'absence de plate-forme d'échanges démocratiques fait du discours religieux le seul discours politique disponible. Ici, l'affirmation religieuse peut être vue comme une affirmation politique qui ne trouve qu'une traduction. Une telle évolution (bien connue des pays du sud de la Méditerranée et de plus en plus des pays sub-sahariens) pose plusieurs questions, dont deux nous touchent directement : l'emprise grandissante du politico-religieux pourrait-elle conduire certains Etats ou des segments de certaines sociétés du Sud à soutenir des entreprises pouvant menacer à terme les sociétés occidentales ? Et une jonction (aujourd'hui inexistante) pourrait-elle s'opérer entre des conflits locaux et des scénarios d'attaques type 11 septembre ? La démonstration de ce que la mise en cause des puissants est possible, la diffusion de techniques démultipliant les capacités de frappes de petits groupes, pourraient faire évoluer la donne stratégique.

Dans cette logique, nous avons tout à craindre de la mise hors champ politique de certains espaces : zones d'abcès persistants, où la raison politique n'apparaîtrait plus comme une solution crédible (affrontement israélo-palestinien ou problème du Cachemire); ou, plus rapidement sans doute, zones non contrôlées dans lesquelles prolifèrent tous les éléments de futures menaces globales (circulation d'argent incontrôlé, trafics d'armes, installations techniques et d'entraînement, *etc.*). Nombre d'espaces d'Afrique ou d'Asie du Sud, pour ne pas parler du Caucase ou des Balkans, pourraient correspondre à une telle définition. Le 11 septembre 2001 a établi une liaison convaincante entre la déréliction de telles zones (ici, l'Afghanistan) et la sécurité des nations développées.

Européens, nous avons une position singulière dans cette géopolitique qui lie de manière nouvelle ces zones. La délimitation des aires de souveraineté fait évidemment partie des politiques de sécurité et cette délimitation nous pose un double problème. D'abord parce que la construction européenne a créé un espace de circulation (qui ne peut que s'élargir) sans autorité politique centrale et sans contrôle convaincant aux frontières extérieures : la circulation trans-méditerranéenne ou trans-européenne, d'Est en Ouest, nous

mettent au contact direct de zones instables, où peuvent advenir des cristallisations politico-religieuses.

L'incapacité des grandes nations d'Europe à mener une politique clairement intégrationniste (avec les moyens nécessaires, en n'en restant pas aux invocations morales) en faveur des populations d'origine étrangère et précisément méditerranéenne, crée des poches de marginalité qu'une médiocre dynamique économique et démographique des Européens ne réduira pas naturellement. Il n'est pas question de traquer une « cinquième colonne » terroriste dans les banlieues. Cependant, il est raisonnable de penser que quelques éléments marginaux pourraient jouer les relais dans des situations extrêmes – relais d'autant plus difficiles à défaire qu'ils seraient très différents des réseaux habituels et repérés. L'expérience récente nous suggère que quelques frappes isolées peuvent être dévastatrices, physiquement et psychologiquement, pour nos sociétés. C'est à celles-ci que nous devons répondre, sans doute plus qu'à une agression concertée généralisée.

Comment et où agir ?

Face à une situation fluide, mal maîtrisable pas nos recettes habituelles, les stratégies allieront parades, réponses et prévention de toutes formes. Ces stratégies intégrées devront concerner avant tout les abcès internationaux qui risquent de dégénérer (le Moyen-Orient, une fois encore), ainsi que les espaces dont la déstabilisation aurait de graves conséquences. Au nombre de ces derniers, on doit évidemment citer la Méditerranée dans son acception la plus large et l'Asie du Sud.

Cette dernière comprend dans sa partie archipélagique, des Etats éclatés géographiquement et politiquement, dont la stabilité n'est rien moins qu'assurée : Indonésie, Malaisie, Philippines. Deux d'entre eux sont à très forte majorité musulmane et peuvent connaître, comme déjà en Malaisie, une radicalisation rapide. Cette zone constitue d'autre part un passage prioritaire pour des matières premières énergétiques dont l'importance croîtra avec le développement des économies d'Asie. Quant à la Méditerranée (8), elle semble concentrer les problèmes à résoudre : espace de partage économique, religieux et culturel, de circulation des populations, lieu de conflits irréductibles, réservoir pétrolier et gazier majeur, espace bordé de régimes aux fausses apparences de stabilité, ouvert sur les zones dangereuses que peuvent être demain l'Afrique sub-saharienne, la mer Noire et le Caucase et au-delà l'Asie centrale et du Sud... c'est là, autour de cette Méditerranée (qui doit être vue non en soi, mais comme espace médian), que devra se prouver la viabilité des rapports internationaux de l'après-11 septembre.

(8) Cf. Rémy LEVEAU, « La France, l'Europe et la Méditerranée : un espace à construire », *Politique étrangère*, hiver 2002-2003.

Cette viabilité se prouvera, ici et ailleurs, par la capacité internationale à prévenir, à stabiliser, voire à trancher certains conflits. Cette « gouvernance globale » est à inventer, ainsi que les méthodes, les moyens, les cadres politiques et juridiques correspondants : les méthodes ne se résument plus aux démarches diplomatiques classiques et à la gestion des guerres du vieux temps ; les moyens doivent être adaptés (et en particulier les moyens militaires) à des buts nouveaux ; enfin, des cadres politiques doivent venir légitimer les actions entreprises. L'intervention unilatérale, diplomatique ou militaire, peut apparaître évidente (Afghanistan en 1991) ou nécessaire (dans de difficiles situations humanitaires, en Afrique par exemple). A terme, elle ne peut être acceptée que si elle est légitimée par des procédures multilatérales. Les grandes puissances ont beau jeu de dénoncer l'impuissance de l'ONU. Elles la produisent avec constance. La plus illustre des victimes du 11 septembre 2001 est le multilatéralisme, très oublié au profit des initiatives des puissants. Et il n'est pas sûr que le recours à l'ONU dans la crise iraquienne pour retrouver *ne varietur* l'objectif initial américain ait redoré la logique multilatérale. Il va de soi que le système de l'ONU doit être revu. Faute de cette révision, les opérations de stabilisation apparaîtraient plus clairement pour ce qu'elles sont : des privilèges de puissances plus ou moins prédatrices, créant à terme les conditions psychologiques et matérielles de ce qu'elles prétendent combattre.

OÙ EST PASSÉE L'EUROPE ?

Les stratégies doivent bien peu à l'approche objective des choses et beaucoup aux perceptions subjectives. Comment expliquer autrement que l'Union européenne, qui apparaissait en octobre 2001 tellement « en situation », n'ait pu dépasser les vagissements diplomatiques ?

L'Union est déjà une puissance dans nombre de domaines (économique, monétaire), et potentiellement dans d'autres (domaine militaire par exemple). Elle pourrait mener une politique extérieure intégrée, usant de tous ses moyens : action diplomatique, interventions économiques, dialogues culturels, maniement de l'instrument militaire. Cette intervention multivalente est justement ce dont nous avons besoin dans une situation internationale dont la complexité ne se plie pas aux simples mesures de police. Puissance en devenir et, pour les plus importants de ses membres, héritière d'un lourd passé de domination coloniale, l'Europe bénéficie à la fois d'une expérience de gestion extérieure, redéfinie dans ses politiques de coopération, et d'une image moins brutale de concentration de force que les États-Unis. Elle est donc paradoxalement plus acceptable par nombre d'acteurs étatiques. L'Union est enfin riveraine de grandes zones problématiques : la Méditerranée, l'ancien espace soviétique, où toutes les questions se trouvent concentrées (circulation des populations et des armes, irrédentismes natio-

naux, dynamiques de prolifération, partages culturels et religieux, contrastes de développement, questions liées aux approvisionnements énergétiques, *etc.*).

Quel rôle pour l'Union ?

Ces arguments de l'immédiat après-11 septembre n'ont guère évolué depuis, sinon dans le sens d'un renforcement de la nécessité européenne. Les mois qui viennent de s'écouler n'annoncent nulle émergence d'autres pôles de puissance. La Russie, la Chine, ont correctement tiré leur épingle du jeu, mais les circonstances présentes ne les dopent pas vraiment dans la course à la puissance, où leur posture est liée à des processus internes et à la stabilité de leur environnement rapproché ; et sur ces deux axes, Pékin et Moscou dépendent largement, encore que différemment, de Washington. Quant au Japon, son interminable crise de restructuration semble disqualifier ses initiatives internationales pour les années à venir, sauf si une sérieuse dégradation de la situation régionale (par exemple en Corée) le contraignait à réviser rapidement sa politique.

L'un des enjeux de la période actuelle est bien d'insérer les rapports de puissance dans un cadre collectivement géré. Il s'agit non de construire une mythique « multipolarité » organisée, ni de contraindre ou de contrebalancer mimétiquement la force américaine, mais de faire en sorte que les politiques de puissance s'inscrivent au maximum dans une logique multilatérale. Si cet enjeu se transforme en objectif, alors son instrument le plus évident est l'émergence d'une Union européenne dotée d'une politique extérieure. Aucun autre pôle de puissance ne peut avoir, dans les vingt années à venir, le même poids concret, le même pouvoir d'entraînement que le pôle européen.

Si un tel pôle n'émerge pas, le bouleversement du paysage stratégique accéléré par le 11 septembre a toutes chances de nous échapper. Les Etats-Unis ont manifestement révisé leur manière d'être dans l'Alliance atlantique. Les priorités stratégiques de l'Amérique se situent désormais ailleurs qu'en Europe : les crises du Vieux Continent peuvent donc être sous-traitées aux Alliés, ainsi que Washington l'a toujours souhaité, de préférence dans le cadre d'un mécanisme qu'elle contrôlerait au moins indirectement. L'OTAN a donc toutes ses chances de vite devenir à la fois un forum politique très élargi, qui démontre que le dialogue de sécurité européen et paneuropéen ne peut se développer qu'avec et à travers l'Amérique, et un réservoir de soutiens politiques et de moyens militaires auquel faire appel en tant que de besoin. Dans toutes les hypothèses, les Européens ont intérêt, face à cette évolution, à manœuvrer ensemble : qu'ils se résignent à une certaine marginalisation de l'Alliance et au développement de capacités particulières pour leur sécurité, ou qu'ils utilisent l'Alliance comme un cadre dans lequel

les pays qui comptent sur le continent (y compris la Russie) s'efforceront de peser sur les volontés américaines.

Quelles que soient, dans la foulée du 11 septembre, les tentations de re-nationaliser les politiques de sécurité et de défense, les limites à l'action purement nationale paraissent d'autant plus nettes que l'adversaire utilise mieux les moyens (financiers, techniques) procurés par la mondialisation. Si les réponses doivent être spécifiques, si elles ne peuvent être strictement nationales ni seulement atlantiques, elles devront bien être européennes...

Redémarrer?

Les progrès ne correspondent pourtant nullement à cette logique. Dans le domaine de la politique étrangère européenne, l'après-11 septembre est la chronique d'un surprenant échec : un échec qui s'explique avant tout par le damier des unilatéralismes. Les pays européens qui, au-delà de dignes déclarations, n'ont pas de politique étrangère, ne pèsent pas, et tôt ou tard s'en remettent au parrain américain – tendance qui s'aggravera avec l'entrée en force de petits pays dans l'Union. Les pays qui ont une politique étrangère, en raison de leur poids propre ou de leur histoire, pèsent, mais d'abord pour eux-mêmes : les courses solitaires de la France, de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne à l'automne 2001 en disent long sur l'absence de solidarité diplomatique, même face à une crise grave. La PESC est en situation d'échec dans tous les domaines d'importance, à enjeux politiques forts, ou géographiquement proches, emportant dans sa médiocrité une PESD dont le brillant titre de gloire reste d'avoir, au terme d'une longue négociation, déployé début 2003 une poignée d'hommes en Macédoine (9).

Le défaut de volonté politique commune est ici central. Il s'exprime dans la divergence des positions diplomatiques – quand elles sont importantes, elles ne sont presque jamais communes –, dans des politiques de défense non coordonnées – voir la divergence des budgets –, dans une cacophonie constante quant aux acquisitions de matériels, c'est-à-dire quant à la base industrielle de l'autonomie européenne.

Malgré quelques progrès dans les coopérations intérieures (le troisième pilier policier et judiciaire), et dans les coopérations entre systèmes militaires, la logique globale de la politique de sécurité commune demeure bloquée. Alors même que la situation appelle une redéfinition ambitieuse des objectifs de la PESD, aujourd'hui limitée aux « opérations de Petersberg » – définition large mais qui n'inclut pas les manœuvres de défense –, l'UE peine à mettre en œuvre concrètement les objectifs fixés à Helsinki. Les

(9) Sur les problématiques européennes actuelles, cf. Hans-Georg EHRART, *Quel modèle pour la PESC?*, IES-UE, Paris, 2002; Thérèse DELPECH, *Le Terrorisme international et l'Europe*, IES-UE, Paris, 2002; Gilles ANDRÉANI, « Europe de la défense : y a-t-il encore une ambition française? », *Politique étrangère*, hiver 2002-2003; Jolyon HOWORTH, « La France, l'OTAN, et la sécurité européenne : *statu quo* ingérable, nouveau introuvable », *Politique étrangère*, hiver 2002-2003.

perspectives ne sont pas plus brillantes : les élargissements à venir vont mobiliser l'attention sur le devenir intérieur de l'Union au détriment de son action extérieure ; les nouveaux entrants ont dans l'UE une ambition essentiellement socio-économique et viendront évidemment renforcer le camp des sceptiques. La tranquille impudence avec laquelle la Pologne annonce, quelques semaines seulement après le Sommet de Copenhague, l'achat d'avions militaires américains annonce les désillusions à venir. Quant aux négociations en cours de la Conférence européenne, elles ne décideront que pour les institutions. En fusionnant les postes de M. PESC et du commissaire chargé des relations extérieures, on clarifie les droits : on ne crée pas de volonté commune. Cette dernière étant toujours bridée par une logique intergouvernementale qui sera sans doute encore plus clairement revendiquée dans les textes à venir.

On opposera au pessimisme de l'analyse l'optimisme de la volonté : la combinaison des politiques de vieux Etats dans un environnement complexe et mouvant ne peut être que lente. Il y faudra plusieurs décennies. Les temps stratégiques sont multiples : nous avons bien cru que quelques années suffiraient à transformer la Russie quand sa mue prendra peut-être un demi-siècle. On peut bien sûr miser sur le temps et les évolutions lentes, presque inévitables. A condition que le temps court des menaces ou de l'évolution technique ne dévalue pas le majestueux temps diplomatique. Or, c'est ce qui risque de se passer : des menaces nouvelles peuvent s'actualiser sans que nous nous soyons dotés des moyens, diplomatiques et militaires, internes et externes, d'y répondre. Il se pourrait bien que les Européens se réveillent demain dans un monde bouclé par les technologies américaines, proposées ou imposées *via* les collaborations atlantiques, dans un monde où les velléités d'action indépendante, leur vertu enfin découverte, s'avèreraient vaines.

Il faut donc souhaiter que l'espérance de longue haleine soit doublée d'une avancée plus rapide, en particulier au niveau militaire, entre puissances majeures européennes. La cristallisation d'une solidarité étroite entre Paris, Londres et Berlin en serait la figure la plus évidente. Si Londres persistait dans ses ambiguïtés, il faudrait alors que le couple franco-allemand, en dépit des dernières années et des difficultés économiques présentes, monte au créneau, revendiquant dans ce domaine comme dans les autres son rôle de moteur de l'Europe.

DES CHOIX DE DÉFENSE NOUVEAUX

Le débat le plus bruyant de l'après-11 septembre 2001 touche, sous des formes diverses, les relations entre technique et sécurité. Qu'on constate la déroute du culte technique américain contre des suicidaires résolus (réactions européennes en général). Ou qu'on surinvestisse dans le développement

de ces techniques pour parer aux frappes à venir (hausse des budgets américains). Ou encore qu'on tente de bloquer l'accès de futurs adversaires aux moyens de destruction massive (contre-prolifération, non-prolifération) (10).

L'enseignement le plus inquiétant du 11 septembre est bien que le progrès technique, symbole contemporain de la puissance, produit en même temps de la sauvegarde et de l'insécurité. Il multiplie les moyens de se défendre, mais il élargit les plages de vulnérabilité. Les sociétés modernes sont ainsi vulnérables à des frappes élémentaires, qui recourent à des logiques rustiques pour tourner les systèmes de protection, ou à des frappes sophistiquées, que l'on redoute de plus en plus sans les avoir encore jamais vues. La vulnérabilité que dessinent le 11 septembre et les événements qui l'ont suivi (attaque à l'anthrax) concerne nos systèmes complexes, qui ont des faiblesses spécifiques, et la psychologie de nos sociétés. Les sociétés occidentales sont en effet d'autant plus traumatisables qu'elles baignent dans l'idée que leur supériorité technique leur garantit la paix et qu'elles sont contraintes d'en sortir par des attaques auxquelles on ne peut répondre par les recettes éprouvées de l'art militaire. Le terrorisme massif est bien l'arme de notre temps en ce qu'il déstabilise nos sociétés sans doute plus psychologiquement encore que physiquement.

De telles mises en cause seront demain notre ordinaire : la hiérarchie de la puissance ne va pas changer rapidement, l'attaque asymétrique étant un des moyens de l'annuler, et la diffusion des techniques multiplie les acteurs potentiellement dangereux. On ne peut ici répondre que par un concept stratégique intégré, qui allie méthodes de pacification de long terme (stratégies diplomatiques, économiques, culturelles, militaires), méthodes de prévention et de gestion de moyen terme (stratégies collectives de prise en charge des crises) et méthodes concrètes d'usage de la force, en défense ou en intervention extérieure si nécessaire.

Identifier les acteurs pouvant manier ces concepts intégrés revient à hiérarchiser les capacités et les zones, à moins de penser que la primauté américaine est le principe et la réalité de la sécurité mondiale. On retrouve ici la nécessité de distinguer le rôle des organismes multilatéraux (en particulier dans la lutte contre la prolifération des armes dangereuses), des mécanismes de sécurité régionale, des acteurs militaires de la sécurité. Pour les pays d'Europe et la France en particulier, il s'agit d'identifier l'espace pertinent pour leurs interventions de sécurité. Le bon sens nous dit que notre environnement stratégique est fait de la profondeur des espaces du continent, de ses marges Nord et Sud et du continent africain. En termes de sécurité, cette identification concrète des zones à stabiliser pèse plus que la proclamation d'une ubiquité militaire imaginaire.

(10) Sur ces problématiques de sécurité, cf. Dominique DAVID, *Sécurité : l'après-New York*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2002.

Des logiques de défense nouvelles

La révolution imposée à nos appareils de défense par l'effondrement de la bipolarité n'est pas achevée. La mutation de ces appareils militaires s'est faite, en particulier en France, au nom de la souplesse d'emploi et de l'adaptation aux déclinaisons du métier militaire qu'imposait la « gestion de crise ». Cette adaptation doit maintenant prendre en compte des charges nouvelles. Sans entrer dans le détail des décisions et programmes souhaitables, on peut rappeler ici quelques évidences. Défense scientifique, protection et projection, deviennent des catégories majeures de notre concept de défense.

Par « défense scientifique », on entend, au-delà du développement normal des systèmes, la veille sur les percées pouvant être diffusées auprès d'acteurs agressifs et le maintien de notre capacité d'indépendance de décision (vulnérabilité de nos propres systèmes technico-scientifiques). L'une des caractéristiques majeures du monde à venir est la diffusion de l'information scientifique. Cette donnée doit être prise en compte, sans que l'on succombe à l'illusion de croire que la science seule défend contre les progrès de la science. Cette « défense scientifique » dépend des investissements budgétaires, mais aussi d'une redéfinition des relations entre les différents pôles militaires et civils, publics et privés, de la recherche.

La catégorie de la « protection » devient également cardinale, à mesure que notre capacité de dissuasion s'affaiblit face à des acteurs non conventionnels. Protéger, c'est disposer du maximum de détection et d'alerte contre les menaces possibles (moyens humains et techniques) et d'instruments concrets de sauvegarde des populations : protection civile, organisation du système sanitaire, méthodes de gestion des paniques, *etc.* Les atteintes à venir pourront frapper directement et massivement les populations sans passer par le traditionnel filtre du système militaire. Le caractère le moins contestable des gigantesques investissements de défense faits par les Etats-Unis dès avant le 11 septembre touche la protection des populations : sans ces décisions, le coût des attaques eût été beaucoup plus lourd.

Enfin, la catégorie de la « projection », jusqu'ici pensée pour l'essentiel en fonction d'exigences de gestion de crise, nous est plus brutalement imposée par la géopolitique mise à jour le 11 septembre : si nous pouvons être frappés de loin, il nous faut les moyens de frapper loin. Nos capacités d'intervention extérieure doivent s'adapter à cette logique et se décliner selon les hypothèses que nous souhaitons traiter.

En parallèle aux choix touchant aux concepts et appareils de défense, les enjeux du « front intérieur » doivent être précisément évalués. Si l'attaque des populations urbaines revient au cœur de la manœuvre stratégique, il est capital de se préoccuper de la gestion de ces populations, sous le double signe de l'information et de la cohésion. La mobilisation de l'opinion, essen-

tielle, ne peut se faire que si le discours sur le danger et les moyens d'y parer est clair, sans pour autant tomber dans la paranoïa. Pour l'heure, en Europe, ce discours fait toute sa place au silence... Quant à la cohésion des populations, il faut répéter cette naïveté mal entendue depuis vingt ans : la politique d'intégration et d'homogénéisation des populations de nos pays – qui n'est rien d'autre qu'une politique qui vise à produire ce « politique » dont nous avons besoin pour demeurer une Nation et un Etat –, est simplement un impératif de sécurité.

Enfin la souplesse, l'adaptabilité, la possibilité de retournement de nos décisions et de nos dispositifs doivent désormais figurer au cœur de nos raisonnements, pour parer à l'éventualité d'événements qui ne sont plus réductibles à des modèles connus. Si le pire n'est pas sûr, nous ne savons pas ce que sera la prochaine agression, ni d'où elle viendra, ni quand – ni d'ailleurs pourquoi... Les dispositifs qui permettent de répondre aux grandes menaces militaires, s'ils demeurent, sont désormais aux marges pour plusieurs décennies. Ils ne sont pas inutiles, mais ne peuvent seuls, au travers de programmes massifs, structurer notre effort de défense, « plombant » notre initiative d'adaptation à l'inconnu.

Il est vain de tenter une nomenclature de cet inconnu. Seule la réactivité de nos concepts, de nos institutions, de nos industries permettra de l'affronter. Dans cet ordre d'idées, la France ne peut faire l'économie d'un débat sur la part à réserver dans ses budgets de défense à un nucléaire qui demeure nécessaire, mais de manière fort différente des dernières décennies, ou à de grands programmes qui prétendent parer à l'avenir lointain, quand nous ne connaissons pas les contours du lendemain.

*

* *

Longtemps lisible dans le dessin même de nos peurs, l'évolution du système des conflits nous propose désormais un foisonnement d'acteurs, de cadres, de moyens qui appelle à révolutionner des stratégies organisées autour des conceptions de la guerre à l'occidentale. Rien ne pourra être ordonné du monde nouveau sans que soient pensés de nouveaux enchaînements stratégiques et sans que la distribution de puissance, aujourd'hui écrasée par l'Amérique, retrouve quelque souplesse autour d'un multilatéralisme plus efficient ou d'acteurs plus structurés. Parmi ces acteurs possibles, l'Union européenne est un des rares à disposer de moyens stratégiques adaptés à la fluidité de notre environnement. Elle porte donc une lourde responsabilité, à la fois vis-à-vis de sa propre sécurité et de l'ordre du monde.