

DÉS-INTÉGRATION DES FORCES ET CONFLITS PAR COALITION

VERS UNE MODIFICATION SUBSTANTIELLE
DU LIEN TRANSATLANTIQUE

PAR

STÉPHANE DELORY (*)

Le 17 août 2004, le Président américain George W. Bush a officiellement annoncé vouloir rapatrier aux Etats-Unis l'essentiel du corps mécanisé lourd stationné en Allemagne (les 1^{re} Division blindée et 1^{re} Division mécanisée, actuellement déployées en Iraq), pour le remplacer par une brigade légère de type Stryker d'environ 6 000 hommes (1). Cette décision de réduire drastiquement le contingent américain déployé en Europe semble être passée totalement inaperçue des opinions publiques européennes. Il s'agit pourtant là d'une des évolutions les plus conséquentes de la stratégie américaine à l'égard de l'Europe, qui altère significativement la place du Vieux Continent dans l'architecture de sécurité régionale et mondiale des Etats-Unis (2). La réduction des forces proposée lève en effet bon nombre d'incertitudes, dans le sens où elle apporte une réponse simple, directe et quantifiable au sempiternel débat sur le rôle de l'Europe occidentale dans la dualité transatlantique : par un effet de cliquet, elle dénoue l'essentiel de la problématique sur l'approche américaine de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), le rôle et les responsabilités des Européens dans le dispositif atlantique et même le futur de l'Union européenne en tant que puissance politico-militaire associée. Pour Washington, la place de l'Europe et la modulation de l'Alliance tendent désormais à se définir ainsi : en termes géostratégiques, le contrôle des destinées de l'Europe reste

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

(1) La forme exacte de ce redéploiement n'est pas encore connue. Une réaffectation de certaines forces vers la Pologne et la Roumanie semble envisagée, ainsi qu'une refonte des commandements privilégiant plutôt le flanc sud de l'Alliance. La brigade Stryker, composée de véhicules légers et aérotransportables, est avant tout une unité d'intervention rapide. Les 1^{re} Division blindée et 1^{re} Division mécanisée appartiennent au 5^e Corps (42 000 hommes) de la 7^e Armée (USAREUR).

(2) En 2001, Stanley Sloan écrivait : « sans doute la présence américaine qui subsiste encore en Europe ne saurait encore être d'avantage réduite sans remettre en question l'engagement même des Etats-Unis et leur suprématie dans l'Alliance ». Hypothèse d'école qui est désormais réalité. Cf. Stanley SLOAN, « L'Administration Bush et les relations UE-OTAN : première évaluation », in Jacques BELDRAN/Frédéric BOZO (dir.), *Etats-Unis-Europe : réinventer l'alliance*, IFRI, Paris, 2001.

primordial (3); en terme de partenariat, l'Union demeure un partenaire privilégié, autant pour son soutien diplomatique que financier; en termes militaires, l'Alliance doit évoluer vers des fonctionnalités plus politiques, l'OTAN se voyant peu à peu reléguée au rôle de grand architecte d'un vaste POMCUS européen (4).

ENVIRONNEMENT GÉNÉRAL

Avec le temps, la notion de « communauté de sécurité » s'est peu à peu substituée à la notion initiale d'alliance militaire, sous-jacente à la fondation de l'Alliance atlantique. Il s'est ainsi créé un déphasage entre la perception strictement militaire des missions de celle-ci et une perception politico-stratégique élargie de la relation transatlantique. L'Alliance, qui, fondamentalement, devait répondre aux objectifs relativement simples attribués à tout système coopératif de sécurité, est devenue au cours des temps l'expression d'un esprit atlantiste, d'une conception démocratique commune, la réalisation d'une communauté. La disparition d'une menace de sécurité majeure consécutive à la chute de l'Union soviétique a implicitement accentué ce dernier aspect, reléguant les questions étroitement militaires au second plan.

Substituer une communauté de sécurité à une alliance militaire est évidemment confortable, en particulier pour les partenaires mineurs, c'est-à-dire pour les Européens. Les faits, têtus, montrent cependant une autre réalité : l'Alliance atlantique est fondamentalement l'objectivation d'une faiblesse européenne à l'égard de l'URSS et des Etats-Unis; elle est dans la forme et dans le fond le reflet global de la volonté de son acteur dominant, corrélée par les influx des acteurs secondaires. L'Alliance atlantique existe, évolue et se transforme parce que cette évolution correspond avant tout au désir des Etats-Unis et parce que, du côté européen, nul autre pays et donc nul autre système coopératif de sécurité ne peuvent encore s'y substituer. Dans cette perspective simplifiée, où le ressort ultime de l'Alliance se combine entre peur de la menace et intérêts à être protégé et à protéger, le rôle du pré-positionnement militaire, des capacités des forces et du potentiel de projection est déterminant. Dans ce contexte en effet, ce sont les capacités militaires réelles et les conditions géostratégiques qui déterminent la place et le rôle des acteurs : Etats hôtes et Etats relais acquièrent des fonctions essentielles, ce qui favorise une approche globale et mutuellement profitable

(3) Au-delà du contrôle politique ou économique traditionnel, le contrôle géographique de l'Europe est essentiel. A titre d'exemple, entre 85 % et 90 % des personnels employés lors des opérations « *Enduring Freedom* » et « *Iraqi Freedom* » ont transité par le continent. Cf. Jim GARAMONE, « Reduction Doesn't Lessen US Commitment to Europe », *American Forces Press Service*, Washington, 6 oct. 2004.

(4) Les POMCUS (Prepositioned Overseas Materiel, Configured to Unit Sets) sont les centres de stockage de matériels américains pré-positionnés outre-mer. Ils sont désormais désignés sous l'acronyme APS (Army Pre-positioned Stocks).

entre la puissance dominante et ses relais. Dès lors que d'autres relais sont trouvés, les anciens perdent leur primauté.

L'annonce faite par George W. Bush de replier l'essentiel du corps mécanisé américain sur le territoire national est donc une décision remarquablement importante, puisqu'elle découple physiquement les Etats-Unis de ses relais traditionnels pour en établir d'autres, plus à l'Est, voire sur d'autres continents. L'absence de réactions constatée en Europe de l'Ouest traduit de son côté un autre fait déterminant : les Etats-Unis ne sont plus conçus de ce côté-ci de l'Atlantique comme une puissance militaire protectrice, essentiellement parce que la perception de la puissance militaire classique s'est fortement relativisée en Europe. La disparition d'une part essentielle du dispositif intégré n'est donc pas interprétée comme un danger, le rôle dudit dispositif ayant été perdu de vue depuis plusieurs années (5). En revanche, la coopération transatlantique – qui dépasse largement l'OTAN et transcende l'Alliance – subsiste, puisque la présence politique des Etats-Unis reste considérée comme nécessaire par les pays européens les plus faibles et par les Américains eux-mêmes, qui n'entendent pas renoncer à ce privilège (6).

L'IMPORTANCE DES OUTILS MILITAIRES TRADITIONNELS

La 1^{re} Division d'infanterie et la 1^{re} Division blindée américaines représentent l'essentiel du dispositif terrestre américain en Europe et, associées à la Heer vieillissante, le noyau dur du dispositif blindé de l'OTAN. Il s'agit de forces projetables (contrairement à leurs homologues européennes, qui ne disposent que de capacités limitées en qualité et en volume) et modernes, dont le rôle est probablement sous-estimé, au moins par les responsables politiques et l'opinion publique européens. Deux conflits majeurs en Iraq, soutenus contre une puissance militaire dérisoire, ont en effet démontré que ni les forces aériennes, ni les corps expéditionnaires de réaction rapide n'étaient aptes à résoudre un conflit dès lors que le pouvoir politique en place était prêt à accepter une certaine somme de destruction. Dans ce cas de figure, la modification d'un état politique par des moyens militaires exige la désintégration du potentiel militaire ennemi (et l'occupation éven-

(5) Sur l'idée d'une politisation accentuée de l'Alliance et d'une dévitalisation de l'OTAN, cf. par exemple Anatole LIEVEN, «The End of NATO», *Prospect*, déc. 2001; Stanley SLOAN/Peter VAN HAM, «What Future For NATO?», *CER Working Paper*, oct. 2002; Anthony FOSTER/William WALLACE, «What Is NATO For», *Survival*, vol. XCIII, n° 4, 2002.

(6) La question des divergences de perception, du rôle des institutions et du rapport entre *soft power* et *hard power* est amplement traitée. Pour une brève mise en perspective dans un cadre atlantique, cf. Stanley SLOAN/Heiko BORCHERT, «Mind the Three Transatlantic Power Gaps: How a New Framework Can Help Reinvent the Transatlantic Relationship», *Connection*, vol. II, n° 3, sept. 2003. Cf. également Gustav LINDSTROM (dir.), *Shift of Rift, Assessing US-EU Relationships After Iraq*, Institut d'Etude de Sécurité de l'UE, Paris, 2003.

tuelle du territoire), tâche que seules les forces mécanisées lourdes peuvent réaliser avec un degré raisonnable de sécurité. L'alternative dite «afghane», qui consiste à déléguer le sale travail à des alliés locaux, reste une option délicate, que tous les Etats occidentaux ne souhaiteront pas forcément reproduire.

Si l'option militaire reste ouverte à l'avenir, les éléments lourds de l'actuelle 7^e armée sont appelés à intervenir partout dans le monde, comme ils le font actuellement en Iraq. Leur positionnement en Allemagne est considéré comme techniquement optimal. Les infrastructures civiles et militaires sont un modèle du genre et sont, par certains égards, supérieures à ce que l'armée américaine offre à son contingent CONUS (Continental United States) (7). Soutenus par une logistique étoffée et situés au carrefour des zones de crise, ils disposent d'une capacité de réaction relativement élevée, pour autant que tous les mécanismes coopératifs de l'Alliance fonctionnent. La proximité géographique avec les forces européennes favorise également une meilleure intégration opérationnelle, terrain sur lequel l'Alliance possède à la fois une expérience unique mais aussi d'inquiétants retards, compte tenu de ses quarante ans d'existence. Comme ils sont financés en grande partie par l'Allemagne, leur maintien en Europe se justifie également à l'égard du contribuable américain. Surtout, la présence de la 7^e armée est le témoignage (ou le reliquat) de l'intégration politico-militaire entre Américains et Européens. Officiellement passée de mode, la fonction d'activateur stratégique des forces terrestres américaines en Europe reste une réalité. La présence de ces forces contraint Washington à s'impliquer dans la défense conventionnelle et nucléaire du continent selon des critères politiques et militaires classiques, mais également en fonction de contraintes physiques. Une zone géographique couverte par un parapluie aérien n'est jamais défendue comme l'est une zone où stationne un fort contingent terrestre. Le départ des troupes, combiné à une dénucléarisation avancée du continent et à un renforcement inexorable du contrôle de Washington sur le stock résiduel d'armes nucléaires mis à disposition de l'Alliance, finalise un découplage inévitable, amorcé depuis les accords de Washington sur les Forces nucléaires intermédiaires.

Le maintien d'un contingent pré-positionné puissant représente un équilibre complexe entre la nécessité de prévenir une menace, de projeter ses intérêts et le devoir de limiter les contraintes qui y sont liées. L'Administration Bush comme le Congrès ont toujours ressenti comme conflictuelles les aspirations nationales à une totale indépendance stratégique et les restrictions inhérentes aux alliances régionales institutionnalisées. L'imbrica-

(7) Pour un résumé des problèmes structurels liés au retour des forces ainsi que sur le rôle des infrastructures européennes, cf. par exemple M. STUART/P. DRURY, *The Argument Against Relocating US Forces in Europe*, National Defense University, 24 avr. 2003. Cf. également le *Base Structure Report, fiscal year 2004 baseline*, Office of the Deputy Under Secretary for Defense, Dod, 2004 et *Report on Allied Contributions to the Common Defense*, Rapport du Secrétaire à la Défense au Congrès des Etats-Unis, juil. 2003.

tion étroite entre forces européennes et américaines, née des pires heures de la Guerre froide, représente donc une singularité circonstancielle. Dans ce sens, la dés-intégration des forces est une tendance lourde, qui dépasse l'Administration Bush (8). La puissance américaine, dont le premier fondateur est le prosélytisme idéologique/économique et non l'occupation militaire, n'a pas vocation à maintenir *ad vitam* un dispositif avancé. Les évolutions techniques et les modifications stratégiques accélèrent les mutations sectorielles, les zones non prioritaires étant condamnées à être abandonnées et les alliances dévitalisées. En toute logique, le vieux schéma atlantique, étroitement intégré, n'est plus à l'ordre du jour (9). Sa puissance militaire, probablement supérieure à tout ce qui a jamais été conçu, ne sublime plus le fardeau politique qu'il génère pour la puissance dominante. Le repli d'une part conséquente de la 7^e armée est donc inscrit, puisqu'il détache Washington de la sanction européenne concernant l'emploi de ces forces, distend définitivement le lien nucléaire organique entre les deux continents et restaure encore un peu plus la liberté d'action américaine. L'Alliance atlantique redevient ce que les Etats-Unis ont toujours souhaité qu'elle soit : un système souple, opportuniste, répondant aux critères de 1948 plutôt qu'à ceux de 1953 (10).

ALLIANCE ATLANTIQUE ET COALITIONS

Le schéma intégré est de toute façon de moins en moins valable. Les incantations transatlantiques traditionnelles cachent une réalité implacable. D'un point de vue militaire, l'Alliance n'est qu'un système *ad hoc*, éminem-

(8) Entre les années cinquante et les années quatre-vingt, le spectre du repli des forces est un instrument politico-militaire de contrôle et d'incitation utilisé d'abord à l'encontre des Allemands puis de l'Alliance dans son ensemble. Les propositions de résolution parlementaire du sénateur Mansfield marquent une évolution, passant d'outil de coercition (lors de la première proposition en 1966, à l'instar des amendements Nunn-Roth et Cohen de 1984) au concept de défense atlantique alternative (1973). C'est avec les années 1990 et notamment avec le *Bottom up Review* de l'Administration Clinton que la réallocation des forces est envisagée – voire annoncée – dans l'optique d'une réaffectation des ressources. Cf. sur ces questions Henry GOLE, «Siren Calls to Disaster», *Parameters*, vol. IX, n° 3, 1980; Phil WILLIAM, «What Happened To The Mansfield Amendment», *Survival*, juil.-août 1976; Stanley R. SLOAN, «The Political Dynamics Of Burden Sharing In NATO», in Catherine KELLECHER/Gale MATTOX, *Evolving European Defense Policies*, Lexington Books, Toronto, 1987; Les ASPIN, *Report On The Bottom Up Review*, DoD, GPO, Washington D.C., 1993.

(9) Ceci est d'autant plus vrai que l'essentiel des futures missions de l'OTAN s'exerceront hors de l'article 5. Dans ce contexte particulier, l'intégration structurelle n'existe pas, les forces étant affectées sur une base de volontariat.

(10) Plus particulièrement dans l'optique de la Résolution sénatoriale 99 du 4 avril 1951, qui spécifie que les Européens sont responsables de la défense terrestre du continent, ou de la déclaration de John Foster Dulles qui rappelle, en novembre 1954, que les Etats-Unis fourniront «une contribution équitable aux besoins de la défense commune de la zone nord-atlantique, 'aussi longtemps qu'une menace pèsera sur elle' [italiques rajoutées]» (Report of the Secretary of State to the President of the United States on the Paris Agreement [Traité de Bruxelles modifié], 12 novembre 1954). Il faut également spécifier que l'intégration d'une organisation militaire au sein de l'Alliance est initialement une idée européenne, destinée à renforcer le lien organique avec les Etats-Unis. Il n'est pas consubstantiel à l'engagement américain au sein de l'Alliance, en particulier pour le Congrès. Cf. Lawrence S. KAPLAN, *The United States and NATO. The Formative Years*, The University Press of Kentucky, Lexington, 1964; Robert OSGOOD, *NATO. The Entangling Alliance*, Chicago University Press, Chicago, 1962; Alfred GROSSER, *Les Occidentaux*, Fayard, Paris, 1978.

ment périssable. Or, si les États-Unis conceptualisent déjà les dangers de demain, l'Europe n'estime pas avoir d'ennemi (11) : sans ennemis communs, une alliance militaire n'est qu'une coquille vide, à laquelle la communauté de sécurité se substitue complaisamment (12). La coquille est d'autant plus vide que le décalage quantitatif et qualitatif se fait désormais cruellement sentir entre alliés : l'apologie de la participation norvégienne, française, britannique ou allemande à «*Enduring Freedom*» ne peut faire oublier que les Américains considèrent que le fossé est tel qu'il commence à obérer toute coopération militairement significative. La participation militaire européenne potentielle à une crise lourde peut être considérée, quoi qu'il arrive, comme marginale. La ségrégation faite actuellement par Washington entre forces américaines destinées aux opérations de guerre et forces européennes destinées aux tâches ménagères reflète une réalité déplaisante mais objective. Le coût d'un conflit lourd et l'inefficacité flagrante des forces non américaines de l'Alliance dans les conflits de faible intensité dans lesquelles elles ont été impliquées proscrivent toute participation active de l'Europe à des opérations de guerre intensive. Le fossé technologique accentue cette dissociation, y compris au sein des structures intégrées. Les Européens en ont fait l'expérience au Kosovo, lors de l'opération «*Allied Force*». L'emploi des systèmes d'armes de haute technologie, le partage du renseignement et le traitement des cibles «sensibles» sont logiquement restés sous contrôle national – américain en l'occurrence –, sans partage d'information ni consultations préalables ou postérieurs (13). Indépendamment des programmes de modernisation des structures de commandement et de contrôle au sein de l'Alliance, ce privilège opérationnel américain est amené à s'accroître et donc à minorer la capacité de décision stratégique et tactique des autres alliés (14).

(11) Le rapport de la Task Force indépendante de l'Institut d'études de sécurité de l'Union traite des nouvelles menaces en 4 pages (sur 140) et se focalise exclusivement sur les vecteurs de menace (AMD, terrorisme, etc.), sans jamais s'attacher à l'émergence de puissances régionales ou mondiales concurrentielles potentiellement menaçantes. Ainsi, alors que les États-Unis accordent un rôle primordial à la notion d'Etat hostile, l'étude européenne en fait totalement abstraction. Cf. *European Defence. A Proposal For A White Paper*, Report of an Independent Task Force (rapporteur Jean-Yves Haines), IES, mai 2004.

(12) Contrairement à l'idée reçue, le terrorisme ne constitue pas réellement pour l'Alliance une «nouvelle menace militaire». En dépit de l'adoption de MC-472, l'orientation de la lutte antiterroriste est organisée selon des normes plus civiles que militaires. Approche cohérente, mais dont la teneur relève plus d'une coopération politique et institutionnelle approfondie que d'un renforcement des structures militaires OTAN. La NATO Response Force (NRF), dont la création est concomitante et qui est censée représenter l'investissement militaire européen dans ce programme soulève d'ailleurs déjà un certain scepticisme outre-atlantique. Cf. Nora BENSANEL, *The Counterterror Coalitions, the Cooperation With Europe, NATO and the European Union*, MR-1746, Rand Corporation, 2003.

(13) Westley CLARK, *Waging Modern War*, Public Affairs, New York, 2001. Particulièrement révélatrice, la césure entre les relations Pentagone/SACEUR et SACEUR/Alliés au cours de l'opération démontre que le hiatus est également décisionnel.

(14) Une fois encore, cette prééminence s'exerce même entre égaux. Ainsi, durant le conflit iraquien de 1991, le commandement américain ne disposait d'aucune ascendance théorique sur les commandements britanniques, français ou saoudiens, mais en assurait *de facto* la direction. Cf. David ALBERTS/Richard HAYES, *Command Arrangements for Peace Operations*, National Defense University Press Publications, USGPO, Washington D.C., mai 1995.

Dans ce sens, l'intégration et l'existence de normes OTAN ne semble devoir ne plus remplir trois objectifs avoués : garantir une certaine homogénéité du marché de l'armement, favorable aux industries américaines, comme aux plus puissantes industries européennes (15); encourager l'interopérabilité des forces européennes, qui, prises individuellement, sont de moins en moins aptes à assurer un minimum opérationnel, mais conservent un potentiel collectif exploitable; fournir aux États-Unis un réservoir de spécialités permettant de parer aux carences occasionnelles de leurs propres forces et d'assurer une présence supplétive sur les zones de fronts moins exposées (16). Paradoxalement, au niveau militaire, le caractère normatif de l'OTAN est probablement amené à jouer un rôle plus déterminant que le caractère politique rénové de l'Alliance. S'il ne fait mystère pour personne que cette dernière est plus que jamais un vecteur politique auquel l'OTAN apporte une caution matérielle, son utilité en tant qu'alliance militaire globale s'érode (17) : politiquement disqualifiée lors de la première guerre du Golfe, techniquement déconsidérée lors de la crise du Kosovo (du fait de la faillite de son volet européen) (18), elle prouve l'impropriété de son concept originel depuis le 11 septembre 2001. Loin d'y recourir en tant que système militaire intégré, engageant tous les membres dans la défense d'un seul – si tenté que ceux-ci l'eussent voulu –, Washington a rapidement résolu de lui appliquer le concept de guerre de coalition, exploitant les avantages offerts par l'un ou l'autre au

(15) Dans ce domaine, la *Defence Trade and Security Initiative* (DTSI) adoptée par l'OTAN en 2002 n'apparaît que comme un instrument supplémentaire, dont l'efficacité semble discutable aux analystes. Dans les rapports de force industriels, la coopération institutionnelle transatlantique ne tient pas la même place que les relations concurrentielles brutes à l'égard desquelles l'Europe a plus à gagner par une meilleure organisation interne que par les programmes mis en place par l'Alliance. Cf. par exemple Burkard SCHMIDT (dir.), *Between Cooperation and Competition : the Transatlantic Defence Market*, Cahier de Chaillot, n° 44, IEES, 2001; Gordon ADAMS/Burkard SCHMIDT, «European and Transatlantic Defense-Industrial Strategies», *ESF Working Paper*, n° 10, janv. 2003.

(16) L'idée de spécialisation des capacités européennes au profit de l'Alliance est désormais omniprésente dans les analyses américaines. On retrouve la même idée en Europe, la spécialisation étant alors comprise dans une perspective intra-européenne : cf. Arthur K. CEBROWSKY, «Transformation and Its Implication for NATO», *NATO Transformation : Problems and Prospects*, The Atlantic Council of the United States, avr. 2004; John HULSMAN, «Getting Real : an Unromantic Look at the NATO Alliance», *The National Interest*, n° 75, print. 2004; Yves BOYER, «Les opérations militaires et de police de l'Union européenne», *Annuaire stratégique et militaire 2004*, FRS, Odile Jacob, Paris, 2004. Néanmoins, cette dernière approche exige l'émergence d'une véritable PESD pour être réellement fondée; sinon, par défaut, elle n'est fonctionnelle que dans un cadre atlantique.

(17) L'une des illustrations les plus flagrantes de cet affaiblissement potentiel est la gestion par les membres européens de la question de la protection de la Turquie dans le cadre des crises irakiennes. L'opposition de la France, de l'Allemagne et de la Belgique au déploiement de forces OTAN en Turquie lors de la seconde crise irakienne (et à moindre égard lors de la première, en 1990) a conduit la Turquie à activer l'article 4 pour débloquer la situation (février 2003). Cependant, ce n'est qu'après que les États-Unis eurent menacé d'offrir une protection unilatérale à la Turquie, que l'Alliance, passant outre l'opposition française, a été en mesure d'adopter une décision positive, par le biais du Comité des plans de défense, dont la France est exclue. Si la question de l'utilité militaire de l'Alliance se pose pour Washington, celle de son utilité militaire et politique peut clairement être remise en question à Ankara.

(18) Pour deux évaluations techniques américaines, cf. Benjamin S. LAMBETH, *NATO'S Air War For Kosovo : a Strategic and Operational Assessment*, MR-1365-AF, Rand Corporation, 2001; Bruce R. NARDULLI/Walter L. PERRY/Bruce PIRNIE/John GORDON IV/John G. MCGINN, *Disjointed War : Military Operations in Kosovo, 1999*, MR-1406-A, Rand Corporation, 2002.

grès des événements, à sa discrétion exclusive (19). Les Etats-Unis parent ainsi aux problèmes liés au partage du commandement et à la collégialité de la décision politique en s'assurant un rôle prééminent dans un système non pas d'alliance, mais de coalition, dont ils sont naturellement l'acteur dominant (20).

Dans cette optique particulière, le repli d'Europe des éléments mécanisés américains est parfaitement explicable : puisqu'ils sont appelés à participer à l'essentiel des opérations de guerre à venir, couper le cordon organique qui les relie à l'OTAN est aussi souhaitable que nécessaire, leur engagement devant se faire non dans une perspective de guerre d'alliance, mais dans celle d'un conflit de coalition (21). Sa substitution par une brigade Stryker se justifie tout autant car si ce type d'unité est bien adapté à la projection rapide – qui rend son stationnement en Europe souhaitable – et est également plus adaptée aux opérations de maintien de la paix, auxquelles l'Alliance et l'OTAN restent cordialement invitées (22).

Le maintien d'une opérabilité minimale, favorisé par des déploiements partiels et intermittents, s'inscrit quant à lui dans une fonctionnalité plus générale de l'OTAN, celle du POMCUS ou, pour reprendre une expression triviale mais juste, celle du *plug and play*. Les pôles d'excellences militaires européens existent bel et bien et demeurent un gisement exploitable pour les Etats-Unis. La spécialisation au sein de la structure atlantique, que l'on

(19) L'activation de l'article 5 a généré un véritable paradoxe : d'une part, les alliés européens ont exprimés une certaine réticence à engager l'article 5 autrement que de façon conditionnelle; de leur côté, les Etats-Unis ont rapidement démontré qu'ils n'entendaient pas activer l'Alliance autrement que de façon défensive, hors de toute opération militaire active. Chacune des parties ne retire que frustration de ce processus, les Etats-Unis parce que les fonctions militaires offensives de l'Alliance apparaissent sans effets, les Européens parce que l'activation de l'article 5 ne leur a donné aucun poids dans le traitement des opérations, confirmant – s'il le fallait – leur caractère d'acteurs mineurs. Cf. Nora BENSACHEL, *The Counterterrorism Coalitions...*, *op. cit.*; Dick LEURDIJK, «NATO's Shifting Priorities: from Peace Support Operations to Counter Terrorism», in Thierry TARDY (dir.), *Peace Operation After 11 September 2001*, Frank Cass, New York, 2004; Jean-Yves HAINE, *Les Etats-Unis ont-ils besoin d'alliés*, Payot, 2004.

(20) Pour être parfaitement exact, les Européens tendent à faire de même quand l'occasion leur en est donnée. Au niveau politique, bien évidemment, mais également au niveau tactique, dans le cadre des commandements OTAN. L'attribution du commandement de la KFOR/SFOR s'est faite au LANDCENT, subdivision terrestre du commandement AFCENT, au sein duquel diverses pressions auraient été exercées afin que la structure du commandement en Bosnie réponde à des intérêts nationaux. Les sources sur ce type de comportement sont malheureusement allusives et rares : cf. Jan FOLMER, «Military and Strategic Aspects of NATO's Adaptation Process», in Rob de WIJK/Bram BOXHOORN/Niklaas HOEKSTRA (dir.), *NATO After Kosovo*, Royal Netherlands Military Academy, Breda, 2000.

(21) Il est intéressant de noter que le retrait des éléments les plus essentiels du contingent terrestre américain de l'OTAN coïncide avec l'acceptation par Washington de mettre à disposition les moyens de l'OTAN pour la promotion de la défense européenne. Il ne s'agit pas tant de sabotage que d'un refus très naturel de voir les capacités stratégiques de l'acteur dominant exploitées par les acteurs dominés. En outre, la mise à disposition des moyens de C4I américains présente des avantages évidents dans le domaine du contrôle de l'information et de la décision stratégique.

(22) En 2003, le GAO estimait qu'une brigade Stryker implantée en Europe pourrait être déployée en 5 jours vers les Balkans et en 7 à 9 jours vers l'Afrique subsaharienne (à partir de Ramstein). Un déploiement européen permet de gagner 3 à 5 jours sur un déploiement CONUS. De plus, la réactivité de la brigade en fait un complément – voire un concurrent – essentiel pour les forces de réaction rapide européennes, moins puissantes (au niveau national) et plus difficiles à déployer. Cf. *Military Transformation, Realistic Deployment Timelines needed for Army Stryker Brigades*, Government Accounting Office, GAO-03-801, juil. 2003.

impose de force aux nouveaux adhérents, s'applique également aux membres plus anciens, dans le sens où l'activation de la solidarité atlantique ne sert plus aux Etats-Unis qu'à trouver un support politico-financier maximal et un ajout matériel, technique et humain ponctuel. Les acteurs sont exploités en fonction de leurs ressources réelles, sachant que Washington ne se fait plus d'illusions sur la capacité globale des Européens à combler leur retard technique, qualitatif et quantitatif. Lancé en 1999 pour tenter de répondre à ce déficit, la DCI (*Defense Capabilities Initiative*) n'a vécu que quatre ans avant que l'échec de la tentative ne soit consacré par la promotion d'un nouvel acronyme, le PCC (*Prague Capability Commitment*), dont il n'y a probablement rien de plus à attendre (23). La création de la NRF (NATO Response Force, 21 000 hommes), avatar euro-atlantique des multiples forces de réaction rapide que les pays occidentaux cumulent sans effets depuis une dizaine d'années, incarne d'ailleurs cette notion minimaliste de *plug and play* (24) : la NRF est censée être un concentré des capacités technologiques et militaires européennes dans le domaine de la réaction rapide, avec une durée d'engagement d'un mois (25); mais, les doutes déjà émis à son sujet outre-Atlantique laissent à penser que les Etats-Unis considèrent officieusement que l'Alliance atlantique ne dispose, à court terme, que d'une capacité de projection limitée à une division, convenablement armée et interopérable.

Les déficiences cuisantes de l'ISAF confirment d'ailleurs implicitement le bien-fondé de cette approche, puisque pour une opération de maintien de la paix jugée critique par les Etats-Unis, sur une zone où l'Alliance a explicitement reconnu être engagée par l'article 5, l'Europe ne peut déployer que 7 000 hommes et n'assurer la sécurité que d'une ville et de quelques points de reconstruction. Paradoxalement, les participations nationales, exécutées sur des bases bilatérales, ont probablement été militairement plus significatives que leur participation sous la bannière de l'Alliance. Quant à la participation anglaise à la coalition en Iraq, sorte d'apogée de l'assistance européenne dans la lutte contre-terroriste, le parallèle entre la pacification brutale de Falloujah et l'abandon discret de Bassora à l'Armée du Mehdi et au Hezbollah parle de lui-même. Dans une même coalition, les forces américaines et britanniques ne peuvent avoir les mêmes fonctions.

(23) Les 58 carences identifiées par l'OTAN dans sa structure militaire ont ainsi été ramenées à cinq ou six thèmes majeurs déjà retenus par les Européens en matière de carences capacitaires.

(24) Les Groupe de forces interarmées multinationales (GIFM) répondent désormais partiellement à cette définition, en permettant une plus grande flexibilité opérationnelle et décisionnelle lors des opérations et en favorisant les participations nationales sectorielles ou sélectives.

(25) Stephen J. MARIANO/Brendan WILSON, «Strategic Insight, NATO Response Force : Political Deftness, Economic Efficiency, Military Power», *Strategic Insights*, Center for Contemporary Conflict, vol. II, n° 4, avr. 2003. Sur l'un des fondements doctrinal européen de la NRF, cf. Hans BINNENDIJK/Richard KUGLER, «Transforming European Forces», *Survival*, aut. 2002.

UN MODÈLE INTERVENTIONNISTE INADAPTÉ ?

La désintégration tranquille du volet militaire de l'Alliance atlantique est très lourde de conséquences. La Russie n'étant plus considérée comme une menace, la fonction de défense continentale du dispositif perd de son importance, alors que les fonctions expéditionnaires prennent un relief croissant. En dépit des réticences justifiées de certains de ses membres, l'utilisation de la force militaire dans la protection et la promotion des intérêts des puissances démocratiques sont devenues *de facto* une fonction de l'OTAN. Toutefois, le retrait des éléments opérationnels lourds américains accentue mécaniquement la responsabilité et la pression exercées sur les forces européennes. Car si, d'un côté, les forces de projection américaines peuvent se passer du soutien européen, d'un autre côté, la montée en puissance de l'OTAN dépendra bientôt de l'adjonction de forces CONUS au dispositif, laissant toute latitude à Washington pour négocier cette aide (26). Ainsi, comme l'a tant souhaité la France, l'implication de l'Europe au sein de l'appareil militaire atlantique est appelée à prendre – par défaut – de l'importance, sans garantie pourtant d'une meilleure répartition des responsabilités en cas de conflit.

Il est remarquable de constater que l'essentiel des discussions publiques européennes sur l'évolution des capacités portent sur certains aspects très précis, tels que l'interopérabilité des forces et des commandements, le transport stratégique, le renseignement, la préparation, mais que très peu est dit sur la nature même des forces (modernisation et usure des équipements, logistique, rotation des troupes, puissance de frappe réelle dans la durée, *etc.*). Le problème de la répartition des ressources logistiques (ou de la compétition à l'accès de ces ressources) entre alliés est insuffisamment traité (27). A titre d'exemple, le déploiement d'une seule brigade Stryker capterait 36 % des capacités de transport stratégique aérien américaines (soit 90 appareils sur un total de 249 C-5 et C-17) (28) : ces ratios, modulables selon l'urgence de la situation, sont très illustratifs d'une concurrence opérationnelle potentielle en termes de moyens et d'équipements; ils établissent implicitement la prééminence de la présence américaine au sein des

(26) A cet égard, l'intervention au Kosovo a été particulièrement édifiante pour les Etats-Unis : bien que fournissant l'essentiel des moyens de frappe, la logique atlantique les soumettait en théorie à une procédure de décision collégiale. Le non-respect (partiel) de ces règles pose en fait « *Allied Force* », comme un premier modèle de gestion en coalition d'une intervention OTAN, c'est-à-dire de l'utilisation des ressources de l'Alliance dans un processus décisionnel non atlantique.

(27) Cf. à ce sujet les insuffisances identifiées par l'étude de l'IES selon les scénarios d'intervention (*European Defence : a Proposal for a White Paper, op. cit.*). D'une manière générale, les évaluations sont quantitatives, nul ne se soucie de savoir combien d'hommes, d'avions ou de blindés peuvent réellement être opérationnels dans la durée et quelles limitations tactiques ou stratégiques leur vétusté occasionnera.

(28) GAO, *op. cit.* A titre de comparaison, le déploiement européen réalisé lors de l'opération Artémis a requis 43 rotations de transports stratégiques An-124, pour un volume total de 3 400 tonnes. La présence d'éléments avancés français dans la région a, selon Yves Boyer, grandement facilité l'opération. Cf. Yves BOYER, « Les opérations militaires et de police de l'Union européenne », *Annuaire stratégique et militaire 2004*, FRS, Odile Jacob, Paris, 2004.

structures combinées (ARRC et NRF) dans le domaine du transport. L'exemple est reductible dans d'autres domaines et est significatif de la priorité qu'auront les forces américaines dans un processus d'engagement relevant de l'OTAN. L'intégration politique peut être optimale, le C4ISR peut être parfait, mais la rareté des ressources consacre, quoi qu'il en soit, un acteur dominant.

La capacité des Etats européens à soutenir financièrement une crise est également insuffisamment évoquée. L'Europe, par principe, réduit ses ambitions aux missions de Petersberg – dans leur version réduite – et évacue toute problématique de conflit de haute intensité vers l'OTAN et le concept de défense continentale. Or, les expériences du Kosovo et de l'Iraq tendent non seulement à montrer que l'Europe souffre de déficiences critiques pour les missions de basse intensité (*i.e.* Kosovo), mais également que la notion de conflit de haute intensité est mésusée. Le conflit iraquien, qui englutit une part considérable du budget américain et commence à faire peser de réelles tensions logistiques sur l'U.S. Army, n'est après tout qu'un conflit de basse intensité, techniquement traité comme un conflit de moyenne/haute intensité. Bien que l'Europe n'envisage nullement de s'impliquer dans de telles opérations, la perspective d'un engagement dégénérant vers une situation parallèle est à envisager sérieusement. A moins d'anticiper une retraite honteuse – après tout déjà expérimentée en Bosnie –, il est souhaitable d'envisager non seulement une relance appréciable des budgets nationaux d'équipement, mais également la création d'un budget militaire opérationnel substantiel au sein de l'Union. Ce dernier aspect n'est pas à négliger, puisque les mécanismes mis en œuvre pour les opérations de maintien de la paix au Kosovo et en Macédoine se sont révélés peu satisfaisants et ont mis en évidence la difficulté de l'Union à débloquent un budget autre que symbolique pour ses propres opérations de sécurité (29). Dans l'état actuel de ces financements, la relève par l'Union seule de la SFOR apparaît être une limite optimale. La gestion d'une opération de guerre est quant à elle inimaginable.

* *
*

Les limitations de l'Union seraient relatives si l'OTAN conservait les capacités militaires étendues qui furent les siennes. Or, le désengagement des troupes américaines ramène la substance du contingent terrestre aux seules forces européennes. Dans cette dernière composante, la question de la mise à disposition des structures OTAN auprès de l'Union tend à ne

(29) Cf. Antonio MISSIROLI, «Euro for ESDP: financing EU operations», *Occasional Paper*, n° 45, Institut d'études de sécurité de l'UE, juin 2003. Cf. également, du côté américain en Iraq et en Afghanistan, William SOLIS, *Military Prepositioning: Observations on Army and Marine Corps Programs During Operation Iraqi Freedom and Beyond*, GAO-04-562T, U.S. Government Accounting Office, 24 mars 2004.

devenir qu'une problématique politique, puisque la convergence militaire risque de s'établir *de facto*. La question essentielle n'est donc plus de savoir quel rôle jouera l'OTAN dans la défense du continent et si celle-ci est compatible avec une composante militaire européenne autonome, mais d'évaluer dans quelle mesure l'Europe doit encore envisager – dans la vingtaine d'années à venir – de défendre et promouvoir ses intérêts par le biais de la force armée. Car si la capacité de dissuasion défensive de l'Alliance reste une évidence, sa capacité de dissuasion offensive devient réellement problématique. La médiocrité de l'appareil militaire du Vieux Continent, combinée à la dévitalisation de l'OTAN exposent en effet l'Europe à ne devoir percevoir ses opérations militaires extérieures – hors des opérations de maintien de la paix – que dans un schéma de coalition (opposé au schéma d'alliance), où l'acteur dominant sera américain. Or, la perception européenne actuelle reste infectée par la notion d'engagement multilatéral plus ou moins égalitaire, organisé selon les schémas classiques de coopération intégrée. Admettre que ce schéma est obsolète et que le principe de coalition avec acteur dominant est en passe de s'imposer exige une refonte complète de la notion de défense et de promotion armée de ses intérêts. En acceptant de rester l'un des bras armés du concert démocratique occidental, l'Europe se soumet explicitement aux choix stratégiques pris à Washington. Et si l'intervention américaine en Iraq, par son côté caricatural, donne une image biaisée de l'unilatéralisme américain, celui-ci a existé sous toutes les administrations et ne peut être tempéré que par la dépendance des États-Unis à l'égard de leurs alliés. Au vu des affaires du Kosovo, d'Afghanistan et d'Iraq, cette dépendance est désormais mineure, ce qui risque de proscrire tout retour à un processus de codécision stratégique entre Alliés (30). Dans l'état actuel (et prévisible) des forces armées européennes, promouvoir l'option d'un interventionnisme militaire dans la gestion des crises revient donc à placer la défense des intérêts du continent entre les mains des États-Unis. En l'absence de menace extérieure mobilisatrice et dans la perspective d'une augmentation très tempérée des budgets d'équipement et de recherche, la raison imposerait une modification substantielle de cette approche vers un modèle presque systématique de gestion civile des crises, ou l'acceptation explicite de la subordination des moyens européens à ceux des Américains.

(30) La dépendance est mineure non pas du fait de la prétendue hyperpuissance américaine, qui ne relève que du fantasme le plus myope, mais à cause de la trop grande faiblesse capacitaire de ses partenaires privilégiés. La correction de cette faiblesse réintègre mécaniquement ces derniers dans un rôle de puissance associée.