

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2016

Volume XVII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

**US NATIONAL GUARD STATE PARTNERSHIP PROGRAM:  
UN OUTIL DES ETATS-UNIS  
DANS LE DOMAINE DE L'INFLUENCE MILITAIRE  
EN UKRAINE**

PAR

SAMIR BATTISS (\*) (\*\*)

Pendant et après la Guerre froide, les programmes d'assistance et de soutien aux forces armées se sont multipliés. Le plus souvent, ceux-ci ne s'effectuent que dans le sens Nord-Sud. Cependant, les pays émergents tentent ces dernières années de développer des dispositifs similaires d'aide sécuritaire à destination des Etats les moins avancés.

De nombreuses régions du monde connaissent actuellement des situations politiques et sécuritaires critiques. Elles suscitent l'attention des Etats riverains mais également des acteurs étatiques lointains ayant des intérêts stratégiques dans la zone considérée. Les bouleversements géopolitiques et sociétaux de ces dernières années soulèvent plus d'inquiétudes sécuritaires qu'ils ne présentent des gages de stabilité de long terme. En effet, des changements radicaux de dirigeants ont été initiés par certains Etats, et des réformes en profondeur ont été engagées. Et les « révolutions » en Europe orientale ou en Afrique du Nord ont accentué ces quinze dernières années les appréhensions sécuritaires. Celles-ci portent sur la place des militaires dans l'appareil institutionnel et la capacité à faire face aux défis propres à une région donnée. L'assistance extérieure aux services de sécurité en Europe orientale est une constante dans les relations internationales et dans la compétition entre certains pays ou entités, parfois alliés (les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France), parfois adversaires politiques (Alliance atlantique/Russie). Pour les nations européennes et leurs alliés, la priorité stratégique reste la nécessité de disposer de partenaires extérieurs fiables afin de garantir tant leur propre intégrité territoriale que la défense d'intérêts nationaux. Ce besoin a longtemps été comblé par les Etats-Unis, à l'instar de ce qui a été fait ailleurs (Afrique, Proche-Orient). Pensée comme un outil de prévention, cette aide s'apprécie de manière particulière au regard des événements qui se sont déroulés en Ukraine.

(\*) Chargé d'enseignement à l'Université du Québec à Montréal (UQAM, Canada) et chercheur associé au Centre interuniversitaire de recherche sur les relations internationales du Canada et du Québec (CIRRICQ).

(\*\*) Le présent article utilise des éléments rassemblés dans le cadre d'un projet de recherche financé par l'Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire (IRSEM, France) en 2013.

L'idée de coopération en matière de sécurité renvoie le plus souvent à son volet militaire, mais elle doit être comprise dans un sens plus large, c'est-à-dire comme l'ensemble du spectre couvert par la notion de sécurité (incluant notamment les domaines de la police, des douanes, de la défense civile, du renseignement, ainsi que de la politique et de l'économie). La coopération sécuritaire a été historiquement utilisée comme une composante dans les relations avec l'extérieur sous différents aspects, à toutes les époques et partout dans le monde. Dans certaines situations, ces relations interétatiques particulières ont joué le rôle de vecteur pour la promotion des valeurs et des intérêts de l'« aidant » ; dans d'autres cas, elles ont constitué une fin en soi pour les bénéficiaires. Ces liens entre nations varient selon le cadre relationnel fournisseur-bénéficiaire ; les facteurs de cette variation sont le degré de proximité ou le niveau d'influence réciproque des parties prenantes. Tous les niveaux de l'action de sécurité (politico-stratégique, opératif et tactique) sont à considérer selon les circonstances et les termes de l'accord trouvé entre les pays. Dès lors, les contours de l'aide ne sont pas uniques et peuvent différer considérablement d'un Etat à l'autre. Chacune des tentatives de définition de l'aide peut être influencée par une culture stratégique propre ou par un biais national ou conjoncturel (1). En se plaçant du côté des bénéficiaires, il apparaît que la période multipolaire correspond à un accroissement des opportunités visant à sortir d'une forme de dépendance et à diversifier les sources d'accès pour l'obtention de technologies coûteuses. La multiplication des Etats aidants, réels et potentiels, peut mener à une concurrence politico-militaire entre des Etats alliés. Au-delà des objectifs de communication et de diplomatie publique, les divergences des intérêts nationaux, tant du côté des Etats fournisseurs que des aidés, posent la question de l'efficacité et révèlent la perte d'influence occidentale dans une compétition mondiale. Dans ce contexte, les différents acteurs doivent mettre en place une réelle coordination des divers programmes nationaux afin d'assurer une complémentarité optimale dans la poursuite des objectifs visés et pour la défense des enjeux de sécurité.

Conceptuellement, la question soulevée par le programme américain State Partnership Program (SPP) (en Ukraine ou ailleurs) touche à la difficulté d'analyse de l'assistance étrangère en matière de sécurité en raison de l'existence de plusieurs approches possibles. Nous nous efforcerons ici de montrer en quoi les SPP constituent un vecteur original d'influence

(1) Ministère français de la Défense nationale, « Concept exploratoire interarmées 3.21- L'assistance militaire opérationnelle à une force armée étrangère », Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations n°009/DEF/CICDE/DR, Paris, 4 janv. 2011 (diffusion restreinte), cité in François CHAUVANCY (Colonel, Armée de Terre), « L'Assistance militaire opérationnelle à une force armée étrangère », *Doctrine tactique*, n°23, déc. 2011, pp. 12-15 ; Ministry of Defense (MoD), « Partnering indigenous forces », *Joint Doctrine Note*, n°6/11, British Ministry of Defence Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC), Swindon, déc. 2011, 147 p. ; American Department of Defense, *Directive DoD Policy and Responsibilities Relating to Security Cooperation*, no5132.03, 24 oct. 2008, p. 11 (Glossary).

politique et de rendre compte de leur efficacité. La particularité de cet instrument réside dans l'établissement de partenariats entre les différentes branches de la Garde nationale américaine (US National Guard) et les forces armées nationales d'Etats souverains. La doctrine d'emploi des SPP et les retours d'expériences révèlent une relative autonomie de cette forme de coopération par rapport à la diplomatie traditionnelle.

Dans cet article, nous allons dans un premier temps dessiner les contours globaux du SPP en tant que programme américain piloté par les commandements américains interarmées unifiés (commandements géographiques), en montrant que cet ensemble de partenariats va au-delà du simple jumelage symbolique puisqu'il constitue un réel levier de « diplomatie sécuritaire ». Il s'agit ensuite de replacer les activités de coopération en matière de sécurité au profit de l'Ukraine dans son cadre complexe d'analyse politico-stratégique. Cela passe par un rappel de la diversité des acteurs mobilisés. Enfin, seront examinées les différentes dimensions (politico-diplomatique et socio-économique) de ce partenariat, ce qui montrera que le recours au SPP liant les forces armées ukrainiennes et les Etats-Unis au moyen de la Garde nationale de Californie s'est fait principalement dans le cadre de la gestion de la difficile transition des années 1990 à nos jours.

« STATE PARTNERSHIP PROGRAM:  
ONE OF THE MOST EFFECTIVE SECURITY COOPERATION PROGRAMS »

Le State Partnership Program est un des instruments américains de coopération en matière de sécurité et de défense. Il est présenté par les autorités américaines comme « *vital* » et « *unique* » (2).

Au centre du concept de SPP se trouve la Garde nationale, qui est composée d'unités des trois armées et dont le personnel est majoritairement sous statut de réserviste. Cette nature et ce statut permettent une diversité et une flexibilité de son personnel, ainsi qu'une souplesse quant à l'étendue des secteurs de compétences et d'intervention. Bien que reconnue comme l'une des branches des forces américaines et donc sous commandement fédéral (exécutif et législatif), l'US National Guard a surtout été active sur le sol national, en relation étroite avec les autorités des Etats fédérés.

Dans le contexte post-Guerre froide, le SPP a été présenté par le Department of Defense (DoD) comme une réponse au changement de paradigmes en matière de sécurité en Europe centrale et orientale. Ce programme met en relation directe, sur une base bilatérale, les garnisons de l'US National Guard avec les forces armées nationales notamment des anciens Etats du Pacte de Varsovie. Ces relations entre civils et militaires et entre militaires (*military-to-military*) sont beaucoup plus que de simples associations figuratives. Les acteurs américains réservistes ont donné au

(2) David M. RODRIGUEZ, 2015 *Posture Statement of US Africa Command*, p. 14.

Programme une connotation moins sécuritaire que des militaires d'active, tout en permettant un réel soutien au processus de modernisation des forces partenaires et de préparation à une entrée dans l'Alliance atlantique par le truchement du Partenariat pour la paix (Partnership for Peace ou Pfp).

Au cours des années 2000, les actions menées dans le cadre du SPP se sont inscrites plus globalement en soutien aux programmes de coopération en matière de sécurité placés sous la responsabilité des six Commandements interarmées américains établis sur une base régionale (Central Command ou CENTCOM ; European Command ou EUCOM ; Pacific Command ou PACOM ; Northern Command ou NORTHCOM ; Southern Command ou SOUTHCOM ; Africa Command ou AFRICOM). L'un de ces programmes relève de la diplomatie publique à destination des populations locales. Un autre, déployé dans le cadre de la « communication stratégique » des forces américaines, est à destination des élites politiques et de l'appareil national de sécurité (forces armées, forces de police et des douanes, éléments de la sécurité civile...). Dans ce contexte, les interactions « militaires-à-militaires » et civilo-militaires entre partenaires créent les conditions d'une meilleure compréhension et d'une influence mutuelle dans le domaine de la sécurité. Ces partenariats représentent une pièce maîtresse de la politique américaine de rayonnement global, laquelle passe par la mobilisation d'un ensemble d'instruments liés à la formation, l'équipement et l'assistance en matière de sécurité.

L'extension du programme à d'autres domaines, non militaires, coïncide avec un changement d'approche pour plus de « multidimensionnalité ». Cela implique la mobilisation, certes, des acteurs militaires, mais également des échelons fédéral et fédéré, ainsi que d'autres secteurs ministériels, non sécuritaires. Conjointement avec les autorités fédérales américaines, les dirigeants des Etats fédérés participent sur une base bilatérale à de très nombreuses activités, dont certaines relèvent de la *soft* diplomatie (3), d'autres de la diplomatie militaire traditionnelle (*military diplomacy*) par la fourniture d'équipements et de matériels militaires (4). Toutes ces actions concourent à la préparation et à la modernisation des forces de sécurité, ainsi qu'à l'interopérabilité avec les forces américaines pour plusieurs opérations : en cas d'assistance directe dans des situations de réaction à des catastrophes naturelles ; dans les scénarios d'attaques asymétriques ; l'intégration d'unités étrangères dans les déploiements américains en coalition ou dans un cadre multinational (Alliance atlantique, Nations Unies). Sur l'ensemble du spectre d'actions possibles, les activités peuvent prendre différentes formes, civiles (politique, industrielle ou diplomatique)

(3) Envoi de conseillers techniques et militaires ; séminaires conjoints et rencontres bilatérales de dirigeants politiques ; activités de formation ou événementielles, comme des stages locaux et aux Etats-Unis ; octroi de bourses et subventions, etc.

(4) Andrew COTTEY, *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*, Routledge, New York, 2013, 120 p.

ou militaires. Dans tous les cas, elles font l'objet d'une coordination bicéphale par le commandant interarmées de théâtre (EUCOM par exemple) et l'ambassadeur américain en poste dans le pays partenaire.

Aujourd'hui, les SPP représentent un réseau de coopérations de près de 70 pays dans le monde pour un budget de l'ordre de 15 à 20 millions de dollars (5). Ils ont permis de mobiliser près de 11 000 militaires et civils parmi l'ensemble des forces partenaires de sécurité pour la poursuite des opérations en Afghanistan en tant qu'appoint aux efforts nationaux des membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) et de l'International Security Assistance Force (ISAF) en Afghanistan. En parallèle, ils ont contribué à générer 31 300 soldats et des experts militaires pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, diminuant d'autant la pression sur les forces américaines et le coût financier pour les Etats-Unis (6).

LES SPP EN EUROPE  
COMME RÉFÉRENCE DES ACTIVITÉS DE COOPÉRATION :  
LE CAS UKRAINIEN ET AU-DELÀ

La création en 2007 du Commandement américain unifié pour l'Afrique, AFRICOM, a mis en lumière l'importance stratégique de ce continent pour les Etats-Unis. Toutefois, les réactions initiales des dirigeants, des universitaires et des médias africains ont été soit très réservées, pour des raisons clairement politico-diplomatiques, soit totalement hostiles, au point de refuser de voir le quartier général s'implanter sur le continent. Depuis, le réseau d'AFRICOM gagne au fil des années en légitimité parmi les Africains ; les stratèges américains continuent de déployer sur le continent tous leurs moyens de communication et d'influence pour consolider son acceptation. Une absence de recul historique et de connaissance profonde sur les pratiques américaines peut conduire à l'incompréhension des vrais enjeux par de nombreux commentateurs. Or la méthodologie mise en œuvre par les Américains a déjà été éprouvée en Europe par l'intermédiaire de la double activité d'EUCOM, au sein et à l'extérieur de la zone OTAN.

En maillant l'Europe par une série de partenariats bilatéraux, les autorités américaines se sont dotées des leviers nécessaires à une meilleure compréhension de la nature complexe des conflits potentiels sur le continent. Il s'agissait d'améliorer les activités de prévention en fonction

(5) United States Government Accountability Office, « State Partnership Program: improved oversight, guidance, and training needed for National Guard's efforts with foreign partners », *Report to Congressional Committees*, n°GAO-15-548, Diane Publishing, Washington, 2015, 46 p.

(6) National Guard Bureau, « Fiscal year 2012 Joint National Guard Bureau Posture Statement », janv. 2012, 15 p.

des situations pouvant être source de crise (7). Aujourd'hui, les responsables américains continuent d'utiliser ce type de coopération en Europe tout en le dupliquant dans d'autres régions du monde. Ces premières expériences européennes demeurent la référence pour les initiatives suivantes et sont à l'origine d'une vision doctrinale élaborée en soutien aux politiques étrangère et de défense américaines.

Entre 1989 et 1991, l'environnement international est dominé par les bouleversements provoqués par la disparition de l'Union soviétique et la priorité des décideurs américains est double. A moyen terme, il s'agit d'éviter l'instabilité structurelle dans les anciennes Républiques soviétiques, ce qui requiert d'avoir « sous surveillance » les forces de sécurité (militaires et civiles). A plus long terme, le but est d'encourager le processus de démocratisation en instillant l'idée d'un contrôle des autorités politiques sur les militaires. Ce sont ces deux objectifs que vise l'établissement de SPP avec l'Ukraine, à travers le développement de relations de type « militaire à militaire ». Hier comme aujourd'hui, ces échanges sont un des moyens mis en œuvre pour distiller les principes démocratiques auxquels les militaires sont tenus de se conformer, à savoir : la subordination au pouvoir civil ; le respect et la défense des droits de l'homme ; une posture militaire stratégique défensive (8).

Les effets recherchés sont, pour les bénéficiaires ukrainiens, de deux ordres : il s'agit, dans un premier temps, pour les bénéficiaires ukrainiens, de renoncer progressivement au modèle militaire soviétique – essentiellement axé sur la confrontation avec les pays de l'OTAN –, puis, graduellement, de se réappropriier des moyens nationaux pour définir leur propre culture stratégique (9). Côté américain, l'assistance à une nation ukrainienne indépendante contribue à garantir la sécurité des Etats-Unis et la défense des intérêts américains dans cette partie de l'Europe. Cela passe par la lutte contre le terrorisme et les groupes criminels armés, la sécurisation des ressources naturelles critiques et la prévention des crises humanitaires. Véritable outil de continuation discrète de la politique étrangère par d'autres moyens, les activités d'assistance s'étendent au-delà des acceptions orthodoxes, en visant à contrer les influences étrangères en croissance constante dans des zones traditionnellement favorables aux

(7) William C. LAMBERT, « US Central European & Asian security: avoiding misunderstandings, miscommunications, missed opportunities », in Proceedings of the Combat Studies Institute Military History Symposium, *Security Assistance, US and International Historical Perspectives*, Government Printing Office, Washington, 2006, 695 p. ; en particulier pp. 123-164.

(8) Presidents of the United States, *Public Papers of the Presidents of the United States – William J. Clinton* [1994, Book 2, August 1 to December 31, 1994], Government Printing Office, Washington, 1996, 910 p., en particulier pp. 2119-2120 [*Joint summit statement by President William J. Clinton and president of Ukraine Leonid D. Kuchma, 22 november 1994*].

(9) Leonid I. POLYAKOV, « US-Ukraine military relations and the value of interoperability », *Strategic Studies Institute (SSI) Monography* (United States Strategic Studies Institute – US Army War College), Carlisle, 2002, 120 p. ; Marybeth PETERSON ULRICH, *Democratizing Communist Militaries: The Cases of the Czech and Russian Armed Forces*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000, 312 p., en particulier pp. 59-64.

Etats-Unis (10). Ce renforcement de la légitimité américaine comme allié principal se manifeste par une augmentation du nombre d'activités et par une extension au domaine civil (université, monde l'entreprise ou associatif, etc.). Deux nouveaux enjeux politiques sont aujourd'hui indétifiables pour les Américains : celui de la concurrence que livrent les alliés britanniques et français sur la question de la fourniture en équipements et en armements spécifiques à destination de l'Ukraine ; celui du contrôle des exportations ukrainiennes vers d'autres nations, comme la Chine (11).

Cet engagement plein et entier dans la compétition des influences et du contrôle du devenir de l'aide fournie s'effectue par la combinaison des moyens issus des commandements géographiques, du Département à la Défense et du Département d'Etat. Sur le sol européen, les acteurs militaires majeurs restent ceux relevant du Commandement unifié pour l'Europe (12), au moyen d'un Joint Contact Team Program (JCTP). Cette « équipe interarmées de contact » était initialement composée de personnels provenant des composantes actives des forces classiques américaines et incluait des membres des forces spéciales, notamment en raison de leurs compétences linguistiques. Toutefois, les responsables politiques américains ont insisté sur une implication originelle et exclusive de la Garde nationale. Ils ont confié à cette dernière un rôle de premier plan au sein des équipes militaires de liaison. Cette approche est porteuse d'un message politique qui se veut rassurant quant aux intentions américaines dans l'établissement du partenariat : la non-implication d'unités actives renforce la vocation pacifique d'une présence américaine dans ce que la Russie considère comme son étranger proche. Un SPP et le JCTP pour l'Ukraine ont permis la mobilisation d'expertises, d'instruments financiers et de ressources humaines pertinentes parmi les personnels militaires, notamment ceux disposant de compétences linguistiques et culturelles (13).

Alors que l'environnement international bascule vers une ère des puissances relatives, les années 2000 sont marquées par une internationalisation et une multilatéralisation du SPP, initialement conçu pour ramener les forces armées des pays alliés de l'Europe post-communiste vers une certaine « modernité militaire ». Cela s'explique par un contexte de lutte asymétrique contre le terrorisme et une forte « technologisation » des armées. Politiquement, les Quadrennial Defense Reviews (QDRs) et les US

(10) Philip M. BREEDLOVE (US Air Force, United States European Commander), « 2015 Posture Statement of US European Command. Statement before the Armed Services Committee – House of Representatives », 25 fév. 2015, 26 p.

(11) Il est à rappeler que l'Ukraine est l'un des rares pays de l'ex-Union soviétique à être un géant en matière d'exportation militaire. Quant à la défiance américaine, elle est fondée sur l'ouverture à Minsk, en 1998, d'un bureau, par la société écran hongkongaise ChinLuck Holdings, contrôlée par la firme d'Etat Nincko, et par l'achat, la même année, d'un porte-avions ukrainien inachevé, le Varyag, rebaptisé le Liaomin mis en service en 2012.

(12) Il est nécessaire de rappeler ici la colocation et l'ambiguë double fonction, EUCOM/Commandant suprême des Forces Alliées en Europe (NATO Supreme Allied Commander Europe, SACEUR).

(13) Sharon L. WOLCHIK, *Ukraine: The Search for a National Identity*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2000, 310 p., en particulier p. 129.

National Military Strategies successives réitèrent le caractère central de la coopération en matière de sécurité et le renforcement des capacités des Etats partenaires comme priorités dans plusieurs régions, dont le Proche-Orient, l'Afrique et l'Asie. Les coopérations avec les nations étrangères sont mises en avant comme moyens de garantir la sécurité nationale et internationale et de contribuer à la défense des intérêts américains par le développement et l'élargissement du réseau international de partenaires. Ces collaborations étroites se veulent en prise directe avec les réalités quotidiennes liées aux enjeux, comme cela est réaffirmé dans la Stratégie nationale de défense de 2010. Les Commandements géographiques comme EUCOM sont désignés dans ce document comme acteurs primaires dans la poursuite des objectifs américains de sécurité par la « coopération tactique de sécurité » (« *theater security cooperation* »).

Dans le cas ukrainien comme les autres, le Partenariat est établi sur demande expresse. Il est ensuite conclu au terme d'un processus précis, cogéré au niveau politique entre le Department of Defense et le State Department. Cette collaboration étroite entre diplomates et militaires reste très présente localement, au-delà de la demande initiale de l'aspirant partenaire. Une fois introduite auprès de la représentation diplomatique des Etats-Unis, la demande doit être confirmée par le Commandement américain. Ce dernier évalue la pertinence de la demande en fonction des objectifs et des priorités stratégiques contenus dans les directives présidentielles, la Stratégie nationale de sécurité et la QDR. La requête reconnue comme présentant un intérêt particulier est par la suite transmise à l'état-major du National Guard Bureau (DoD), lequel identifie les unités susceptibles de répondre aux besoins du requérant. Le cas échéant, un appel à manifestation d'intérêts est lancé au sein des différentes unités de la National Guard. Les candidatures et les propositions en réponse sont rédigées et envoyées en tenant compte de nombreux critères : les coûts/bénéfices pour les partenaires potentiels (l'Etat fédéré, le gouvernement fédéral et la nation requérante) ; la proximité « culturelle », l'existence des réseaux et des liens antérieurs entre l'Etat fédéral ou des acteurs civils (diasporas, universités, associations ou organisations non gouvernementales, etc.). Enfin, le commandement géographique responsable, EUCOM, exécute la décision du DoD et prend en charge la mobilisation des ressources pour coordonner la mise en œuvre une fois la confirmation signifiée au requérant. Pour l'Ukraine, le choix s'est porté sur la Garde nationale de Californie : cette dernière, composée d'environ 20 000 personnes, rassemble en majorité des unités mécanisées d'infanterie (40<sup>th</sup> Infantry Division), mais aussi de commandement (100<sup>th</sup> Troop Command), de soutien et de

forces spéciales (Special Operations Detachment-North) (14). Ce choix de la Californie (15) a résulté de plusieurs facteurs, notamment du haut degré de préparation, d'une présence importante dans la population californienne de citoyens – et donc de gardes nationaux – d'origine ukrainienne.

LE SPP, UN INSTRUMENT MULTIDIMENSIONNEL  
D'INFLUENCE POLITIQUE, DIPLOMATIQUE ET SOCIO-ECONOMIQUE

Les travaux de référence des historiens William A. Brown et Redvers Opie invitent à considérer que le seul fondement important de la politique d'aide en matière de sécurité et de défense reste l'intérêt national. Pour produire ses effets politiques et techniques, l'assistance militaire doit reposer principalement sur la communauté d'intérêts entre l'aidant et le receveur (16).

Dans le cas des relations américano-ukrainiennes, la coopération sécuritaire permet aux Etats-Unis de jouer un rôle de premier plan dans une décennie hantée par la question du désarmement nucléaire. En janvier 1994, les présidents Clinton, Eltsine et Kravtchouk ont signé à Moscou un accord concernant la suppression de toutes les armes nucléaires sur le territoire ukrainien, conçu comme un premier pas vers le désarmement nucléaire de l'Ukraine; le texte contenait des dispositions destinées à résoudre la question de l'uranium hautement enrichi et de l'endettement de l'Ukraine vis-à-vis de Moscou (17). En décembre 1994, le Mémorandum concernant les garanties de sécurité liées à l'adhésion de l'Ukraine au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires engage politiquement les Américains à garantir l'intégrité territoriale de l'Ukraine contre des velléités étrangères (18). Cette décennie 1990 coïncide avec la lente montée en puissance du SPP liant Ukraine et Californie dans les domaines de la sécurité environnementale, la défense civile en cas de catastrophes naturelles et le contrôle des frontières (19).

(14) L'ordre de bataille fourni par le National Guard Bureau mentionne : 79<sup>th</sup> Infantry Brigade Combat Team (United States) [1<sup>st</sup> Battalion, 160<sup>th</sup> Infantry Regiment ; 1<sup>st</sup> Battalion, 184<sup>th</sup> Infantry Regiment ; 1<sup>st</sup> Squadron, 18<sup>th</sup> Cavalry Regiment ; 1<sup>st</sup> Battalion, 143<sup>rd</sup> Field Artillery Regiment ; 578<sup>th</sup> Brigade Engineer Battalion ; 40<sup>th</sup> Brigade Support Battalion] ; 40<sup>th</sup> Aviation Brigade [140<sup>th</sup> Aviation Regiment ; 3/140<sup>th</sup> Aviation Regiment ; 640<sup>th</sup> Support Battalion] ; 1<sup>st</sup> Battalion, 144<sup>th</sup> Field Artillery Regiment ; 100<sup>th</sup> Troop Command [223<sup>rd</sup> Military Intelligence Battalion ; 250<sup>th</sup> Military Intelligence Battalion] ; 49<sup>th</sup> Military Police Brigade [185<sup>th</sup> Military Police Battalion] ; 224<sup>th</sup> Sustainment Brigade ; Special Operations Detachment-North (SOD-N) [Company A, 5/19<sup>th</sup> Special Forces Group].

(15) Richard C. MACKE (Vice-admiral), « Memorandum for the Chief – State Partnership Program with Ukraine », California National Guard Bureau/Joint Staff, 31 août 1993.

(16) William A. BROWN / Redvers OPIE, *American Foreign Assistance*, Brookings Institution, Washington, 1953, 615 p.

(17) Roman POPADIUK, *American-Ukrainian Nuclear Relations*, Diane Publishing, Washington, déc. 1996, 85 p.

(18) Mémorandum de Budapest ; Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, UN General Assembly Document A/49/765, UN Security Council Document S/1994/1399, 19 déc. 1994.

(19) Mitchell BROWN, « The California-Ukraine State Partnership Program: emphasis areas for the California National Guard », 9 juil. 2001.

La lourdeur du processus de coopération s'explique par le ménagement des susceptibilités russes dans la région. Ainsi, la nature civilo-militaire de la National Guard permet une présence américaine discrète et tolérable dans l'« étranger proche » d'une Russie affaiblie. Dans un même esprit de prudence à l'égard de Moscou, le Président américain s'est opposé, en septembre 2014, lors d'un discours au Congrès, à l'attribution du statut particulier d'allié majeur hors OTAN (« *major non-NATO ally* ») non seulement à l'Ukraine mais également à la Géorgie et à la Moldavie (20). Ce faisant, les Etats-Unis ont veillé à satisfaire leurs intérêts nationaux et à contribuer à la stabilité internationale, d'une part, en prévenant les risques et les menaces liés à une instabilité institutionnelle interne de l'Etat ukrainien, notamment à travers le rôle des forces armées, et, d'autre part, en confortant l'équilibre externe des puissances (21). En effet, l'autorité et la souveraineté ukrainiennes dépendent notamment de la sécurité que l'Etat est capable d'assurer à sa population ; toute forme de déstabilisation d'un Etat peut être considérée comme dommageable, voire contraire aux intérêts américains et occidentaux.

Dans une perspective instrumentaliste, Charles Wolf Jr. présente un modèle fondé sur la hiérarchisation des ressources entre les bénéficiaires, l'équilibre entre les différents types d'aide et la répartition entre les secteurs économique et militaire (22). Ce modèle est imprégné de l'expérience américaine de la relation aidant-bénéficiaire dans le contexte de l'aide internationale et des mesures de stabilité politique. Il s'agit de lier quantitativement les objectifs économiques et les attentes politiques des parties, la coopération et la réalité internationales. Durant les années 1990, les programmes d'aide au désarmement nucléaire décidés par les Etats-Unis, principalement au titre de la loi « Nunn-Lugar » (23), s'élèvent à plus de 800 millions de dollars et concernent essentiellement des mesures de sécurité relatives au stockage des matériaux nucléaires. Le SPP est alors un canal opérationnel discret d'action, notamment en matière de sécurité environnementale et de prévention des catastrophes industrielles. Aujourd'hui, les gardes nationaux américains font partie des nombreux acteurs impliqués dans l'aide militaire américaine (Foreign Military

(20) US Senate, « 113<sup>th</sup> Congress 2<sup>nd</sup> session. A bill to impose sanctions with respect to the Russian Federation, to provide additional assistance to Ukraine, and for other Purposes », n°MRW 14623 Senate Office of the Legislative Counsel, p. 21 [Sec. 7. Major Non-NATO Ally Status for Ukraine, Georgia, and Moldova]. Sur les autres sujets d'opposition entre les pouvoirs exécutif et législatif au sujet de l'Ukraine, cf. Anna KRONLUND / Teemu MÄKINEN, « Topicality of the separation of powers – the US Congress and foreign policy processes », *FIIA Working Paper* (The Finnish Institute of International Affairs), août 2015, 27 p., en particulier p. 19.

(21) Pour le détail des mesures, cf. Public Law 113–272, « Ukraine Freedom Support Act of 2014 », n°H.R.5859, 128 Statutes sections 2952-2966, 18 déc. 2014, codifiée par le United States Code, « Title 22 – Foreign Relations and Intercourse. Chapter 96 – Sovereignty, Integrity, Democracy, and Economic Stability of Ukraine ».

(22) Charles WOLF, *Foreign aid Theory and Practice in Southern Asia*, Princeton University Press, Princeton, 1960, 442 p., en particulier pp. 3-7.

(23) Codifiée dans le United States Code, « Title 22 – Foreign Relations and Intercourse. Chapter 68A – Cooperative Threat Reduction with States of Former Soviet Union », vol. 5931-vol. 8181, Government Printing Office, Washington, 2006, pp. 28-264.

Financing), laquelle atteint, en 2015, près de 45 millions de dollars dans le domaine de la sécurité (72% pour des activités militaires mineures sans but économique, comme le rétablissement de la marine, le renforcement de la garde nationale ukrainienne et les garde-frontières ; 26% pour la contre-prolifération, l'antiterrorisme, déminage et programmes assimilés ; moins de 2% pour les programmes de réforme organisationnelle du ministère ukrainien de la Défense) (24). En parallèle, l'USAID, l'Agence américaine pour le développement international, devrait, en 2016, gérer un budget de plus de 150 millions pour des actions non militaires. Ces priorités touchent plusieurs domaines : la gouvernance (renforcement du système judiciaire, réformes anticorruption, la transparence, reddition de comptes) ; l'action économique (renforcement des capacités commerciales, soutien à la création d'un climat propice aux affaires) ; la sécurité énergétique et environnementale (réforme de la compagnie nationale pétrolière et gazière ; accroissement des normes d'efficacité énergétique et des investissements dans les énergies alternatives ; stockage et sûreté des déchets nucléaires) ; la société civile (indépendance des médias, promotion des valeurs occidentales) ; et une surveillance accrue des frontières avec l'appui de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Union européenne (UE) et l'OTAN (25). Sur cette dernière question, le SPP jouerait un rôle majeur de courroie de transmission, comme par le passé, entre les instruments bilatéraux américano-ukrainiens et les instruments multilatéraux (Partenariat pour la Paix, mission d'observation de l'OSCE, mission de conseil de l'UE sur la réforme du secteur de la sécurité civile ou EUAM Ukraine). Toutefois, les activités restent circonscrites à la réforme du secteur de la sécurité, notamment en matière de gestion des frontières.

Les études utilisant les transferts d'armes comme angle d'analyse se concentrent sur la détermination des causes et des effets récents des transferts d'armes entre les fournisseurs et les receveurs de l'aide. Elles entendent s'appuyer sur des données dites de « second ordre ou de troisième ordre pour les corrélérer avec d'autres données chronologiques » (26) Selon ces travaux, il apparaît qu'il importe peu que les armes soient livrées aux pays les moins avancés sous conditions concessionnelles ou selon les règles du marché car leurs effets sur la politique interne des bénéficiaires – en ce qui concerne la soutenabilité et l'équité de leur développement économique, l'état de l'ordre public intérieur et la stabilité régionale – sont identiques. La législation Ukraine Freedom Act, adoptée en décembre 2014, facilite la fourniture à l'Ukraine en assouplissant les dispositions américaines contraignantes prévues par l'Arms Export Control Act et le

(24) Department of State, *Budget Amendment Justification – Foreign Operations, and Related Programs – Fiscal Year 2015*, Washington DC: Office of US Foreign Assistance, nov. 2014, p. 2.

(25) United State Congress – Congressional Budget Office, *Congressional Budget Justification of the Department of State/Foreign Operations, and Related Programs – Fiscal Year 2016*, Diane Publishing, Washington, 197 p., en particulier p. 87.

(26) Stephanie G. NEUMAN, *Military Assistance in Recent Wars: the Dominance of the Superpowers*, Praeger, New York, 1986, 186 p.

Foreign Assistance Act de 1961. Elle autorise ainsi le Président à céder des équipements et matériels militaires « défensifs », à approuver les opérations des forces armées visant à fournir des services de défense et des formations aux instances gouvernementales ukrainiennes afin de contrer toute attaque étrangère et rétablir la souveraineté et l'intégrité territoriale du pays. Elle rend ainsi possible l'allocation d'équipements antichars, principalement au profit des forces terrestres, en particulier à l'artillerie (27).

\* \*  
\*

Héritages de la Guerre froide, l'assistance militaire aux forces étrangères et la coopération en matière de sécurité n'ont pas perdu de leur intérêt pour les études des politiques extérieures des Etats, lesquelles, toutefois, ont pendant longtemps été essentiellement le fait d'auteurs américains, tant universitaires qu'opérationnels, fondant leur analyse sur la seule expérience des Etats-Unis.

Les notions d'assistance et d'aide dans le secteur de la sécurité renvoient à la question de la nature des relations entre le fournisseur et le bénéficiaire, très souvent réduite à un rapport « dominant/dominé ». Ce soupçon toujours persistant est très souvent lié à l'existence d'une puissance imposant directement ou indirectement les règles du jeu. Montesquieu rappelait déjà, concernant les pratiques sous l'Empire romain : « *il fallait attendre que toutes les nations fussent accoutumées à obéir comme libres, et comme alliées, avant de leur commander comme sujettes* » (28). Sur le plan militaire, cette méfiance vis-à-vis des programmes nationaux d'aide et de soutien militaire n'a pas disparu au cours du XX<sup>e</sup> et en ce début de XXI<sup>e</sup> siècles. La défiance à l'encontre de ces programmes redouble d'intensité depuis que ces derniers ont pris une dimension technico-industrielle, notamment par la vente de systèmes d'armes et d'équipements.

De même, la formation et l'instruction peuvent être perçues comme un moyen d'influencer la culture stratégique de l'Etat bénéficiaire, voire de la modifier substantiellement en transmettant des normes et référentiels stratégiques de l'aidant. Si on adopte une posture clausewitzienne, la coopération en matière de sécurité et l'assistance militaire peuvent être perçues, tant du point de vue des fournisseurs que des bénéficiaires, comme « *la continuation du commerce et du rapport politique par d'autres moyens* » (29), en ce qu'elles sont des instruments tantôt principaux, tantôt accessoires dans la poursuite de fins de nature diverse. Une telle coopération pourrait constituer également une activité politique autonome,

(27) Radars de contre-artillerie pour identifier et cibler des batteries d'artillerie, systèmes de contrôle de tirs, télémètre-viseurs et matériels optiques de guidage et de contrôle ; drones tactiques de surveillance ; équipements sécurisés de commandement et de communication.

(28) MONTESQUIEU, *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence*, Garnier Flammarion/coll. Philosophie, Paris, déc. 1998, 186 p., en particulier p. 76.

(29) Raymond ARON, *Sur Clausewitz*, Complexe, Paris, 2005, 188 p., en particulier p. 63. Les auteurs rappellent que l'extrait originel est très souvent amputé en ce qu'il incluait aussi le commerce comme but.

une politique publique transversale empruntant des moyens à d'autres secteurs de l'activité gouvernementale.

Dans le cas ukrainien, une vive concurrence englobe le domaine de l'assistance militaire et de la coopération avec les forces armées étrangères. Les rivalités touchent à trois aspects. Tout d'abord, elles concernent les programmes nationaux parmi les Etats occidentaux qui, par ailleurs, sont des alliés historiques, porteurs de valeurs globalement similaires. Ensuite, il peut exister une opposition frontale entre les programmes nationaux et ceux mis en œuvre dans un cadre plus large par les institutions de sécurité (globales ou régionales), mais également une émulation qui conduirait à une rationalisation. Outre l'approche bilatérale, l'assistance militaire et la coopération en matière de sécurité sont également un domaine dans lequel de nombreuses entités internationales ou forums interétatiques entendent être actifs et peuvent concourir. Une forme d'optimisation a déjà conduit les instances de l'UE et de l'OSCE à inviter leurs membres à procéder à une mutualisation des efforts dans ce domaine. Dans le cadre de l'OTAN, le SPP américain a été le vecteur principal d'efficacité et d'extension du Pfp, comme en témoigne le cas ukrainien.

Cette problématique existe dans d'autres situations sur le continent africain. Le programme français de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP) s'est inscrit dans un double processus d'« européanisation » et d'« africanisation » en devenant EuroRECAMP/Amina Africa au profit de la Force africaine en attente (30). Les dirigeants américains envisagent une fonction particulière des SPP dans le cadre du Dialogue méditerranéen de l'OTAN destiné aux pays d'Afrique du Nord et dans lequel l'AFRICOM doit jouer un rôle important. Les pratiques américaines éprouvées par l'EUCOM montrent une réelle capacité d'influence discrète sur le long terme, ainsi qu'un effet fédérateur tant pour les secteurs politiques classiques que pour des domaines civils connexes. Elles permettent une modélisation et une projection future à l'échelle planétaire (31).

Cela nous conduit à repenser les prémisses des doctrines politiques et militaires dans le domaine de l'aide militaire et sécuritaire. Un certain nombre de données structurelles de la société internationale pourraient à l'avenir conduire à réécrire nos doctrines dans le sens d'un rapprochement, ponctuel ou dans la durée, des programmes alliés, dans la limite de la convergence de leurs intérêts stratégiques régionaux. En effet, des tendances se dessinent : l'adoption par les potentiels bénéficiaires d'un

(30) Conseil de l'Union européenne, « Conclusion du Conseil sur le renforcement des capacités africaines pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits », réunion du Conseil Affaires générales, Bruxelles, 13 nov. 2006 ; Conseil de l'Union européenne/Secrétariat général, « Plan d'action pour la mise en œuvre des propositions relatives au concept européen pour le renforcement des capacités africaines », n°8551/2/07 — DG E VIII, Bruxelles, 7 mai 2007 [diffusion limitée].

(31) Jennifer D. P. MORONEY, *A Framework to Assess Programs for Building Partnerships*; Rand Corporation, Santa Monica, 2009, 91 p.

comportement consumériste par la mise en concurrence des prestataires, une certaine discrimination positive opérée par ces derniers en faveur de la coopération Sud-Sud, l'arrivée progressive de nouveaux acteurs étatiques sur le « marché » de l'assistance militaire, la crise de la dette d'Etat et des finances publiques des pays fournisseurs traditionnels. Tous ces facteurs devraient à l'avenir contribuer à un rapprochement intra-occidental ou au moins intra-européen. Ce que laisse entrevoir l'étude du cas ukrainien et de la pratique américaine. Cela nourrit les réflexions sur les conséquences possibles de l'assistance militaire et la coopération sécuritaire, notamment sur les synergies que peut engendrer la création d'un réel « réseau de réseaux » d'aide. L'interconnexion en domaines, sous-domaines, etc. jusqu'aux interfaces, impliquerait à différents niveaux des accords bilatéraux et des initiatives multilatérales. Les réseaux se feraient autour d'interconnexions doublement hiérarchisées entre les Etats-clefs comme la France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, en mesure de gérer leur propre para-réseau et d'assumer plusieurs rôles majeurs, dont celui de « passerelle » d'un réseau national à un réseau multilatéral et celui de « routeur » permettant d'opérer l'acheminement de normes et des données en matière de sécurité, ce qui suppose une certaine ancienneté dans la position de *leader* sur l'échiquier régional et international.