

FICHE DE PRESENTATION

1. Les contraintes du droit international et les choix stratégiques de la France.
2. Lieutenant-colonel (terre / ABC) Kolodziej Laurent, France.
3. 14 mars 2000
4. C5
5. Mémoire de stratégie.
6. Les infléchissements récents du droit international public conjugués à la création de juridictions pénales internationales pèsent fortement sur les choix stratégiques français. Avec les tribunaux pénaux internationaux est apparue une formidable tribune où est mis en cause le volontarisme de la politique étrangère française. De même l'analyse des nombreux traités auxquels la France est partie démontre que l'autonomie de décision nécessaire à une stratégie indépendante est un mythe. Au delà, la pierre angulaire de la stratégie de la France, la dissuasion nucléaire, est très nettement mise au banc des accusés par le droit international et partant on est fondé à dire que les armes nucléaires sont devenues inutiles parce qu'inutilisables en regard d'un droit international public à l'élaboration duquel les Français n'ont pas peu participé.
7. Droit international, tribunaux pénaux internationaux, stratégie et dissuasion.

SOMMAIRE

I) CONSEQUENCES POUR LA STRATEGIE FRANÇAISE DU DEVELOPPEMENT DE JURIDICTIONS PENALES INTERNATIONALES

- 11) Les contraintes liées aux infléchissements du droit international public Page : 4
- 12) Le pouvoir des juridictions sur les Etats et leurs agents Page : 7
- 13) De nouveaux acteurs au pouvoir de nuisance encore mal défini Page : 10

II) LE PIEGE STRATEGIQUE DES INTERVENTIONS EXTERIEURES ET DES ALLIANCES

- 21) L'impasse des alliances bilatérales Page : 14
- 22) Les contraintes de l'intégration politique européenne Page : 17
- 23) Le carcan des accords multilatéraux Page : 19

III) LA REMISE EN CAUSE DU CONCEPT FRANÇAIS DE DISSUASION NUCLEAIRE

- 31) Genèse et développement de la doctrine officielle Page : 24
- 32) Le débat sur la Licéité et ses conséquences Page : 27
- 33) Les perspectives actuelles Page : 29

_ **RENVOIS** Page : 35

_ **GLOSSAIRE** Page : 36

_ **BIBLIOGRAPHIE** Page : 37



INTRODUCTION

Pour tenter de maintenir son rang et son influence, souvent contestés sur la scène internationale, la France use depuis quatre décennies de trois vecteurs qui se veulent complémentaires : son très net engagement diplomatique dans le domaine du droit international, son rayonnement culturel et linguistique et enfin sa posture stratégique faite d'une subtile alchimie entre dissuasion nucléaire et activisme des forces conventionnelles projetables. La combinaison du premier et du troisième vecteurs est exposée dans « Le livre blanc sur la Défense » publié en 1994 et réputé être toujours pertinent.

Pour séduisant qu'il soit, cet édifice tripartite porte en lui de profondes contradictions, tant sur les principes fondamentaux que sur les modes d'action envisagés. Il apparaît par exemple que le volontarisme de la France dans le domaine du droit international : création des tribunaux pénaux internationaux (TPIY et TPIR⁽¹⁾), celle plus récente de la Cour Pénale Internationale (CPI) ou encore la ratification de la Convention d'Ottawa, mettent les choix stratégiques de la France en très délicate posture. Plus grave encore, l'analyse des accords bilatéraux et des récents engagements militaires extérieurs qui en découlent porte à conclure que la France s'est au mieux docilement soumise aux obligations des trop nombreux traités auxquels elle est partie et que dominant les Etats-Unis et qu'au pire elle s'est elle-même piégée en se montrant obligée de répondre à toutes les crises qui surviennent sans en tirer ni prestige ni bénéfice. De fait, les conditions d'exercices de la stratégie de la France semblent réellement être à l'opposé des principes de la guerre chers à Ferdinand Foch, **liberté d'action et concentration des efforts**, tant ces conditions apparaissent contraintes voire contradictoires avec l'actuel état du droit international. Enfin, élément le plus grave puisqu'il concerne les intérêts vitaux de la France, il apparaît que les engagements internationaux auxquels elle est partie et les instruments qui en découlent remettent en cause le concept français de dissuasion nucléaire. En effet, la logique de frappe en second de grande envergure qui la fonde toujours fait l'objet de remises en cause claires voire de condamnations de la part d'instances, comme la Cour internationale de justice (CIJ), qui ont vocation à

transcender la traditionnelle logique des relations internationales fondée sur les rapports entre Etats souverains.

Au total, et c'est la thèse fondamentale de ce mémoire, il est pertinent d'affirmer que la stratégie française est véritablement réduite à l'absurde et à l'impuissance par un engagement juridique international développé à l'étourdie ou par angélisme dans un monde où le pragmatisme anglo-saxon domine. Par conséquent, il faudra oser remettre sur le métier les engagements hérités d'autres temps et d'une logique d'affrontement binaire. A minima, il est nécessaire de donner aux plus hauts responsables de la défense une pleine conscience de ces contraintes et mieux développer l'articulation synergétique entre les juristes et les militaires qui participent actuellement à l'élaboration des futurs engagements internationaux auxquels la France entend être partie.

Dans une première partie seront développées les contraintes et les conséquences des nouvelles normes internationales qui encadrent l'action militaire ainsi que celles qui résultent de l'apparition des juridictions pénales internationales dont l'instrumentalisation et le pouvoir de nuisance se renforcent de plus en plus clairement. La seconde partie expose ensuite les aspects contraignants pour la France du droit international en matière d'alliance bilatérales ou multilatérales. La dernière aborde enfin les différents aspects de la remise en cause de la dissuasion nucléaire par les instances qui ont vocation à réguler des relations internationales, instances dans lesquelles les Etats ne sont plus les acteurs majeurs qu'ils étaient jadis.



PREMIERE PARTIE



LES CONSEQUENCES POUR LA STRATEGIE FRANCAISE DU DEVELOPPEMENT DE NOUVELLES JURIDICTIONS PENALES INTERNATIONALES

Salué par la France, faisant écho à la communauté internationale, comme des avancées majeures et résultant bien souvent d'un volontarisme français qui ressortit à la fois de l'angélisme et de la cécité, le récent infléchissement des règles et des pratiques du droit international ainsi que les créations et le développement de juridictions pénales internationales : tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda (TPIY et TPIR), cour pénale internationale (CPI) ou, en remontant plus loin encore, la Cour Internationale de Justice (CIJ) ne sont pas neutres pour la stratégie militaire française. Ce droit international moins net et ces juridictions pénales internationales affectent en effet tout particulièrement les décideurs politiques et militaires puis, sur le terrain, ceux qui, à tous les niveaux conçoivent, planifient et conduisent l'action. En effet, dans le long processus des enquêtes visant à établir la culpabilité de criminels de guerre ou supposés tels, ces juridictions ont appelé à témoigner des personnels de tous rangs : du caporal à l'ambassadeur, en d'autres termes, des hommes dont la vocation est de servir l'Etat avec désintéressement et très souvent au péril de leurs vies. Pourtant, dans tous les documents doctrinaux qui fondent et qui décrivent la stratégie française, l'homme, le chef, reste le ressort cardinal de la stratégie, au même titre sinon plus que l'arme nucléaire. Dans leur pratique désormais bien établie, il apparaît que c'est précisément cette cible à la fois vitale et sensible que les nouvelles juridictions pénales internationales peuvent atteindre même si elles excipent à raison du fait que seuls les criminels de guerre les intéressent. Les diplomates, les juristes et les militaires concernés par les négociations visant à définir et rédiger, , les statuts et

mandats de ces juridictions pour les porter ensuite sur les fonts baptismaux au terme de longues et laborieuses négociations, devraient se résoudre à faire preuve de beaucoup plus de circonspection et à consentir l'effort d'une analyse visant à déterminer les conséquences stratégiques de l'apparition puis du développement de toute nouvelle juridiction pénale internationale.

Dans une toute autre logique aux conséquences non moins importantes pour la stratégie française et ceux qui la pensent et la mettent en œuvre, il apparaît que ces nouvelles juridictions pénales internationales développent des capacités de nuisance et des effets de distorsion d'échos susceptibles de bouleverser les hiérarchies traditionnelles qui ont toujours prévalu en matière de relations internationales. Il est en la matière toujours pertinent de décrire leur mécanisme en partant des Etats souverains, acteurs majeurs dont les relations se nouent et se dénouent à la faveur de rapports de force ou d'influence déclinés dans les domaines économiques militaires et bien souvent culturels. A la faveur de l'apparition des juridictions pénales internationales, les Etats ont vu l'émergence d'autres acteurs. Les grandes organisations internationales tout d'abord comme l'ONU ou l'Union Européenne dont la logique interne procède toujours de rapports d'Etats à Etats. Plus difficiles à définir sont les organisations non gouvernementales (ONG). Fortement impliquées dans tous les processus tendant à réguler les rapports inter-étatiques, les ONG trouvent dans les juridictions pénales internationales une tribune qui leur sert souvent à jeter l'anathème sur les Etats qui s'engagent activement hors de leurs frontières ; Les hiérarchies fondées sur la puissance militaire et en particulier sur la possession de l'arme nucléaire en sortent profondément bouleversées. En effet, petits Etats et organisations non gouvernementales trouvent dans ces juridictions dont la résonance médiatique est immense, une exceptionnelle tribune conjuguée à un remarquable pouvoir de nuisance.

I) LES CONTAINTES LIEES AUX INFLECHISSEMENTS DU DROIT INTERNATIONAL

Sans développer le sujet, il faut avant tout rappeler que lorsque la France agit militairement, au titre d'un accord de défense ou au motif d'une opération de rétablissement de la paix, des règles précises du droit des conflits armés et du droit humanitaire international s'imposent à ses forces. Ces règles ne sont pas bénignes en terme de modes opératoires puisqu'elles interdisent l'emploi d'armes dont l'efficacité n'est plus à démontrer. Si la convention d'Ottawa, qui concerne l'emploi des mines antipersonnel, n'interfère pas dans le domaine stratégique, la Convention de Paris du 13 janvier 1993 sur l'interdiction des armes chimiques a indéniablement des conséquences stratégiques puisqu'elle réserve exclusivement les effets létaux de grande envergure à l'armement nucléaire. Ce handicap, dans un domaine qui confine à la fois au conventionnel et à la dissuasion, ébranle les stratégies de riposte graduée et de seuil chères aux théoriciens de la dissuasion.

Pour revenir au strict domaine du droit international, avant de constater quels effets ses récents infléchissements impliquent, il semble nécessaire autant qu'utile de rappeler quels en sont les principes fondamentaux. Le droit international public repose sur quelques éléments simples. Il définit des entités souveraines, les Etats, et des principes fondamentaux : le caractère absolu de la souveraineté des Etats et ses deux corollaires que sont la non-ingérence et la non-intervention. Partant, toute

stratégie qui ne serait pas bâtie selon ces canons serait condamnable et serait rapidement l'objet de toutes les critiques dans le spectaculaire forum que constitue l'Organisation des Nations-Unies. Autrement dit, il ne peut y avoir de stratégie que purement défensive et toute agression appartient par conséquent à l'arsenal de temps révolus. Il n'en demeure pas moins que de multiples exceptions ont été trouvées à ces principes de souveraineté et de non-ingérence. Ce processus s'est particulièrement amplifié au cours des deux dernières décennies au point qu'il est devenu pertinent de parler de droit d'ingérence, concept qui se situe exactement à l'opposé des principes du droit international public précédemment évoqués. On pourrait ingénument s'en réjouir, d'autant que ce droit s'applique généralement du fort au faible comme dans le cas du Kosovo, qu'il utilise des justifications éthiques et joue des ressorts de la bonne conscience de l'opinion. Partant, ces infléchissements du droit international méritent que les stratèges s'y attardent parce qu'ils remettent également en cause un principe qui les concerne au premier chef, celui de la liberté d'action.

Au contraire de tout ce qui fonde le droit international, il apparaît en effet que l'intervention avec usage de la force d'un ou plusieurs Etats sur le territoire d'un autre se puisse aujourd'hui concevoir. Le premier type d'intervention chez un Etat tiers se fonde sur le principe d'humanité et présente un caractère exclusivement soustractif. Il s'agit de soustraire à l'emprise d'un gouvernement ou d'une faction oppressive des personnes (ressortissants français ou minorité) directement menacées de mort. C'est sur ce concept que s'appuie la doctrine française d'évacuation de ressortissants, baptisée RESEVAC. Ces opérations qui se passent généralement de mandat international et qui se déroulent très rapidement, sont devenues monnaie courante. Citons par exemple les cas du Congo Brazzaville et de l'opération PELICAN qui entre exactement dans cette catégorie. L'autre type d'intervention, appelée humanitaire, est plus complexe cette fois parce qu'il s'agit d'user de la force pour soustraire, dans la durée, tout ou partie d'une population menacée par des nationaux. L'idée qui fonde cette catégorie d'intervention est qu'il existe des lois de l'humanité, véritables préceptes juridiques, en vertu desquelles un Etat intervient non en raison d'intérêts personnels ou pour protéger ses ressortissants mais pour obéir à une règle juridique générale et impérative, dominant les droits individuels de tous les Etats et s'imposant à leur respect. L'opération « *Restore hope* » initiée et conduite par les Etats-Unis dans la corne de l'Afrique correspond tout à fait à ce type d'intervention. Bien entendu, les Etats qui agissent sous la pression de cette règle, certes impérative, mais sans fondement textuel, s'empressent d'obtenir a priori, mais également a posteriori, un mandat des Nations-Unies pour cautionner leur action. Ainsi, s'agissant de la Somalie, les Etats-Unis et leurs alliés ont pu faire référence à la résolution n° 814 du Conseil de sécurité des Nations-Unies.

Dans tous les cas, on constate que l'intervention est bien souvent motivée par des raisons qui ont peu de rapport avec le seul impératif humanitaire, et qu'une volonté d'ingérence économique ou politique reste présente lorsque quelques Etats se mettent en devoir d'intervenir sur le territoire d'un autre, coupable aux yeux du monde de violations des droits de l'Homme. En l'espèce, derrière l'aide à l'Homme menacé dans ses droits, tout semble n'être qu'une habile utilisation de positions dominantes, tant au Conseil de sécurité de l'ONU que sur le plan plus global des rapports de puissance et d'influence au niveau mondial. Le juriste Antoine Rougier résume précisément ces ambiguïtés lorsqu'il écrit que « *toutes les fois qu'une puissance interviendra au nom de l'humanité dans la sphère de compétence d'une autre puissance, elle ne fera jamais qu'opposer sa conception du juste et du bien*

social à la conception de cette dernière, en la sanctionnant au besoin par la force. Son action tendra en définitive à englober un Etat dans sa sphère d'influence morale et politique. Elle le contrôlera pour se préparer à le dominer. L'intervention d'humanité apparaît comme un moyen juridique ingénieux de porter peu à peu atteinte à l'indépendance d'un Etat pour l'inclure progressivement vers la mi-souveraineté (2) ». Comment ne pas constater que les interventions internationales en Bosnie et plus récemment au Kosovo peuvent s'analyser selon le prisme sagace d'Antoine Rougier. La France n'a d'ailleurs pas échappé à cette tendance lorsqu'en 1979, elle intervint en République Centrafricaine à la suite du massacre d'une centaine d'étudiants dont l'ordre d'exécution fut attribué par un rapport d'Amnesty international à un empereur Bokassa devenu gênant. La violation des droits de l'homme fut invoquée comme justification de l'éviction de Bokassa et son remplacement par David Dacko. Il est cependant très probable que la France a saisi une occasion de destituer un chef d'Etat qui, devenu très impopulaire dans son pays, s'apprêtait à faire alliance avec la Lybie.

Pressentant bien l'écheveau d'ambiguïtés qui se cache derrière ces interventions d'humanité qui utilisent la force, nombre d'Etats du Sud réclament la possibilité pour la communauté internationale de codifier ce type d'action. Selon leurs vœux, il s'agit d'élaborer un droit universel d'ingérence soustractive permettant l'usage de la force pour isoler puis évacuer des ressortissants victimes d'une catastrophe politique. Pour appuyer cette requête, ces Etats rappellent que dans les rapports entre Etats, l'usage de la force, quelles qu'en soient les raisons reste prohibé par l'article 2 paragraphe 4 de la Charte des Nations-Unies. En outre, seule cette organisation universelle doit décider, en amont de l'intervention, de cet usage de la force dont elle garde d'ailleurs l'absolu monopole. De plus, pour déjouer toute instrumentalisation de l'intervention par un Etat aux prétentions hégémoniques, ils réclament que la décision d'intervention soit prise à l'unanimité et sans abstention par tous les membres, permanents ou pas, du Conseil de sécurité.

Au total, la revendication pathétique de ces Etats du Sud montre très clairement aux stratèges ce qu'il faut craindre de tels infléchissements du droit international public. Il est en effet exact d'avancer qu'aujourd'hui la notion de souveraineté, cardinale dans ce droit qui prétend régir les rapports des Etats entre eux, est sujette à interprétation. Certes, l'intervention d'humanité, usant de la force armée, repose sur la violation des droits de l'Homme. C'est oublier un peu vite que dans de nombreux pays, ces droits ne valent pas et que la volonté de les imposer par la force revient à bafouer et à tenir pour nulles la culture et la civilisation locales. Cette intervention, il faut le dire clairement, restera le fait de pays militairement puissants, France, Etats-Unis, Grande-Bretagne, qui confondent puissance dominante et civilisation universaliste. Il y a peu de chance que d'autres Etats se saisissent de ce redoutable outil juridique et moral qui masque aux acteurs eux-mêmes l'outrecuidante suffisance d'une propension hégémonique se piquant de vertu. Toutefois le ton est donné, ces interventions avalisées par la passivité générale et par la connivence de quelques grands Etats soucieux de puissance et d'influence, foulent aux pieds la notion fondamentale de souveraineté. Le risque d'une telle légèreté est bien de rendre légitime l'intervention sur le territoire national français d'un Etat tiers sous prétexte qu'en France, la communauté corse ou musulmane est opprimée.

De fait, il semble pertinent de dire que les évolutions du droit international doivent être analysées sous un jour stratégique. Débarrassées de leurs atours éthiques, les interventions d'humanité sonnent le glas de la notion de souveraineté et

avec elle de celle de sanctuaire. Pourvu que le motif soit présenté sous les couleurs d'une protection des droits de l'Homme, les Etats peuvent s'affranchir aujourd'hui des frontières. Cet état de fait doit alors conduire l'analyse stratégique à s'interroger sur la réalité de la liberté d'action et de décision de la France à laquelle cette réalité s'applique aussi. Plus loin, elle doit conduire à reconsidérer menaces et ennemis. Compte tenu de l'érosion de la notion de souveraineté le plus dangereux des adversaires sera bien celui qui, agissant pour satisfaire des appétits de tous ordres, saura pourtant emporter les suffrages et l'enthousiasme de la communauté internationale, s'en faire le plus solide des remparts et le plus parfait des alibis.

II) LE POUVOIR DES JURIDICTIONS SUR LES ETATS ET LEURS AGENTS

Au-delà de cet infléchissement du droit international public qui fragilise la notion de souveraineté et qui donne à des acteurs aux vues hégémoniques les moyens d'agir où bon leur semble, il faut également s'interroger sur les conséquences stratégiques de l'apparition d'une justice pénale internationale tendant à substituer une morale universelle aux tropismes inter-étatiques classiques qui animent les relations internationales depuis Richelieu. Initiées à Nuremberg pour juger les dignitaires du régime nazi, les instances d'une justice internationale ont été rebâties à la suite des grands drames de la fin du XXème siècle : la guerre de Bosnie et le génocide rwandais ; ce sont le TPIY (tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie) et le TPIR (tribunal pénal international pour le Rwanda). Mieux, pour dépasser le caractère circonstanciel de ces deux juridictions ad hoc, la communauté internationale est allée beaucoup plus loin en instituant une instance pérenne de justice internationale. Il s'agit de la cour pénale internationale (CPI) dont le statut a été porté sur les fonts baptismaux par la conférence de Rome de l'été 1998. Dans ce dernier cas, encore dans les limbes à bien des égards, c'est une véritable autorité morale transcendante et universelle qui s'instaure désormais au-dessus des Etats et des acteurs qui agissent en leur nom. Quelle analyse stratégique faire de ces récentes évolutions sinon celle qui consiste à mettre en relief les freins que ces instances mettent à l'engagement militaire. Cet obstacle procède subtilement ; il jette discrédit et opprobre sur les principaux chefs militaires impliqués et, à terme, ils parviennent à jeter une ombre tenace sur une France dont l'engagement international actif agace tandis que ses chefs militaires sont systématiquement discrédités pour leur apathie face aux crimes les plus grands.

L'expérience de la pratique des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda démontre quels effets dévastateurs ces juridictions peuvent entraîner au sein de l'institution militaire et à quel point elles entament le crédit international de la France, principalement en amenant les chefs militaires à remettre publiquement en cause la pertinence des mandats, des ordres et au-delà, celle de l'engagement de la France. Pétris de tradition juridique anglo-saxonne (common law), et usant sans retenue des échos médiatiques, ces tribunaux sont par deux fois tombés dans ce travers en mettant les témoins dans des positions extrêmement délicates au regard de l'éthique du soldat. Il s'agit du cas du général canadien Roméo DALLAIRE pour le TPIR et de celui d'un officier supérieur néerlandais pour le TPIY. Les conséquences à attendre d'un tel état de fait sont délétères. En effet, à l'épreuve du contre-interrogatoire (cross examination) mené par des avocats de la défense cherchant par tous les moyens à démontrer l'incompétence du spécialiste que l'accusation a appelé à la barre, l'image de l'action

militaire et de ceux qui l'ont conduite sort toujours ternie. Le calme d'un prétoire, fût-il international, est en effet bien incapable de rendre compte de la brutalité, de la complexité ou de la confusion instantanée de l'action militaire. De fait, le chef ne peut qu'apparaître sous un jour peu élogieux : indécis, imprécis, incertain a posteriori de la justesse de la décision prise in situ. Que le combat relève de la contingence n'intéresse personne ; en revanche, la cour, les médias et en définitive le public retiendront des débats l'impression d'amateurisme que cherchent précisément à établir les avocats de la défense. Certes le chef militaire ne passera pas de la position de témoin à celle d'accusé mais à coup sûr son professionnalisme, sa probité, son crédit et en définitive son honneur n'en sortiront pas indemnes en dépit d'une conduite irréprochable au regard du mandat reçu. Il est incontestable que ces flétrissures de l'image des chefs militaires français, obstinées et répétées comme celles qui visent les généraux COT et JANVIER, portent à terme préjudice à l'image de la France. De ce fait, il n'est pas spécieux d'analyser l'existence et la pratique de ces tribunaux pénaux internationaux sous un angle instrumental dans la perspective de nuire à un Etat français dont la politique étrangère dérange.

Ainsi, il est aujourd'hui clair que les TPI, en procédant a posteriori et dans le calme des prétoires à l'examen de situations toujours complexes et polymorphes, mettent les témoins militaires dans des situations pénibles. En parallèle des débats, ils sont toujours livrés en pâture à une exploitation de médias peu enclins à leur reconnaître le moindre crédit parce qu'ils sont inféodés à des Etats prompts à se satisfaire de tout ce qui peut nuire au crédit international de la France. Dès lors, les officiers de valeur et de haut rang seront de plus en plus réticents à jouer le rôle de soldats de la paix puisque ce dernier porte en lui le risque de déboucher sur une mise en cause juridique et médiatique qui les viserait et qui, à travers eux, viserait également la France. Vecteurs de bonne conscience à peu de frais, les nouvelles juridictions pénales internationales risquent donc, absurdité suprême, de tarir la volonté de la France et de ses agents d'intervenir dans toute crise sous mandat international.

Pour obvier à de tels inconvénients, la solution pourrait être une réserve et une froideur de bon aloi à l'égard de ces juridictions. Or, une semblable position n'est tenable ni dans son principe ni dans la pratique. A la fois forte et prisonnière de son image traditionnelle de patrie des droits de l'Homme, la France a été parmi les Etats les plus actifs et virulents lors de l'élaboration et du vote, le 25 mai 1993, de la Résolution 827 du Conseil de sécurité des Nations Unies portant création du TPI. Par conséquent, la France ne peut ensuite adopter une attitude réservée à l'égard d'une juridiction qu'elle a appelée de ses vœux sans se discréditer aux yeux de la communauté internationale. On le constate, s'agissant de la coopération avec les TPI, la France est prisonnière d'elle-même et des principes qu'elle affirme si haut.

S'agissant de la coopération pratique avec les TPI, l'exigence est aussi forte mais elle a, de plus, une réelle portée juridique. Dans un premier temps, il faut noter qu'en application de la Résolution 827 et pour assurer une pleine et entière coopération avec les TPI, la France a été contrainte de modifier ses normes internes pour que les obligations de la Résolution fondatrice puissent s'y appliquer : *« tous les Etats prendront toutes les mesures nécessaires en vertu de leur droit interne pour mettre en application les dispositions de la présente Résolution et du Statut »*. En d'autres termes, la France a du, sans alternative possible, adapter sa Constitution pour que les obligations liées à l'existence et au fonctionnement des TPI soient compatibles avec la norme suprême.

De fait, la coopération avec les TPI est incontournable et malgré tous les risques qu'entraîne l'instrumentalisation cynique de ces juridictions il est impossible, en droit, de s'y soustraire. Dans le détail, ce devoir de coopération des Etats se retrouve tout au long du règlement intérieur du TPIY. Ainsi, aux termes de l'article 8 de ce règlement lorsqu' «une infraction relevant de la compétence du tribunal fait ou a fait l'objet d'enquêtes ou de poursuites pénales devant une institution judiciaire nationale, il peut demander à l'Etat dont relève cette institution de lui transmettre toutes les informations pertinentes.» Plus loin, selon l'article 39 du Règlement concernant le déroulement des enquêtes à savoir : la convocation et l'interrogatoire des suspects, l'audition des victimes, des témoins, l'enregistrement de leurs déclarations, la réunion des éléments de preuves et l'enquête sur les lieux, le Procureur est habilité à «obtenir à ces fins l'aide de toutes autorités nationales compétentes.» Ce cas de figure s'applique sans équivoque à la coopération de militaires français avec tous les risques, précédemment développés, qu'une telle coopération comporte. Dans ce nouvel écheveau de contraintes qui portent atteinte de manière détournée à l'engagement de la France, la seule nuance positive appert du fait que sa coopération ne repose que sur une obligation juridique dépourvue de sanction et de procédure visant à amener les récalcitrants à résipiscence. Toutefois, dans le cas des mandats d'arrêt, d'amener, de transfert et la signification de l'acte d'accusation, de tels mécanismes existent qui pourraient être aisément étendus à l'ensemble des domaines de coopération avec les Etats. A titre d'exemple du caractère impératif de tels mandats, il faut noter que le mandat d'amener ou l'ordonnance de transfert sous la garde du tribunal émanant d'une chambre de première instance sont considérés comme donnant effet à une mesure coercitive relevant du chapitre VII de la Charte des Nations-Unies. La sanction prévue dans ce cas est la saisine du Conseil de Sécurité par le Président du tribunal, qui l'informe du refus d'obtempérer et de coopérer des Etats concernés. Ce type de sanction est également prévu en cas de défaut d'exécution d'un mandat (article 59 du règlement) et en cas de défaut de signification d'un acte d'accusation lorsque ce défaut est «imputable en tout ou en partie au défaut ou au refus de coopération d'un Etat avec le tribunal.» (article 61^E du règlement).

En définitive, ce que les responsables et les acteurs importants de la défense en France doivent craindre de l'apparition et du fonctionnement d'instances pénales internationales est polymorphe et subtil. D'emblée, il faut redouter un système qui, pétri de tradition juridique anglo-saxonne, se fonde sur des débats oraux visant à confondre les accusés sans que les besoins de la dialectique épargnent pour autant les témoins. Plus loin, il faut craindre de se voir enfermer dans un écheveau épais de coopérations obligatoires qui ne s'accordent pas forcément avec la Raison d'Etat, les intérêts politiques nationaux et les impératifs de protection des grands capitaines français engagés dans des opérations internationales toujours complexes. Derrière cet écueil se profile sans doute le risque majeur, celui d'une instrumentalisation subtile de ces instances pénales internationales par des Etats soucieux de juguler le crédit et l'engagement international de la France. Que le TPI, par exemple, repose sur une tradition juridique de Common law, que les principaux magistrats qui y siègent viennent d'outre Atlantique, que les Etats-Unis aient fourni nombre de documents d'origine satellitaire dans l'affaire de Srebrenica (qui met en cause le Général Janvier) sont autant d'indices qui doivent inviter les responsables politiques et militaires français à la plus grande circonspection. Sous couvert d'une justice rendue au nom d'une morale universelle, ce qui est exact, se cache aussi un vecteur

de nuisance particulièrement efficace et pervers puisqu'il sème le doute sur les plus grands capitaines et les Etats les plus volontaristes au premier rang desquels figure, bien entendu, la France.

III) DE NOUVEAUX ACTEURS AU POUVOIR DE NUISANCE ENCORE MAL CERNE

Avec l'apparition des juridictions pénales internationales et de leur dernier avatar, pérenne celui-là, qu'est la CPI, les Etats ont donc à composer avec de nouveaux interlocuteurs qui, outre leur devoir de rendre la justice, possèdent en fait l'immense pouvoir de moraliser les relations internationales et de juguler, voire de contrecarrer leur action. Par force, les Etats les plus actifs sur la scène internationale, au premier rang desquels figurent la France et les Etats-Unis, sont contraints de prendre en compte les nouveaux acteurs des relations internationales que sont une cour pénale internationale désormais permanente et des organisations non gouvernementales d'autant plus actives qu'elles sont désormais pleinement conscientes de leur audience et de la capacité de nuire qui en résulte.

S'agissant de la création de la CPI, il est apparu aux Etats-Unis comme à la France que reconnaître à une justice pénale internationale une compétence universelle, supra étatique et contraignante, donne l'occasion à toute prétendue victime d'en utiliser les instruments aux fins de remise en cause de politiques étrangères trop entreprenantes. Par exemple, s'agissant de l'action menée par les Etats-Unis au Soudan et en Afghanistan durant l'été 1998 et en supposant que la CPI ait pu être saisie du cas dès aujourd'hui par les deux Etats visés, il est fort probable que l'éventualité d'une mise en cause juridique internationale aurait dissuadé les Américains d'agir avec une telle légèreté au regard du droit international. En effet, l'argument de légitime défense mis en exergue par les Etats-Unis ne résisterait pas longtemps aux analyses des juges de la cour et, sans préjudice de l'issue des débats, il y a fort à parier que la simple perspective de les ouvrir constituerait à elle seule un puissant frein à l'action et au recours à de telles frappes, fussent-elles chirurgicales. En ce qui concerne la ratification du traité de Rome du 17 juillet 1998 fondant la CPI, de très récents débats ont amené les ministères des affaires étrangères français et américains à faire publiquement état de leur crainte de voir leurs militaires mis en cause de façon non fondée devant la cour par des Etats, des personnes physiques ou morales (ONG par exemple) ayant pour seul but de porter atteinte au crédit et à l'image de leurs pays d'appartenance. C'est bien reconnaître à cette cour un important pouvoir de frein stratégique que de lui concéder cette capacité de nuire au profit ou à l'instigation d'une victime mal intentionnée ou pire, manipulée. Au lieu de résoudre cet épineux problème, la France comme les Etats-Unis ont préféré l'éluder par des voies différentes. Pour les seconds, la solution a été le vote contre le Traité de Rome aux côtés de Bahrein, de la Chine, de L'Inde, d'Israël, du Qatar et du Vietnam. Les Français eux, a opté pour une solution plus adroite ; elle a réussi, in extremis, à faire ajouter au statut de la cour l'article 124 qui subordonne la compétence du tribunal pour des crimes de guerre qui seraient commis par des Français, au consentement préalable de la France. Ces deux solutions, expédients sans réel avenir, traduisent bien le malaise des deux Etats face à la CPI et consacrent le rôle stratégique majeur de cette nouvelle instance juridique internationale. En définitive, avec l'avènement de la CPI, il faut reconnaître que la possibilité qu'auront les Etats mais aussi les particuliers et surtout les organisations non gouvernementales de faire connaître à la Cour toute

action d'un Etat ou de l'un de ses agents, porte en germe un bouleversement majeur de la hiérarchie des puissances telle qu'elle existe aujourd'hui.

On voit également que derrière la CPI se dessine nettement le rôle des organisations non gouvernementales en tant que nouveaux acteurs des relations internationales. En effet, une singularité importante de la négociation sur le statut de la CPI et de certaines de ses dispositions concerne le rôle éminent voire démesuré tenu par les organisations non gouvernementales. Toute la conférence préparatoire à la signature du Traité s'est en effet déroulée sous les pressions des ONG : omniprésentes dans les salles des commissions, se précipitant après chaque intervention pour féliciter ou au contraire réprimander les orateurs. De plus, les frais de séjour de certaines délégations de pays pauvres ont même été pris en charge par des ONG ; pire, certaines d'entre elles sont même allées jusqu'à assurer officiellement la représentation de pays absents à tel point que la représentation de certains pays francophones d'Afrique noire a été assurée par des représentants blancs et anglophones... Sans jamais avoir atteint une telle ampleur, il ne s'est cependant pas agi d'une totale innovation puisque les coordinations d'ONG, rassemblant parfois plusieurs centaines d'entre elles, avaient déjà joué un rôle alarmant dans la manipulation de l'opinion d'abord, les travaux de négociation ensuite, concernant l'élaboration de la Convention d'Ottawa qui proscriit la production et l'usage des mines antipersonnel. Cette tendance à l'émergence d'un rôle propre et perturbateur pour les ONG ou, comme l'indique Mario Bettati « *l'explosion du phénomène des ONG comme aiguillon de la diplomatie et des relations internationales* », s'est trouvée fortement réaffirmée à l'occasion de la préparation du statut de la CPI. Arguant de leur action sur le terrain, de leur présence en première ligne et au cœur des conflits, les ONG revendiquent une capacité à analyser les faits, une légitimité à témoigner qu'elles ont réussi à transformer en légitimité à peser sur l'élaboration des normes internationales en général et de la CPI en particulier.

Il faut désormais admettre que la généralisation et la systématisation de l'engagement de ces organisations sur le terrain mais aussi dans les processus normatifs, font en quelque sorte de ces dernières le « *troisième personnage clé* » qui vient interférer dans l'habituel dialogue entre les Etats, mais surtout dans des instances internationales qui relèvent de ce qu'il faut désormais appeler une logique supra-étatique, comme dans le cas précis de la CPI. A l'instar de nombreux de leurs collègues étrangers, les juristes français se sont émus et inquiétés de ce qu'ils ont qualifié de dérive du multilatéralisme, entraînant « *une nouvelle dépossession des Etats au profit d'ONG plus idéologiques qu'opérationnelles et qui se bornent à des postures normatives cachant mal leur aspiration à devenir des partis politiques internationaux, sans légitimité, sans racines et sans contrôle qui développent une diplomatie parallèle qui interfère avec les diplomaties étatiques sans jamais avoir l'ombre d'une base démocratique* »⁽³⁾. Ce jugement particulièrement pénétrant, permet aux responsables de la stratégie générale française d'apprécier avec le recul nécessaire cette nouvelle réalité internationale qui risque de conduire, concrètement, à l'adoption de dispositions normatives intégrant des logiques concurrentes voire antinomiques : celle de l'Etat souverain héritée de Richelieu contre celle de l'Etat contrôlé par les instruments d'une morale prétendument universelle. Le mal est pourtant fait puisque non contentes d'avoir été étroitement associées à la négociation du statut de la CPI pendant la conférence de Rome de l'été 1998, les ONG se sont, de plus, vues conférer un rôle dans le fonctionnement judiciaire de cette cour. Son statut prévoit en effet que le Procureur de la cour peut ouvrir « *proprio motu* » une enquête au vu de « *renseignements concernant des crimes*

relevant de la compétence de la cour.» Nul doute qu'une large part de ces renseignements proviendra tout particulièrement des organisations non gouvernementales, au demeurant explicitement invitées à procéder ainsi puisque citées au deuxième alinéa de l'article 15 du statut de la cour, au côté des Etats, des organes de l'ONU, d'organisations internationales ou «*d'autres sources dignes de foi.*»

Au total, la communauté des ONG, structures sans légitimité démocratique fondées sur la bonne conscience, pèse beaucoup plus lourd que bien des Etats de taille moyenne et partant elle inspire crainte et suspicion. A ce titre, il est pertinent d'affirmer que les développements récents du droit et de la justice pénale internationale avec la CPI pour point d'orgue, ont imposé de nouveaux acteurs stratégiques. Non étatiques, dépourvus de territoire, fondant leur action sur des effets d'opinion, ces derniers sont d'autant plus dangereux qu'ils sont insensibles aux menaces de la stratégie classique. Leur mode opératoire, essentiellement fondé sur la capacité de nuisance plus que sur celle de destruction d'un quelconque potentiel militaire, humain ou économique (les centres de gravité) doit susciter un débat rapide sur la réaction à opposer à un ennemi dont le but principal sera d'entamer le crédit de la France.

En conclusion générale de ce chapitre, il faut admettre que derrière l'angélisme et les bons sentiments qui ont présidé aux récentes évolutions du droit international public, à la création de tribunaux pénaux internationaux puis à celle d'une cour pénale internationale à vocation pérenne, se dessine une nouvelle panoplie d'armes. Attaquant les chefs militaires dans leur probité et leur honneur, jetant le discrédit voire l'anathème sur tel ou tel Etat dont les agents seront accusés de crimes sous nom, ces nouvelles armes procèdent du subtil mécanisme du discrédit. On peut facilement railler ce constat qui pèse si peu face aux arsenaux nucléaires; toutefois, à une époque où le pouvoir des médias et où les réactions des opinions sont des contraintes désormais bien établies pour le politique et le stratège qui le sert, cette arme ne peut pas être traitée par le mépris. En outre, ce constat doit conduire les organismes de conception du plus haut niveau chargés de la stratégie française à considérer d'un œil beaucoup plus attentif tous les nouveaux engagements qui s'élaborent aujourd'hui dans ces domaines si sensibles du droit et de la justice internationale et à ne plus accepter, comme ce fut le cas à Rome en juillet 1998, que l'officier général attaché de défense quitte les débats en arguant du fait que ces derniers étaient affaire de tabellions et que les soldats n'avaient rien à y faire. Le droit international est aujourd'hui devenu si prégnant qu'en considérer les instruments avec un tel aveuglement conduit généralement à l'impasse stratégique, l'exemple des engagements bilatéraux ou multilatéraux développé au chapitre suivant le démontre à l'envi.

DEUXIEME PARTIE



LE PIEGE STRATEGIQUE DES INTERVENTIONS EXTERIEURES ET DES ALLIANCES

Au delà des conséquences délétères à redouter du développement du droit international et des juridictions pénales internationales instrumentalisées et mal contrôlées, l'analyse montre que deux vecteurs d'influence évoqués dans l'introduction, volontarisme en droit international et posture stratégique proactive, sont étroitement liés. En effet, l'effort de la France pour maintenir rang et influence se décline souvent dans une implication juridique et stratégique en la faveur d'opérations extérieures menées bilatéralement ou, au sein d'alliances. De fait, si entre 1970 et 1980, la France n'est intervenue qu'une dizaine de fois hors de ses frontières puis à vingt reprises entre 1980 et 1990, en revanche, elle s'est engagée 35 fois à l'extérieur au cours de la décennie qui vient de s'achever.

Il semble donc clair qu'à défaut de pouvoir compter sur un dynamisme économique comparable à celui de l'Allemagne, la France tente de se faire entendre et respecter sur l'échiquier mondial par un engagement militaire vigoureux. Ce faisant, elle applique à l'intervention extérieure la formule de Clausewitz à propos de la guerre « *continuation de la diplomatie par d'autres moyens* » à tel point qu'on pourrait paraphraser le stratège prussien en avançant que pour la France d'aujourd'hui, l'intervention militaire extérieure avec ou sans utilisation du feu et le volontarisme au sein des alliances (OTAN, UEO, alliances bilatérales) constituent une continuation de la diplomatie et de très puissants relais d'influence. Mais n'ayant pas précisément défini les buts et les limites des actions extérieures qu'elle est prête à consentir, la France s'est piégée en multipliant accords bilatéraux et engagements dans des alliances au point d'être, au total, obligée de répondre à nombre

d'événements qui ne la concernent pas ; elle risque alors de perdre l'élément fondamental en stratégie qu'est la liberté d'action. Il ressort de cette impasse une forte impression de démarches stratégiquement désordonnées, procédant souvent d'une logique pacifico-dissuasive (4), mal soutenues par une politique étrangère qui oscille entre indépendance ombrageuse et docile alignement. L'action militaire extérieure en vertu d'engagements bilatéraux et la participation à des alliances politiques et militaires sont donc stratégiquement contre-productives. La première n'a jamais accru le crédit et l'influence de la France et s'agissant des alliances politiques et militaires, elles démontrent à l'envi que l'activisme normatif et la prise hâtive et mal maîtrisée d'engagements juridiques contraignants obèrent gravement la liberté de décision française.

Par conséquent, tous ces éléments sont à considérer avec l'attention la plus soutenue par les organismes en charge des choix stratégiques de la France : état-major particulier du Président de la République, état-major des armées, direction des affaires stratégiques du ministère de la Défense, centre d'analyse et de prospective du quai d'Orsay. Dans le détail, l'énoncé des menaces et des freins stratégiques qui s'élaborent autour et avec le droit international a de quoi effrayer les héritiers de la tradition stratégique gaullienne. Ce chapitre abordera ces freins : pièges des alliances bilatérales, contraintes de l'intégration politique ébauchée par les traités de Maastricht et d'Amsterdam, compromis qui résultent de l'appartenance à l'OTAN et aux principales alliances multilatérales. Le risque qui se dessine en filigrane derrière ces obstacles, en apparence diffus et sans relation entre eux, est bien la perte d'autonomie et de la liberté d'action nécessaires à toute stratégie. Il apparaît en définitive que la question se pose bien de savoir si la France est condamnée à se plier à une décision collégiale et s'il n'est pas pertinent d'examiner avec la plus grande prudence la propension générale à bâtir une Europe intégrée dans le domaine économique mais surtout dans le domaine politique dont l'incontournable conséquence serait l'intégration stratégique.

I) LE PIEGE DES ALLIANCES BILATERALES

La France conserve aujourd'hui un nombre non négligeable d'accords de défense avec des pays africains. En outre, elle a souvent allègrement détourné des accords d'assistance militaire pour intervenir à son gré dans des formes et des proportions qui dépassaient de loin la lettre et l'esprit de ces engagements d'un type bien particulier. Au delà, l'Etat français a jugé bon de conclure des accords de défense hors de sa zone d'influence traditionnelle puisqu'elle a ainsi signé des accords avec le Koweït en août 1992, avec le Qatar en août 1994 et enfin, elle s'est engagée le 18 janvier 1995 avec les Emirats Arabes Unis dans un accord de défense qui stipule notamment que la France portera assistance avec ses forces de projection aux EAU si cet Etat devait subir une agression extérieure. S'agissant des accords de défense de l'ancienne aire coloniale française, rappelons qu'ils engagent la France auprès de huit pays : le Cameroun (accord signé en 1974), les Comores (signé en 1973 et révisé en 1978), la Côte d'Ivoire (accord signé en 1961), Djibouti (accord signé en 1977, révisé en 1992 et 1995), Gabon (accord signé en 1960), République centrafricaine (1960), Sénégal (1974) et le Togo (1963). Signalons également l'existence d'accords d'assistance militaire (Zaïre, Rwanda, Burundi) qui ont été interprétés de manière extensive dans certains cas de figure pour justifier une

intervention militaire, mais dont l'effet s'est également révélé dévastateur comme dans le cas des livraisons de matériel de maintien de l'ordre au Rwanda jusqu'en pleine période des troubles de 1991. Le principal avantage de cet arsenal d'engagements bilatéraux qui concernent l'Afrique, le Moyen-Orient et l'Asie du Sud-Est est de permettre à la France le maintien de liens privilégiés avec une zone d'influence qui lui est de plus en plus contestée. Or le résultat est-il proportionnel au sacrifice consenti en termes d'obligation d'intervention, formule qui est une manière de définir différemment la notion de perte de liberté d'action ? Il faut bien reconnaître que cet échec d'accords de défense ou d'accords d'assistance militaire pèse lourdement sur la stratégie française et le dispositif budgétaire qui la sous-tend. Engagées dans un lourd et profond processus de refondation des structures et d'optimisation des ressources, les forces armées françaises sont incapables de mener seules une intervention au profit d'un des Etats avec lequel la France est liée par un accord de défense. De nombreux éléments l'indiquent et le confirment.

Dans un premier temps, l'analyse des interventions menées depuis 25 ans en Afrique montre qu'elles ont été des opérations constituant un lourd fardeau. Dans le détail, lorsque l'Afrique est devenue, au milieu des années 70, le théâtre d'une confrontation entre les deux superpuissances, la France est intervenue en Mauritanie, au Tchad, et au Zaïre face à des dangers extérieurs. Dans ces trois cas, l'engagement a été puissant, tant en termes de moyens et d'effectifs déployés que de coût en vies humaines. Pour autant, jamais les intérêts vitaux français n'ont été menacés fût-ce de manière indirecte. Il est donc pertinent d'avancer qu'en bien des cas, la France s'est trouvée piégée et a dû consentir à intervenir malgré l'aspect lointain de la menace. C'est sans doute l'une de raisons pour lesquelles c'est la Légion Etrangère qui fut principalement engagée dans ces conflits africains des 25 dernières années ; la particularité principale de cette troupe étant que le sang des légionnaires, lorsqu'il est répandu, coûte peu à la patrie. Lorsqu'en Septembre 1986, les Français intervinrent au profit du Général Eyadema qui entendait se maintenir au pouvoir grâce à la France et qui lui a donc forcé la main en désignant le Ghana et le Burkina-Fasso comme instigateurs du complot visant à l'évincer du pouvoir au Togo, le président Mitterrand a fait la déclaration suivante « *Il est normal que la France défende ce pays menacé dans sa souveraineté et ses frontières. Nous avons des accords particuliers avec ce pays. Il s'agit de les respecter : c'est une question d'honnêteté, de loyauté et d'amitié.* ⁽⁵⁾ » Les exemples de ce genre abondent et, sauf dans le cas du Zaïre en 1978 où la vie de ressortissants français était clairement menacée, les intérêts vitaux de la France ne furent jamais en jeu dans ces interventions. Citons pour mémoire les principales d'entre elles pour mieux mesurer leur ampleur : Tchad 1968, 1975, Côte d'Ivoire 1970, Gabon 1964, Togo, Centrafrique 1979, Mauritanie 1977 et 1978, Comores en 1989, Rwanda en Octobre 1990 puis en 1994, Djibouti en 1991.

En résumé, jusqu'à l'extinction de la guerre froide, la France est intervenue très souvent en Afrique et elle y trouvait grand intérêt. Ces opérations ont eu des buts divers : éviter l'annexion d'un Etat par un autre comme dans le cas du conflit tchado-lybien, entraver un processus de déstabilisation mené depuis un pays tiers s'appuyant sur une rébellion interne (province du shaba au Zaïre), maintien de régimes menacés par des opposants anti-français ou anti-occidentaux. Ces interventions justifiées par une stratégie interventionniste française dans un domaine réservé se sont juridiquement et opportunément appuyées sur un faisceau d'accords de défense et d'assistance militaire. Parce que le contexte international et africain a changé, parce que les méthodes d'appréciation des fondements juridiques se sont

affinées et parce que les moyens français sont à la fois drastiquement réduits et soumis par principe et par nécessité à emploi collectif dans un contexte européen marqué du sceau de l'interdépendance, ces mêmes accords ont aujourd'hui perdu leur raison d'être. Ils représentent un piège stratégique dans le sens où ils obèrent une part non négligeable des moyens militaires français, et constituent par conséquent une entrave au principe stratégique de liberté d'action. Face à cette impasse, la France tente actuellement de déclencher un processus échappatoire fondé sur une plus grande responsabilisation des pays africains couplée à un accompagnement des transitions démocratiques. Ce faisant, l'ancienne métropole peut également espérer conserver une aire d'influence à moindre frais. Les faits montrent que cette option, séduisante sur le papier, n'a pas porté les fruits escomptés. En effet, si dans le sillage de la 16^{ème} conférence des chefs d'Etat de France et d'Afrique qui s'est tenue à la Baule du 19 au 21 juin 1990, un certain nombre d'Etats africains ont effectué sans trop de heurts une transition politique réussie (Cap-Vert en 1990, Sao Tomé , Zambie, Benin en 1991), en revanche, le processus démocratique a été chaotique voire stérile dans les pays où la présence militaire française était très forte (Djibouti, Tchad, Gabon, Togo, Congo). Pour des profits qui restent bien minces, l'action de la France dans ces pays s'est souvent réduite au soutien de démocraties fantoches, comme dans le cas du Togo, et au retour d'une politique gaullienne usant de la force pour des impératifs de stabilité bien éloignés des préoccupations démocratiques. La fin des années 1990 a vu la mise en œuvre d'un autre procédé, plus militaire celui-là, visant à alléger le fardeau africain qui pèse sur la stratégie française. Ce processus s'articule fondamentalement autour d'une capacité cardinale : le développement des capacités africaines de prévention et de maintien de la paix, sous les auspices combinés de l'ONU et de l'OUA, en assurant la formation, l'équipement et l'aide au déploiement de ladite force. C'est le fameux concept RECAMP(renforcement des capacités africaines de maintien de la paix). Ce projet de partenariat visant clairement à redonner aux Africains la responsabilité de régler eux-mêmes leurs problèmes, se heurte à des obstacles majeurs. Le premier est constitué par l'absence de volonté des Etats africains de coordonner leurs actions ; toutes les tentatives de l'OUA en ce sens ont jusqu'à aujourd'hui échoué . Le second résulte de la crainte de voir des pays comme l'Egypte, le Nigéria et surtout l'Afrique du Sud prendre dans cette force une part prépondérante voire hégémonique.

Au total, l'écheveau d'accords bilatéraux, dont bien des clauses contraignantes demeurent secrètes, qui lie la France aux pays issus de l'ancien domaine colonial est bien une impasse stratégique. Ces accords contraignent véritablement la France à prêter main forte à des régimes dont l'apparence démocratique est bien peu convaincante ; la France en ressort avec une image détestable comme le soulignait Liman Ziyad lorsqu'il écrivait en 1995 dans Jeune Afrique à propos de la France « *toujours prompte à défendre le statu quo, à maintenir en place des régimes autoritaires servant ses intérêts* (6) ». La succession des interventions et leur importance en raison de la gravité croissante des problèmes donnent de la France l'image du dernier gendarme blanc (7). Réciproquement, la France ne peut pas ne pas intervenir lorsque l'application des accords est demandée par un des pays africains, le discrédit serait plus grave encore que dans le cas de figure précédent . Il en résulte que la France obère fortement ses capacités stratégiques en dédiant à l'Afrique des moyens importants, assistance militaire technique, forces prépositionnées et forces d'interventions qui, pour un profit

incertain et malgré une nette réduction depuis 1996, continuent à peser lourd sur le budget français de la défense et par conséquent sur les capacités stratégiques qui en découlent.

II) LA CONTRAINTE DE L'INTEGRATION POLITIQUE EUROPEENNE

L'analyse précédemment menée sur les impasses stratégiques résultant du dispositif d'alliances bilatérales principalement nouées avec des pays africains qui ont des liens économiques et culturels, très rarement stratégiques, avec la France, conduit tout naturellement à s'interroger sur les conséquences de l'intégration politique européenne. Comment en effet imaginer un seul instant que ce processus restera transparent pour la stratégie française toujours arc-boutée sur une doctrine de dissuasion nucléaire farouchement indépendante. On se souvient, entre autres faits, de la froideur de l'accueil réservé en Allemagne au milieu des années 90 à l'idée française de dissuasion concertée. De fait, avec le traité de Maastricht il faut admettre et préparer les conséquences stratégiques d'une Europe qui finira tôt ou tard par prendre une forme fédérale. La principale conséquence dans le domaine de la défense et de la stratégie consiste dans un abandon consenti de la liberté décisionnelle de l'exécutif national, pierre angulaire du système stratégique français, au profit d'une PESC de plus en plus communautarisée où la règle de l'unanimité n'est pas inévitablement éternelle. Le traité d'Amsterdam, signé le 2 Octobre 1997 confirme cette propension initiée à Maastricht et démontre mieux encore le hiatus stratégique à redouter d'une intégration menée uniquement sous l'angle politique et économique.

La première des contraintes de l'intégration politique est la nécessaire prise en compte de l'opinion publique européenne par les décideurs stratégiques français. Versatile et influencée par des courants souvent divergents, elle jouera un rôle de plus en plus croissant au fur et à mesure que les liens entre Etats membres se resserreront. On mesure bien l'effet prévisible de cette opinion européenne si on rappelle l'attention avec laquelle avaient été observés, en France, les échos européens de la reprise des essais nucléaires français en 1996. Le soin qu'avait pris la France la même année pour expliquer à une Allemagne ulcérée que le choix de l'abandon de la conscription était une absolue nécessité relève du même constat. Contrainte toute aussi importante est la nécessaire prise en compte par l'exécutif français des contraintes économiques issues du traité de Maastricht. Cet aspect est apparu de façon particulièrement nette lors de la mise en convergence des politiques économiques, préalable à la création de la monnaie unique. Entre 1996 et 1999, pour maintenir l'équilibre de son budget, la France a ainsi sacrifié des pans entiers de son appareil militaire: dissolution de 40 régiments, fermetures de bases, abandon de la composante fixe de l'arsenal nucléaire. Pire, pour satisfaire des impératifs économiques et médiatiques liés à l'Europe, la France a même renoncé à intervenir au Zaïre où une opération militaro-humanitaire s'imposait pourtant.

Dans le détail des dispositions du traité de Maastricht, on trouve dans le paragraphe 1 de l'article J2 l'obligation faite aux Etats membres de s'informer mutuellement et de se concerter au sein du Conseil Européen sur toute question de politique étrangère et de sécurité, présentant un caractère général, dont la mise en œuvre permet de développer une action coordonnée et convergente. Cette tendance à la mise en commun des affaires de sécurité est encore renforcée par le paragraphe

2 du même article. Cet article dispose que « *chaque fois qu'il l'estime nécessaire, le Conseil définit une position commune. Les Etats membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales, avec les positions communes* ». Certes les gloseurs peuvent arguer que le verbe veiller est peu contraignant, il n'en demeure pas moins que le ton est donné et que l'obligation de se concerter et de s'informer qui représente déjà pour le stratège une contrainte extrêmement lourde, pourrait très vite se compléter d'une obligation de mise en œuvre liée aux positions communes. L'article J3 paragraphe 3 alinéa 1 va dans le même sens d'érosion de la liberté d'action nationale puisqu'il subordonne clairement la décision de l'exécutif français à celle d'organisations internationales parmi lesquelles, en matière de gestion des crises et de conflits, l'ONU tient une place prépondérante. Cet article fondamental du traité stipule que « *les Etats membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils défendent dans ces enceintes les positions communes.* » On constate clairement le double effet d'abdication et d'alignement que suppose cet article qui, en fait, limite la marge de manœuvre de l'exécutif et de la diplomatie française à l'enceinte du seul comité permanent du Conseil de sécurité. Dès lors, la France peut très difficilement défendre des positions qui lui sont propres sans prendre en compte celles de ses partenaires, ce qui, pour le moins, peut poser d'énormes difficultés si ses positions et celles du reste de l'Union Européenne divergent de manière absolue comme cela a pu être le cas au moment de la reprise des essais nucléaires français.

Plus loin, en matière de défense et de sécurité, l'antienne de l'impuissance européenne ayant tellement résonné à propos des crises en Bosnie et au Kosovo, qu'un mouvement visant à donner au Conseil européen un pouvoir contraignant en matière d'actions militaires communes est apparu à la fin des années 90. La règle qui prévaut toujours aujourd'hui reste celle de l'unanimité, paralysante entre toute pour toutes les décisions ayant des effets militaires. Toutefois, un mouvement s'est fait jour réclamant que les modalités d'une action commune soient adoptées à la majorité plutôt qu'à l'unanimité. Cette avancée enferme véritablement les Etats membres dans un processus de discipline collective apte à permettre une réaction concrète et rapide dans des cas comme les crises de Bosnie ou du Kosovo, mais qui peut également amener la communauté des membres à être impliquée dans des crises qui intéressent seulement et directement un Etat particulier dont les intérêts vitaux pourraient être menacés. Cette volonté d'évolution se lit dans de nombreux rapports de parlementaires européens qui plaident tous pour un mécanisme de décision à la majorité. Parmi ces documents il faut citer celui le rapport Dury / Maïjji-Weggen ou encore le rapport Bourlanges / Martin du 17 mai 1995 (8). Tous deux recommandent que les décisions visant à engager une action humanitaire, diplomatique ou militaire qui aurait qualité d'action commune soit prise à la majorité qualifiée.

Face à ces perspectives de dilution de l'autonomie décisionnelle, la France comme la Grande-Bretagne maintiennent une position de refus courtois. Il faut noter en particulier la régularité de leur commun refus de toute tentative de fédéralisme et de transfert des pouvoirs décisionnels en matière de sécurité à l'Union Européenne. La Grande-Bretagne et la France ont, en l'espèce, régulièrement affirmé que « *l'action dans le domaine de la sécurité et la défense doit être et rester au premier chef, intergouvernementale et être essentiellement fondée sur la coopération entre Etats* ». De même, s'agissant de l'éventualité d'une fusion de l'UEO dans l'Union Européenne, la France a fermement énoncé lors de la réunion des ministres des affaires étrangères du 10 mars 1997 que le domaine de la politique étrangère et de

défense relève de la coopération intergouvernementale alors qu'elle admet un début de fédéralisme dans beaucoup d'autres domaines.

Au total, si le danger d'une dilution de l'autonomie décisionnelle française existe bien, fût-ce de manière virtuelle, dans les processus d'intégration politique nés du traité de Maastricht complété par celui d'Amsterdam, il demeure assez lointain pour n'être pas alarmant. Toutefois, si l'on ajoute cette érosion à celle constatée dans le domaine des alliances bilatérales, il convient alors de remettre en cause l'ensemble de l'édifice stratégique et décisionnel français. Entravé et contraint en bilatéral, il risque fort de l'être tant et plus à l'aune de l'Europe communautaire si les juristes et les militaires qui assistent les décideurs politiques tentés par les sirènes d'une Europe fédérale n'attirent pas leur attention sur les abandons stratégiques que cette évolution porte en elle.

III) LE CARCAN DES ACCORDS MULTILATERAUX

S'il apparaît que les accords bilatéraux érodent beaucoup la liberté décisionnelle et que le processus d'intégration politique européenne porte en lui le même effet délétère, il peut sembler opportun de s'interroger également sur les effets et la pertinence des grandes alliances auxquelles la France est toujours partie. Parmi elles, deux dominant de beaucoup : ce sont les alliances issues du traité de Bruxelles (UEO) et du traité de Washington (OTAN). Dans cette logique d'examen, il ne faut pas omettre de mentionner également les coopérations militaires européennes multilatérales (EUROFOR et EUROMARFOR) fondées sur des conventions subséquentes aux deux traités sus-cités. Lorsqu'on érige la liberté décisionnelle (la liberté d'action) en principe fondateur et cardinal d'une stratégie nationale, alors l'exégèse attentive des traités fondateurs de ces alliances multilatérales comme des modalités de leur mise en œuvre fait clairement apparaître un mécanisme d'interdépendance stratégique quand il ne s'agit pas tout simplement de subordination. La conclusion s'impose alors d'elle même : en dépit de toutes les frilosités et contre tous les thuriféraires d'une alliance atlantique riche de quatre décennies de pratique et d'expérience et dont la puissance a largement contribué à contenir puis à abattre l'ennemi soviétique, il faudra très vite oser revoir les participations françaises à ces alliances. Parallèlement on peut envisager de relancer la négociation d'un éventuel nouveau traité qui s'harmoniserait beaucoup mieux avec la stratégie que la France entend toujours pratiquer.

Lorsqu'on s'intéresse au détail des traités qui fondent l'UEO et l'OTAN, le terme de contrainte vient immédiatement à l'esprit tant ces engagements ont réussi à lier les destins des parties contractantes. Il faut cependant rappeler qu'à l'époque de la négociation de ces traités, il en allait de la survie collective des Etats du monde occidental face à une Union soviétique terriblement menaçante. Les traités multilatéraux d'alliance sont élaborés autour de cette liaison des destins qui s'opère par le truchement de la légitime défense collective. Ce principe fait l'objet de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord signé à Washington le 4 avril 1949 et du même article 5 pour ce qui concerne le traité relatif à la collaboration en matière économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective (UEO) signé à Bruxelles le 17 mars 1948 et amendé par le protocole signé à Paris le 23 octobre 1954. Ce dernier article stipule qu' : « *au cas où l'une des hautes Parties contractantes serait l'objet*

d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir : militaires ou autres. » Pour sa part l'article 5 du traité de Washington exprime et précise ce mécanisme de la manière suivante « *une attaque armée contre l'une ou plusieurs des parties sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes et par suite, les parties exerceront leur droit de légitime défense en prenant aussitôt telle action qu'elles jugeront nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord* ». Pour revenir à l'UEO, le traité de Bruxelles a mis en place une alliance militaire automatique par le biais d'une obligation « *d'aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires ou autres* » au cas où l'une des hautes Parties contractantes serait victime d'une agression. Plus précisément, si l'Allemagne ou la Grande-Bretagne avaient fait l'objet d'une agression armée, la France aurait eu l'obligation de leur porter « *aide et assistance par tous les moyens* ». On le constate, la contrainte est démesurée et, dans une logique de vertige, engage l'agresseur contre tout un continent. Il faut toutefois s'étonner du fait que cette logique n'ait pas été révisée et repensée avec la maîtrise par la France et la Grande-Bretagne de l'arme nucléaire et qu'au delà, la France, si attachée à son indépendance stratégique ait accepté de maintenir un tel automatisme et une telle sujétion de l'un envers tous.

Pour être plus nuancées (9), les obligations découlant du traité de Washington n'en demeurent pas moins tout aussi contraignantes et figent, pour ce qui concerne la France, toute véritable volonté stratégique indépendante. L'article 5 du traité (voir supra) fait en effet mention de la garantie principale de cet engagement à savoir : l'obligation de participer à la défense de l'un des membres qui serait l'objet d'une agression. Dès lors, ni choix ni alternative ne sont possibles. De plus, comme les dirigeants politiques se sont plu à le faire accroire à l'époque, le retrait français des structures militaires intégrées de l'Otan n'a en aucune manière mis fin aux obligations de l'article 5 du traité de Washington car la France reste entièrement partie à ce traité. De fait, en cas d'attaque contre la Turquie, la Grèce ou le Canada, pour prendre des exemples géographiquement, économiquement, culturellement et surtout stratégiquement fort éloignés de la France, cette dernière doit toujours et sans alternative possible prendre aussitôt « *l'action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord* ». Certes la liberté que laisse cette formule de juger des moyens appropriés pour résoudre la crise donne au traité de Washington un caractère moins automatique que celui de Bruxelles ; il n'en demeure pas moins que les destins de 16 puis aujourd'hui 19 Etats sont étroitement liés, ce qui ne manque pas d'inquiéter le stratège soucieux de pouvoir choisir ses alliés, ses cibles et les moyens à consacrer au but recherché. En outre, lorsque l'on considère les réticences des Etats-Unis à s'engager sur le sol bosniaque en 1995 et l'ampleur du retrait militaire américain en Europe, il est probable qu'en cas de conflit majeur impliquant un membre européen de l'alliance, tout sera entrepris par les Américains pour pousser les Européens à régler le problème eux-mêmes sans risquer la moindre goutte de leur sang. C'est bien de cette logique dont il s'est agi en 1995 lors de la négociation à Dayton des futurs Accords de Paris et dont il s'agit encore aujourd'hui derrière le concept « zéro mort » dont l'armée américaine a fait son credo. Parallèlement, il faut reconnaître que toutes les opérations importantes qui se sont déroulées sur le continent européen depuis la chute du mur de Berlin ont impliqué à un degré ou à un autre, l'Otan et les Etats Unis généralement associés avec l'UEO. L'intervention en

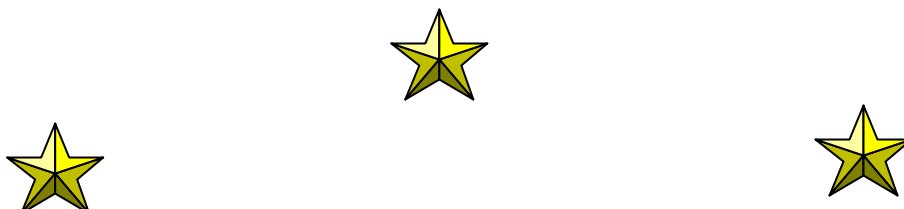
Albanie (opération Alba) en avril 1997, réalisée dans un cadre multinational et non dans celui de l'UEO n'a pu avoir lieu que grâce au soutien des Américains et les Européens ont démontré, en l'espèce, qu'ils étaient toujours incapables d'organiser et d'exécuter une opération militaire extérieure d'une ampleur significative sans leur soutien. De fait, s'agissant de l'Otan, l'impasse pour la France est double. D'une part, elle reste très étroitement liée à l'Otan par la force d'un article 5 qui scelle son destin en fonction de celui de 19 autres pays dont les intérêts vitaux sont souvent bien différents les uns des autres ; cette liaison étroite constituant une véritable impasse stratégique. D'autre part, sur un plan opérationnel et pratique, il apparaît qu'en Europe rien de véritablement efficace ne se peut faire sans l'appui de l'Otan et des Américains, lesquels s'engagent désormais dans un double processus visant à alléger leur dispositif européen tout en faisant de l'Otan, irremplaçable tribune de leur impérium militaire, la condition incontournable à la résolution des problèmes de sécurité en Europe. C'est d'ailleurs tout le sens du concept de GFIM (groupes de forces interarmées multinationales) développé depuis le sommet de l'Alliance à Bruxelles en janvier 1994 et qui imagine la mise sur pieds de groupes de forces multinationaux pour certaines missions menées par les seuls Européens tandis que l'Otan fournirait les états-majors projetables et rôdés qu'aucun pays du vieux continent ne possède en propre. La France, aveugle, en a bien pris acte et a privilégié la coopération internationale dans sa loi de programmation militaire 1997-2002 (10) en estimant notamment que la capacité opérationnelle et la disponibilité du Corps européen, de l'Eurofor et de l'Euromarfor en seraient accrues. Une fois de plus, c'est la qualité de l'outil qui l'emporte sur le concept de l'emploi qui peut en être fait. Certes la France a retardé sa réintégration au sein de la structure militaire intégrée de l'alliance en l'absence de conditions qu'elle estimait indispensables, et conserve par conséquent une relative indépendance d'emploi de ses forces dès lors qu'il ne s'agit pas d'appliquer l'article 5 du traité. Qu'en serait-il s'il fallait l'appliquer ? quel autre choix aurait la France sinon celui de s'engager militairement parce que l'Irak agresse la Turquie et parce que les Etats-Unis, qui fourniraient états-majors et appuis aériens mais pas un seul soldat au sol, la presseraient de le faire.

Au total, il apparaît que les grandes alliances auxquelles la France est toujours partie, représentent des pièges stratégiques redoutables. L'UEO d'abord qui, bien que moribonde, lie toujours les destins de pays européens avec une vigueur qui surprend celui qui ose se plonger dans l'exégèse de son traité fondateur. L'Otan surtout, qui maintient sur l'Europe une tutelle subtile visant à faire des partenaires européens des valets d'arme et laisser aux Etats-Unis, à peu de prix, la conduite des questions de sécurité en Europe . Les liens que nouent les mots des traités restent forts et si on les oublie, les événements viennent vite leur redonner vie, en l'espèce la guerre de Tchétchénie a amèrement rappelé le sens que les Russes donnent au mot souveraineté ! Le stratège, dans son souci de voir loin, doit s'en inquiéter tout comme il doit observer avec attention les orientations fédéralistes de la construction européenne. La conséquence sera une défense commune sur l'autel de laquelle il faudra sacrifier l'autonomie de décision et repenser la dissuasion nucléaire que la France a conçue il y a presque 40 ans et qu'elle pratique toujours.

En définitive, les engagements internationaux auxquels la France est partie, accords bilatéraux solennellement signés avec des Etats africains qui conservent avec leur ancienne métropole des liens économiques et culturels privilégiés ou alliances multilatérales nées d'un affrontement total de deux blocs que tout opposait, doivent être analysés sous l'angle de l'utilité stratégique. Autrement dit, ces lourds

traités qui engagent la parole d'un pays qui se pense et se veut toujours grand autant qu'exemple, viennent-ils appuyer ou au contraire obérer la stratégie française ? Une analyse macro-économique conjuguée à une vision stratégique globale pousse à répondre positivement à cette question. Il est exact que les liens touchant la défense et la sécurité, noués avec les Etats africains issus de l'ancienne aire coloniale française, participent au maintien d'une coopération privilégiée et polymorphe avec l'ancienne métropole, liens qui confinent souvent à l'hégémonie. De même, dans le domaine de la sécurité européenne, il semble difficile de rester hors les alliances majeures que fut en son temps l'UEO et qu'est aujourd'hui l'Otan. Ce serait pour un pays comme la France un abandon définitif de sa volonté et de sa vocation à garder voix au chapitre sur l'échiquier mondial. Or il apparaît pourtant, comme il a été précédemment démontré, que les engagements bilatéraux en Afrique pèsent plus sur le budget et la posture militaire de la France qu'ils ne ramènent de bénéfices concrets. Bien au contraire, on s'aperçoit que des pays que la France a longtemps soutenus se détournent promptement d'elle à l'occasion d'une alternance politique comme ce fut le cas au Zaïre en 1998. S'agissant des alliances multilatérales, UEO et Otan, et de l'inéluctable intégration européenne, le problème est plus complexe. Ressortissants de l'hypothèse d'un conflit majeur et d'une menace sur les intérêts vitaux de l'un des membres de ces alliances, les mécanismes élaborés par ces traités lient étroitement des destins qu'aucune menace ne rapproche plus et enclenchent un escalade apocalyptique qui, pour présenter à l'agresseur un indéniable aspect dissuasif, n'en demeure pas moins démesurée face aux menaces estimées probables à l'horizon d'une décennie. De ces alliances à l'évidence caduques, il résulte une indéniable perte d'autonomie décisionnelle, autrement dit, une grave mise en cause du principe fondamental en stratégie : la liberté d'action. Le processus actuel d'intégration européenne polymorphe procède d'ailleurs de la même logique de dilution décisionnelle et tend à installer des mécanismes consensuels là où fermeté et fulgurance de la décision s'imposent. Faut-il pour autant renoncer à toute alliance et prôner l'isolement de la France hors le processus d'intégration européenne ? Tel n'est pas le propos de ce mémoire. Le but est au contraire d'inviter à une lecture attentive et courageuse des engagements internationaux français afin de proposer la révision de ceux qui obèrent inutilement la liberté décisionnelle française et la dénonciation de nombreux autres, devenus inutiles et coûteux. Le droit international est devenu, on l'a vu, une contrainte particulièrement gênante à l'heure où tout est matière à plaider. Même si les aventuriers et les condottieri du XXI^e siècle pourront toujours allègrement en balayer les freins d'un revers de main, il n'en demeure pas moins vrai que des engagements revisités sous l'angle de l'efficacité stratégique assoiront la crédibilité et la grandeur d'un pays qui jamais plus ne sera dupe en engageant sa parole. Il est pour cela nécessaire de mieux former les décideurs militaires du plus haut niveau aux subtilités du droit international et de ne plus accepter que la négociation d'engagements touchant à la sécurité de la France soit exclusivement confiée à des juristes qui n'entendent rien aux impératifs stratégiques et confondent, dans leur doux angélisme, « l'Utopie » de Thomas More avec « le Leviathan » de Hobbes.

TROISIEME PARTIE



LA REMISE EN CAUSE DU CONCEPT FRANÇAIS DE DISSUASION NUCLEAIRE

Depuis bientôt quarante ans, la France a bâti une doctrine de dissuasion dont le pilier est constitué par la menace de frappes anti-cités. Cette doctrine a été publiée dans les livres blancs de 1972 et 1994 et elle a toujours suscité exégèse et glose, notamment dans la bouche et sous la plume des chefs de l'Etat qui se sont succédés à l'Elysée depuis 1966.

Face aux évolutions de l'opinion publique concomitamment à celles précédemment décrites du droit international, le discours officiel sur cette doctrine de dissuasion faisant fond sur la menace de frappe anti-cités s'est fait de plus en plus discret et flou pour devenir aujourd'hui extrêmement ambigu. Il était en effet inévitable que la France prenne acte des modifications de la situation internationale après la chute du mur de Berlin et comme il a été évoqué précédemment, elle s'est laissée enfermée dans un entrelacs complexe d'accords internationaux qui obèrent beaucoup sa liberté d'action. Or, non contents de réduire à peu de choses la capacité française d'action extérieure et autonome, ces mêmes engagements internationaux ont peu à peu mis hors la loi la stratégie anti-cités.

Au total, il est donc pertinent d'avancer qu'impuissante à agir avec profit hors de ses frontières, la France n'a plus de stratégie nucléaire cohérente. Pour en préserver néanmoins l'affichage, les hiérarques se contentent au mieux de réaffirmer l'existence d'une dissuasion sans jamais l'assortir d'indications relatives à son mode opératoire et sans oser jamais la qualifier, lui ôtant de ce fait toute crédibilité et soulignant l'absolue nécessité d'ouvrir un débat sur la doctrine de dissuasion. Dans le grand bouleversement que connaissent aujourd'hui les armées de la France, c'est

le seul élément qui demeure inchangé alors que tout démontre que c'est là que, depuis deux décennies environ, le besoin est le plus cuisant.

I) GENESE ET DEVELOPPEMENT DE LA DOCTRINE OFFICIELLE

Le processus de développement et de genèse de la doctrine française de dissuasion nucléaire est étroitement lié à une conjoncture géostratégique particulière qui prévalait au début des années soixante. A cette époque, la situation du monde, profondément marquée par de multiples conflits liés à la décolonisation, se résumait à l'affrontement des deux blocs. Tout en inscrivant l'action de la France parmi celle des démocraties occidentales, le Général de Gaulle souhaitait la doter de l'arme nucléaire dont il avait parfaitement perçu l'effet démultiplicateur de puissance et de prestige et, qui plus est, garante à ses yeux d'une réelle indépendance.

Cette volonté fut réalisée avec le succès de la première explosion expérimentale déclenchée à Reggane le 13 février 1960. Dès lors, il apparaissait nécessaire de donner à ce nouveau et formidable glaive une doctrine d'emploi, dont la cohérence avec la stratégie générale du pays devait être l'attribut premier. Porté par sa vision globale du rôle de la France dans le monde, le Général de Gaulle l'avait ébauchée depuis longtemps en son for intérieur et fut donc en mesure d'en formuler très rapidement les grands traits et notamment l'aptitude à atteindre les potentiels démographiques, autrement dit, les cités d'un agresseur éventuel. Ainsi, lors d'une visite au centre de recherche de Limeil il déclara « *Bien sûr avec leurs énormes bombes, les Russes ou les Américains peuvent tuer tous les hommes, cent fois ou mille fois ; il nous suffira, plus modestement, d'être en mesure de les tuer une fois. (11)* » Malgré l'opposition des partis politiques de gauche et de la presse daubant sur la « bombinette », une véritable doctrine s'élabora peu à peu au gré des discours présidentiels et des interventions des premiers ministres successifs. Parallèlement, l'opinion publique fut progressivement acquise au concept de dissuasion nucléaire à mesure que celui-ci semblait figer une paix toute relative mais néanmoins bien réelle sur le sol de France. Dans le détail, c'est à Raymond Barre que l'on doit l'exposé le plus précis de la doctrine française essentiellement fondée sur la capacité anti-cités. Dans un discours resté fameux prononcé le 18 juin 1977 à Mailly le camp il déclara : « *avec ses trois composantes (sous-marins, missiles basés à terre et avions pilotés) dont la complémentarité renforce mutuellement la sûreté, notre force nucléaire stratégique a atteint un niveau suffisant pour pouvoir, à coup sûr, infliger à n'importe quel agresseur éventuel, au cœur même de son territoire, des dommages tels qu'aucun chef d'Etat ou de gouvernement ne puisse envisager un seul instant de faire courir à son peuple un tel risque ... Notre objectif n'est pas la parité mais la suffisance... Pour atteindre et conserver cette suffisance, nous avons adopté et nous maintiendrons la solution la plus efficace, la moins coûteuse et la seule qui soit réellement dissuasive : celle qui consiste à menacer les grandes agglomérations d'une nation adverse, où se concentre la plus grande part de sa puissance démographique et économique.* » il a cru également utile d'ajouter cette précision « *Le ralliement récent de certains partis politiques à la force nucléaire stratégique est en fait assorti de conditions qui lui ôteraient d'emblée toute efficacité dissuasive On nous engage en effet à abandonner la stratégie anti-cités qui est la seule, et je le répète, qui soit pour notre pays vraiment dissuasive.* » De même retrouve t-on cette

thèse chez les théoriciens les plus éminents de l'arme nucléaire ; ainsi le Général Gallois (12) qui compte parmi les meilleurs d'entre eux écrit : « *C'est pourquoi, à partir du moment où elle est dirigée contre le système démographique de l'adversaire, la menace de représailles thermo-nucléaires prend tout son sens et acquiert une réelle force dissuasive.* » Ces deux exemples démontrent sans conteste que la doctrine est clairement bâtie sur un emploi contre les cités adverses. Face à une grave menace portant sur son territoire national « sanctuarisé » ou sur ses intérêts vitaux, le France réagirait en mettant en œuvre une stratégie anti-cités, que l'agression fût nucléaire ou pas. De plus, il est apparu évident que la connaissance par l'adversaire potentiel des règles du jeu stratégique que la France se disait prête à jouer, participait également et puissamment à la dissuasion. Fondée sur ces éléments doctrinaux parmi lesquels la frappe anti-cités occupe une position cardinale, la dissuasion nucléaire a rallié tous les suffrages et obtenu l'adhésion de toutes les tendances politiques. Ainsi, après le rapport Kanapa qui, en 1977 marque la fin de l'hostilité du parti communiste à la doctrine de dissuasion nucléaire, le parti socialiste a officiellement adhéré au concept en 1978. En 1983, c'est l'église catholique qui exprime son ralliement à la stratégie nucléaire. A partir de cette date, qui correspond à un abandon de l'idéalisme politique par les socialistes au pouvoir depuis 1981, il est pertinent de parler d'un véritable consensus national à propos de la dissuasion nucléaire. Les sondages illustrent clairement cet état de fait puisque dans les années 80 les Français se sont toujours déclarés à plus de 65% favorables à une dissuasion qui conservait aux yeux du grand public un caractère abstrait et théorique très marqué, propice à l'apaisement des consciences.

A la veille de la chute du mur de Berlin, dans l'hypothèse où il faudrait aller au bout de ce concept, la destruction programmée des grandes cités de l'empire soviétique semblait donc chose admise. Or, en fait, cette éventualité paroxystique, réfutée dès le début par les opposants actifs de la dissuasion a tout simplement été diluée puis évacuée du discours sans qu'on puisse exciper du fait que la même évacuation ait été parallèlement faite dans le détail de la construction logique doctrinale. Il reste intéressant de rappeler les étapes de ce processus qui a vidé la doctrine de dissuasion de sa substance.

Le consensus précédemment évoqué n'était pas aussi parfait que l'image donnée par les sondages d'opinion. On a vu que ces bons résultats résultaient pour une bonne part de l'habile évacuation du discours des aspects les plus dérangeants de la doctrine de dissuasion nucléaire, la capacité de frappe anti-cités. Dans le domaine international, des contestations précises et argumentées à la doctrine de dissuasion nucléaire sont également apparues très tôt. Elles n'ont pas particulièrement visé la France mais, plus généralement, le club des pays possédant l'arme nucléaire. Ce club étant fort restreint, il était impossible à le France de ne pas se sentir visée par une contestation à caractère général. Dans le détail, dès 1961, l'Assemblée générale des Nations-Unies adopta une résolution (13) déclarant que « *L'emploi des armes nucléaires et thermonucléaires est contraire à l'esprit, à la lettre et aux buts de la Charte des Nations-Unies et constitue en tant que tel une violation de la Charte.* » De semblables résolutions, certes sans portée juridique et donc sans aspect véritablement contraignant, furent cependant régulièrement répétées à l'instigation des pays communistes. A partir des années 70, l'approche des remises en cause de la doctrine de dissuasion nucléaire devint différente et trouva un appui particulièrement virulent dans les mouvances pacifistes et écologistes tandis qu'elle s'évertuait à sensibiliser avec quelque succès, les opinions

publiques européennes aux risques environnementaux liés à la défense nucléaire. Des échos de cette rhétorique se retrouvent dans le discours institutionnel. Ainsi l'article 26 de la déclaration de Stockholm de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement, en 1972, précisa-t-elle que « *L'homme et son environnement doivent être protégés des effets des armes nucléaires et des tous autres moyens de destruction massive. Ces Etats doivent s'efforcer de parvenir à un accord international, dans les organismes internationaux compétents, sur l'élimination et la complète disparition de telles armes.* (14) » Cette déclaration n'était, il faut le reconnaître, qu'une déclaration d'intention et non un engagement international ; elle révèle néanmoins un état d'esprit très critique à l'égard de l'arme nucléaire qui d'emblée et sans équivoque, est diabolisée par la plus haute instance internationale. L'isolement croissant des puissances nucléaires fut encore plus ouvertement marqué cinq ans plus tard lorsqu'en 1977, le protocole additionnel aux Conventions de Genève fut signé. Cet engagement a cette fois très clairement banni le recours à l'arme nucléaire contre des populations civiles et par conséquent tout mode opératoire qui viserait les centres urbains. L'article 51.5 du protocole dispose notamment que « *Seront en outre considérés comme effectués sans discrimination (et donc interdits) les types d'attaques suivants : Des attaques dont on peut dire qu'elles causent incidemment des pertes en vies humaines, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil ou une combinaison de ces pertes et dommages, qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu.* » Mis en posture délicate, les membres de l'OTAN, et parmi eux les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, déclarèrent que ce protocole ne s'appliquait qu'aux armes classiques et ne limitait ni n'interdisait l'usage d'armes nucléaires, sans pour autant déposer de réserves formelles. Ce n'est qu'en 1998 que la Grande-Bretagne, soumise à la pression d'un élan général de ratification de ce protocole, prendra soin, avec le pragmatisme qu'on lui connaît, de déposer des réserves.

Tout aussi concernée par ce protocole que la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, la France a tout bonnement refusé de signer ce traité. Pour justifier cette position, elle a argué du fait que certaines dispositions du protocole relatives aux attaques sans discriminations (article 51), à la protection des biens civils (article 52) et aux objectifs militaires situés dans des localités fortement peuplées portaient atteinte au droit de légitime défense d'un Etat tel que défini par l'article 51 de la Charte des Nations-Unies. Que la France le veuille ou non, il ressort de ces arguties que la stratégie anti-cités et la doctrine d'emploi de l'arme nucléaire qui en résulte, sont mises à l'index par la communauté internationale. Il résulte de cette mise au ban virtuelle un discours édulcoré et un glissement sémantique exacerbés par le fait que dès 1991, seulement 57% des Français déclaraient accepter une frappe nucléaire en riposte à une attaque du même type. Dès lors, il fut pertinent de dire que par opportunisme politique et par confort intellectuel, le débat sur l'objet de la stratégie nucléaire française a été délibérément esquivé. Des controverses sur la sémantique qualificative : missiles tactiques ou préstratégiques, venant opportunément donner l'illusion d'un bouillonnement intellectuel qui n'a pourtant jamais osé débattre de la nature des objectifs. Toute aussi spécieuse fut avancée l'idée séduisante que l'incertitude quant aux objectifs participe et exacerbe la dissuasion.

Pour en revenir à ce qui prévaut aujourd'hui, la stratégie nucléaire française toujours fondée sur la stratégie anti-cités apparaît dans le discours doctrinal officiel d'aujourd'hui vidée de son sens car on s'y contente de formules elliptiques qui traduisent l'érosion du glaive sur l'autel du conformisme international comme sur

celui de l'opportunisme politique. Dans cette logique de castration stratégique, l'ultime coup de grâce à la doctrine de dissuasion nucléaire a été donné par François Mitterrand qui, dès 1990, déclarait « *La stratégie de dissuasion est un élément diplomatique d'empêcher la guerre, non de la gagner* ⁽¹⁵⁾ » déniait finalement à l'arme nucléaire toute capacité une fois le conflit engagé.

Il est donc aujourd'hui vital de repenser la stratégie nucléaire française car la doctrine anti-cités qu'on pressentait honteuse depuis longtemps, est aujourd'hui très clairement mise hors la loi.

II) LE DEBAT SUR LA LICEITE ET SES CONSEQUENCES

Après les remises en cause générales ou mezzo voce des années 70 et 80 qui, cependant, cédaient toujours le pas à l'implacable logique de l'affrontement des deux blocs nucléaires, on assiste depuis le milieu des années 90 et à la faveur du relatif éloignement d'un affrontement nucléaire, à une vague de condamnations beaucoup plus explicites et ciblées qu'auparavant. Cette propension au renoncement à la stratégie nucléaire trouve d'ailleurs, pour d'évidentes raisons d'image et de bonne conscience, dans les rangs du monde politique et diplomatique français ses thuriféraires les plus virulents. Au total, il faut bien admettre que la stratégie anti-cités qui, pour toutes les raisons précédemment exposées, est devenue tacite dans le corpus doctrinal, doit être aujourd'hui considérée comme définitivement hors la loi et appelle donc par voie de conséquence une complète redéfinition des modes opératoires et des objectifs de la dissuasion nucléaire française.

Dans ce processus de montée et de surenchère des condamnations, la Cour internationale de justice a joué un rôle moteur. Saisie d'une demande d'avis par l'Organisation Mondiale de la Santé ⁽¹⁶⁾ sous la pression de nombreuses organisations non gouvernementales, le 14 mai 1993, la Cour internationale de justice a été officiellement interrogée par l'Assemblée générale de l'ONU le 15 décembre 1994 ⁽¹⁷⁾ sur la question suivante : « *Est-il possible en droit international de recourir à l'emploi des armes nucléaires en toute circonstance ?* » L'avis de la Cour a été rendu le 8 juillet 1996 et marque une étape importante dans l'histoire du droit international. En se fondant sur les règles applicables au droit humanitaire et au droit des conflits armés, mais écartant toute référence au génocide et au droit de l'environnement, la Cour a considéré que « *la menace ou l'emploi d'armes nucléaires serait généralement contraire aux règles du droit international applicables dans les conflits armés et spécialement aux principes et règles du droit humanitaire.* » Dans le point 41 de son avis la Cour a jugé utile de répéter que « *l'emploi de la force... doit satisfaire aux exigences du droit applicable dans les conflits armés, dont en particulier les principes et règles du droit humanitaire.* » De plus, dans le point 47 de son avis la Cour a relevé qu'« *un Etat ne peut se déclarer prêt à employer la force que si cet emploi est conforme aux dispositions de la Charte des Nations-Unies.* » De ce que précise ce point, pouvait être défendue l'éventualité d'une légitime défense, certes nucléarisée, mais néanmoins conforme à la notion de légitime défense telle que définie dans l'article 51 de la Charte des Nations-Unies. C'eût été une complète victoire pour les tenants de l'angélisme, parmi lesquels le directeur des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères, qui voient dans cet avis et tout particulièrement dans ses points 66 et 67 ⁽¹⁸⁾, des conclusions particulièrement

bienvenues pour la stratégie de dissuasion nucléaire de la France. Des commentateurs encore plus enthousiastes, comme Vincent Coussirat-Cousters (19), ayant même estimé que « *La Cour n'a donc pas seulement reconnu la dissuasion nucléaire comme un fait, elle en a aussi admis les effets juridiques parce que cette dissuasion est fondée sur le droit de légitime défense* ». C'est oublier un peu vite que sur ce point précis de la légitime défense qui semble, fort à propos, lever tous les freins que l'avis de la CIJ met à l'emploi des armes nucléaires, la Cour a précisé dans le point 41 de son avis que « *La soumission de l'exercice du droit de légitime défense aux conditions de nécessité et de proportionnalité est une règle de droit international coutumière* » tout en se gardant de préciser jamais ce qu'il fallait entendre par proportionnalité ni sur la manière de l'apprécier.

Au total, il faut reconnaître que l'avis de la Cour internationale de justice est un chef d'œuvre de l'art allusif et qu'à l'interprétation optimiste il faut au contraire opposer l'analyse réaliste pour constater que cet avis rend inapplicable voire totalement illicite toute stratégie anti-cités parce qu'elle est par essence contraire aux principes du droit humanitaire. De même, lorsque l'avis aborde la notion de « *circonstances extrêmes* » où celle de « *survie de l'Etat* » il s'oppose à celle, bien plus extensive, d'intérêts vitaux que le Livre Blanc sur la Défense expose. On l'a bien compris, d'après l'avis de la Cour internationale de justice, la seule possibilité d'emploi de l'arme nucléaire reste le cas de légitime défense absolue, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations-Unies, sous réserve d'une proportionnalité de la riposte. Lorsqu'on rappelle les termes du discours du 23 février 1996 du Président de la République « *Tout agresseur qui voudrait porter atteinte à nos intérêts vitaux doit rester convaincu de notre capacité et de notre détermination à les préserver.* » on mesure à quel point cette stratégie proactive est en dehors de l'espace de liberté laissé à l'emploi des armes nucléaires par la CIJ.

L'apparition d'une justice pénale internationale dont les conséquences humaines et psychologiques ont été précédemment développées a apporté des compléments à ces attaques généralisées contre la stratégie de dissuasion nucléaire et plus précisément contre ses aspect anti-cités. Cet appui appert du fait que les tribunaux pénaux internationaux ont très souvent été amenés à se prononcer sur les notions d'attaques contre les populations civiles, de légitime défense et sur celle de proportionnalité. Statuant dans l'affaire Martić le 8 mars 1996, la chambre de première instance n°1 du Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie a estimé que « *la règle selon laquelle, en aucune circonstance, ni la population civile en tant que telle, ni les personnes civiles ne doivent faire l'objet d'attaques, même face à un comportement illicite de la partie adverse, fait bien partie du droit international coutumier et doit être respectée dans tous les conflits armés* ». Même si les exemples de violation d'une telle règle foisonnent comme dans le cas des bombardements de la seconde guerre mondiale ou, plus récemment, dans celui du bombardement de Grozny, le TPIY a clairement posé un principe amenant à conclure, même dans le cas d'une riposte, au caractère pénalement répréhensible de toutes les stratégies anti-cités et parmi elles, la plus terrible qui soit, à savoir la stratégie anti-cités nucléaire. Dans la même logique de condamnation claire et formelle, la création récente de la Cour pénale internationale (CPI) lors de la conférence de Rome qui s'est tenue du 15 juin au 17 juillet 1998, a marqué un nouveau pas vers la fin de toute stratégie nucléaire. En effet, l'article 12 de son statut pose le principe de compétence de la Cour pour les crimes contre l'humanité, ces derniers étant définis dans l'article 7 de ce même statut comme « *des actes commis*

dans le cadre d'une attaque généralisée et systématique dirigée contre une population civile ». Le même article précise en outre que « *par attaque dirigée contre une population civile, on entend le fait de commettre des actes contre toute population civile, en application ou dans la poursuite d'une politique d'un Etat ou d'une organisation ayant pour but une telle attaque* ». De plus, s'agissant des crimes de guerre et malgré le fait que la France, à l'issue de débats acharnés, a réussi à ne pas faire inscrire les armes nucléaires sur la liste des armes interdites, la notion qui en est retenue est particulièrement gênante pour elle. Ainsi, l'article 8 du statut de la CPI dispose que la Cour a compétence pour connaître en particulier mais non exclusivement des crimes de guerre commis sur une grande échelle ou de manière systématique. Dans le même article 8, le statut de la Cour retient surtout comme crimes de guerre : « *le fait de lancer une attaque délibérée en sachant qu'elle causera incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles ou des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel qui seraient manifestement excessifs par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire direct et concret attendu.* » Il n'y a pas meilleure description des effets d'une attaque nucléaire anti-cités et l'analyse comparative du statut de la CPI et du protocole additionnel de 1977 montre que les termes de l'article 8 de ce statut et ceux employés dans le protocole sont rigoureusement identiques. Or, si à l'égard du protocole additionnel, la France peut estimer comme ses alliés américains ou anglais qu'il lui reviendrait d'apprécier le cas échéant la question du respect de la proportionnalité en fonction de ses réserves d'interprétation opportunément déposées, il n'en va pas de même avec la CPI. En effet la création de cette cour transfère à des juges, sans doute très enclins à partager les positions formulées par le TPIY à l'occasion de l'affaire Martić, la responsabilité a posteriori de cette appréciation du respect de la proportionnalité et de la nature du crime jugé. Ce n'est pas l'introduction dans le statut de la CPI d'un article aux termes duquel, pendant une période de sept ans, la CPI n'a qu'une compétence consultative en matière de crimes de guerre, ne change rien au fond de cette problématique. Ce n'est qu'une mesure dilatoire.

En définitive, en portant sur les fonts baptismaux une Cour pénale internationale à vocation pérenne, la Conférence de Rome a nettement confirmé la mise hors la loi toute stratégie nucléaire formalisée. Dans le détail, aucun pays ne peut plus afficher aujourd'hui de stratégie visant des villes en tant que telles. La justice internationale, instrumentalisée ou pas, s'est véritablement emparée d'un sujet qui jusqu'alors relevait de façon exclusive de la politique et de la stratégie dans l'acception noble de ces deux termes.

III) LES PERSPECTIVES ACTUELLES

Face à cette impasse juridique autant que doctrinale, il apparaît hautement nécessaire voire vital d'entreprendre une révision de la doctrine de dissuasion nucléaire. C'est presque un poncif de dire que la situation stratégique a changé, toutes les publications institutionnelles du ministère de la défense le répètent à l'envi. Il faut pourtant tirer conséquence du fait qu'aux menaces d'un affrontement généralisé entre deux blocs se sont substitués des tensions Nord-Sud et des antagonismes qui se déclinent dans le domaine juridique ou économique ou, plus subtilement encore, qui ressortissent de la sphère de l'influence, bien plus rebelle à

l'analyse. Dans son discours du 23 février 1993, le Président de la République a bien relevé le caractère incertain de la menace éventuelle : « *L'incertitude persiste sur les équilibres qui s'établiront à l'Est de l'Europe et donc sur les risques pour notre propre sécurité. Sur d'autres continents existent déjà des armes de destruction massive, nucléaire ou autres et l'on ne peut exclure qu'elles puissent un jour affecter nos intérêts vitaux.* » La doctrine de dissuasion nucléaire telle qu'elle fut conceptualisée par le général Gallois et telle qu'elle est elliptiquement reformulée dans le Livre Blanc sur la Défense, est creuse et hors la loi, nous l'avons démontré. Qui plus est, elle n'est manifestement pas plus applicable face à une situation stratégique radicalement bouleversée. En la matière, Michel Rocard déclarait en 1996 « *Qui dissuadons-nous au juste en ce moment ?...la réponse officielle est personne...La France ayant laissé savoir en outre, comme quatre autres puissances nucléaires reconnues, qu'elle n'envisageait en aucun cas l'emploi de l'arme contre les puissances signataires du traité de non-prolifération, nous ne dissuadons, de fait, personne ou à peu près personne (20).* » Il est en outre devenu évident que l'arme nucléaire n'a pas plus empêché la multiplication des conflits classiques depuis 1945, dont une cinquantaine ont concerné des puissances dotées de l'arme nucléaire. Plus proches encore, le conflit irakien ou les guerres de l'ex-Yougoslavie ont démontré la stérilité d'une dissuasion nucléaire face à des pays convaincus du non-emploi d'armes nucléaires à leur encontre. On peut donc redouter avec raison que la réalité de dissuasion nucléaire ne se réduise aujourd'hui à un existentialisme prudent faisant fond sur des doctrines imprécises et entérinant une certitude de non-emploi. Dans une situation extrême, notion qui reste à définir précisément, le Président de la République ferait ce qu'il estimerait devoir faire...On ne peut être moins clair. Il faut donc et en définitive se résoudre à admettre que la France n'a plus de stratégie nucléaire mais des armes nucléaires « *en attente stratégique* » formule qui est une manière élégante de dire « *dont on ne sait plus que faire* ».

Au delà, l'abandon des essais nucléaires après le chant du cygne de leur spectaculaire reprise, la signature du traité d'interdiction complète des essais nucléaires, la décision prise en 1997 de désactivation des PC nucléaires de Taverny impliquant qu'on accepte désormais de gérer une éventuelle crise nucléaire à partir d'un centre opérationnel mal protégé et à la merci des émotions populaires, laissent incontestablement penser que le recours à l'arme nucléaire est, par principe, définitivement abandonné. La professionnalisation des armées, décidée le 23 février 1996, le démontre tout autant. En la matière le Président Valéry Giscard d'Estaing posait la question très justement de la cohérence du raisonnement global et des moyens mis en œuvre dans un discours prononcé devant l'IHEDN le 1^{er} juin 1976 : « *Est-ce qu'un Président de la République, ou un gouvernement, qui ne confieraient les moyens de défense qu'à une partie restreinte et très professionnalisée de la population, apparaîtrait comme ayant une crédibilité internationale pour ce qui est de sa volonté de faire appel aux armements nucléaires stratégiques.* » C'est bien de volonté, de renoncement, de crainte de perte de crédibilité et de respectabilité internationale dont il s'agit aujourd'hui. Le Président Giscard d'Estaing avait bien prévu cet enchaînement que lui voulait précisément éviter.

L'abandon implicite de la stratégie nucléaire se lit clairement dans les faits et apparaît en filigrane dans les discours officiels du plus haut niveau. Parallèlement à ce mouvement, les toutes dernières années de la décennie 90 ont vu une ultime attaque de la part de la communauté internationale et de ses instruments et normes juridiques. Cette flèche du Parthe a consisté en une tentative

de faire formellement abandonner le recours aux armes nucléaires par les Etats soucieux de respectabilité. Dans ce but, la première commission de l'Assemblée Générale des Nations-Unies a adopté à la fin de l'année 1998 une résolution intitulée « *vers un monde exempt d'armes nucléaires, la nécessité d'un nouvel ordre du jour* ». D'ores et déjà, des zones entières et importantes de la planète, Antarctique, Amérique du Sud et Caraïbes, Pacifique Sud, Afrique, Asie du Sud-Est, ont été « dénucléarisées » et le traité de non-prolifération a recueilli 186 adhésions sur 190. En outre, cette même année 1998 a vu quatre résolutions présentées aux Nations-Unies sur le projet de traité sur le désarmement, quatre autres ont concerné l'emploi de l'arme nucléaire dont une, particulièrement importante, précise et accroît la portée de l'avis rendu en 1996 par la Cour internationale de justice dont les conséquences délétères ont été précédemment étudiées. Alors que la pression internationale va croissant, en France, le consensus national sur la détention et l'emploi de l'arme nucléaire s'effrite régulièrement. Le plus inquiétant reste que cet effritement ne s'exprime pas par des manifestations ou des mouvements de contestation virulents, mais par l'indifférence, l'ignorance et le désintérêt des élites. La vacuité du discours officiel (21), contribue à cette érosion rapide du consensus alors qu'il cherchait précisément à atténuer les doutes en demeurant imprécis et globalisant ; chaque année, la part des opinions favorables à la dissuasion nucléaire baisse de 1 à 2%. Cette propension est si nette depuis cinq ans qu'il est aujourd'hui pertinent et nécessaire d'envisager un véritable retournement de l'opinion publique française sur ce sujet. Enfin, s'agissant des engagements de droit international auxquels la France est partie et plus précisément dans le cas de la Cour Pénale internationale, la fragilité des mesures dilatoires élaborées dans l'urgence à Rome en juillet 1998 font que la France ne pourra raisonnablement pas ne pas se rallier à la compétence obligatoire de la CPI en matière de crimes de guerre. Puis, dans un avenir très proche, il faut s'attendre à voir les armes nucléaires solennellement déclarées illicites en droit international ; c'est déjà presque le cas mais, comme il a été précédemment démontré, cela reste pour l'heure une conséquence logique de dispositions portant sur d'autres sujets.

En conclusion, face à toutes ces attaques et ces menaces qui viennent du juridisme ambiant, il apparaît que la France, dans le domaine nucléaire, ne peut plus avoir ni stratégie ni discours ; tout au plus gère-t-elle des situations tout en continuant à consacrer à la dissuasion nucléaire une part importante du budget de sa défense. Si une réflexion renouvelée sur la panoplie d'armes souhaitables et l'organisation subséquente des armées a été vigoureusement et correctement engagée depuis 1996, il paraît aussi urgent de prendre acte des effets du droit international sur la substance de la doctrine stratégique et nucléaire française. L'objectif est bien de rebâtir un discours légitimant à l'usage des citoyens. Parallèlement, il s'agit également d'oser élaborer une doctrine stratégique qui affiche froidement le plus parfait mépris pour les restrictions énoncées par le droit international en matière d'emploi des armes nucléaires ou, à l'inverse, qui en prenne explicitement acte. Le but est bien de reforger un glaive qui inspire la crainte plutôt que le mépris.



CONCLUSION

Pour conclure l'ensemble de ces développements, ou en résumer l'essence à la dialectique complexe du droit et de la force, l'un encadrant et justifiant l'autre tandis que la force donne au droit tout son sens et sa crédibilité, on peut avancer que le célèbre hémistiche de Cicéron «*cedant arma togae*» semble ne plus procéder de l'évidence tant les rapports du droit et de la force semblent aujourd'hui tour à tour plus simples et plus brouillés. Pour s'en convaincre il faut relire le Général Claude LE BORGNE qui, à propos de ces rapports entre force et droit, exprime dans l'une de ses dernières œuvres le jugement suivant : «*on a beaucoup glosé, depuis Pascal, sur les rapports de la force et du droit. La pente actuelle, en Occident, conduit à exalter le droit, ou la justice, au point que l'on imaginerait se passer de la force ou la réduire à un signe, une allusion. Cette pente est dangereuse. La force est au commencement. Sans elle il n'est point d'ordre, un tribunal sans gendarmerie ne vaut rien, le fort incapable d'agir trahit le faible et, pour condamner la guerre avec quelque chance d'être entendu, il faut être prêt à la faire*(22)». On ne saurait mieux condenser la thèse de tous les développements précédents. Il faut admettre et reconnaître que le juridisme ambiant bâillonne l'usage raisonné de la force et que c'est la guerre qu'on cherche, par des voies détournées, à éliminer. Quelles sont les étapes de ce cheminement ?

On l'a vu, il s'agit d'abord d'un lent mais irrémédiable infléchissement du droit international qui altère le socle logique des relations inter-étatiques pour justifier tout et son contraire. A cette érosion du principe cardinal en droit international public qu'est la notion de souveraineté répond concomitamment l'altération de son corollaire : la notion fondamentale en stratégie qu'est le sanctuaire. S'agissant des juridictions pénales internationales que bien des hommes politiques français ont appelées de tous leurs vœux, on s'aperçoit aujourd'hui que derrière les bons sentiments dont ces juridictions sont pétries se dissimule un redoutable pouvoir de nuisance que relaient et qu'exploitent

des acteurs nouveaux, les ONG, dont on cherche en vain la légitimité démocratique.

Toutefois, pour s'être intensifiée et opacifiée la contrainte du droit international sur la stratégie générale française n'est pas nouvelle. En effet, l'analyse des instruments qui lient la France, bilatéralement ou multilatéralement, montre que la liberté d'action dont se prévaut largement le discours stratégique français n'est plus qu'un mythe depuis longtemps.

La dernière et cruciale étape et de ce cheminement, conduit à établir dans une dernière partie que la pierre angulaire de la stratégie française, la dissuasion nucléaire anti-cités, est, au regard du droit international à mettre au rebut.

Que faut-il conclure de ce cheminement démonstratif ? La prudence voudrait qu'on s'effraie de ses conséquences pour se ranger bien vite sous le parapluie stratégique des Etats-Unis ; sans avoir jamais entamé la moindre esquisse d'une démarche stratégique autonome, c'est le choix qu'ont fait très tôt tous nos partenaires européens. Au contraire, une démarche cynique inviterait à rester confiant dans les choix français en arguant du fait que les juristes et les gens de robe n'ont jamais gagné aucune bataille et que la réalité des conflits moderne démontre que toutes les belles conventions qui prétendent civiliser la guerre n'en ont limité ni l'horreur ni l'ampleur. En définitive, l'ensemble des questions évoquées tout au long de ce mémoire invite plutôt à un subtil compromis. Dans un monde où le juridisme prend une place de plus en plus importante, il est nécessaire que militaires et stratèges prennent ensemble acte de cette nouvelle dimension et du fait que même pour la guerre le droit peut être dit. Il en résulte une banalisation du guerrier qui n'est plus l'acteur à qui tout est permis parce qu'il agit dans une situation d'ultime exception. En outre, l'analyse systématique et précise des engagements qui lient la France en droit international peut sans doute permettre d'en identifier incohérences et pesanteurs. Au delà, elle doit inviter à une meilleure coordination entre stratèges et responsables politiques dans le cadre des négociations des grands traités internationaux, et notamment ceux qui tendent à mettre sur pieds une justice pénale internationale. Sans renoncer à la volonté louable de châtier les auteurs de crimes de guerre, une meilleure synergie permettrait d'analyser ce que les bons sentiments recèlent de risques et de dommages lorsqu'on les applique à la stratégie qui, toujours, elle, procède d'une démarche réaliste. Or, aujourd'hui, les directeurs des départements juridique et stratégique du ministère de la défense ne sortent pas de Saint-Cyr, de l'Ecole de l'Air, de Navale ou de Polytechnique mais de l'ENA. Les militaires, quant à eux, s'effraient du juridisme sans y rien comprendre et, partant, restent indifférents à tous les écueils que le droit international élaboré par les seuls juristes sème dans le domaine stratégique.

Le Maréchal de Saxe disait des soldats qu'ils sont « *comme les vieux manteaux, on se souvient seulement d'eux quand vient la pluie* ». A ne pas former les militaires aux contraintes stratégiques du droit international et à laisser ces domaines à quelques très hauts fonctionnaires sans réelle expérience stratégique, il faut craindre qu'il n'y ait plus de manteaux efficaces pour faire obstacle à la fureur des prochaines pluies !

RENOIS

- 1** : Les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda (TPIY et TPIR) ont été créés par des résolutions de l'ONU.
- 2** : Antoine Rougier, revue générale de Droit international public n° 1910, page 52.
- 3** : Serge Sur, Professeur à l'Université Panthéon-Assas, Revue de Droit Public.
- 4** : André Thiéblemont, « actions extérieures, le vide stratégique », le Casoar, janvier 1994
- 5** : Claude Wauthier, « Quatre présidents et l'Afrique : De Gaulle, Pompidou, Giscard d'Estaing, Mitterrand », Paris éditions du Seuil, 1995, page 127
- 6** : Limam Ziyad « Et si l'Afrique lâchait la France ? », jeune Afrique n° 1776 du 19-25 janvier 1995, page 17.
- 7** : Pierre Messmer, Actes de la journée de réflexion sur les engagements de la France au service de la paix, ministère de la Défense, SIRPA 1995, page 60.
- 8** : Résolution sur le fonctionnement du traité de l'Union européenne dans la perspective de la CIG de 1996 : mise en œuvre et développement de l'Union. rapport du 17 mai 1995 par Jean-Louis Bourlanges et David Martin.
- 9** : Frédéric Bozo, « La France et l'Otan », éditions Masson, Paris , page 33
- 10** : Loi de programmation 1997-2002, loi n° 96-589 – JORF du 03 juillet 1996
- 11** : Marc de Lacoste-Lareymondie, « Mirages et réalités, l'arme nucléaire française », éditions de la Serpe, Paris, 1964, page 34.
- 12** : Cité par Gérard Chaliand, « Anthologie mondiale de la stratégie », page 1463.
- 13** : 1653 . Déclaration sur l'interdiction de l'emploi des armes nucléaires et thermonucléaires, 24 novembre 1961, Assemblée générale, 16^{ème} session.
- 14** : La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement du 14 juin 1992 reprendra les mêmes principes en termes plus généraux, de nombreux accords internationaux ayant depuis concerné les armes de destruction massive.
- 15** : Conférence de presse de M. François Mitterrand, Président de la République, à l'issue du sommet de l'OTAN, sur l'affirmation d'une identité européenne et dans le domaine de la sécurité européenne du 6 Juillet 1990 .
- 16** : Résolution WHA 46-40 du 14 mai 1993 de l'OMS.

17 : Résolution 49/75K du 15 décembre 1994 à l'ONU.

18 : Point 66 de l'avis de la Cour, « la Cour n'entend pas se prononcer ici sur la pratique dénommée « politique de dissuasion ». Elle constate qu'il est de fait qu'un certain nombre d'Etats ont adhéré à cette pratique pendant la plus grande partie de la guerre froide et continuent d'y adhérer. »

19 : Annuaire français du droit international, XLII, 1996, CNRS éditions, Paris, page 353.

20 : Michel Rocard : préface au rapport de la commission de Canberra : « Elimignons les armes nucléaires », écrit le 15 janvier 1993, éditions Odile Jacob, Paris 1997.

21 : Cf. le discours du Premier ministre à l'ouverture de la 51^{ème} session de l'IHEDN en septembre 1998

22 : Général Claude Le Borgne « Le métier des armes » éditions ECONOMICA, page 153



GLOSSAIRE

AGNU : Assemblée générale des Nations-Unies

CPI : Cour Pénale internationale

CIJ: Cour Internationale de Justice

IHEDN : Institut des hautes études de défense nationale

OMS : Organisation mondiale de la santé

ONG : Organisation non gouvernementale

OUA : Organisation de l'unité africaine

PESC : Politique européenne de sécurité commune

RECAMP : Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix

RESEVAC : Evacuation de ressortissants

TPIR : Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie

TPIY : Tribunal Pénal International pour le Rwanda



BIBLIOGRAPHIE

- ALBION** (d') Jean : « Une France sans défense », Paris, éditions Calman-Lévy 1991.
- BETTATI** Mario, **KOUCHNER** Bernard : « Le devoir d'ingérence : peut-on les laisser mourir », Paris, éditions Denoël 1987.
- BETTATI** Mario : « Le droit d'ingérence- Mutation de l'ordre international », Paris, Editions Odile Jacob, 1996.
- BONIFACE** Pascal : « La volonté d'impuissance : la fin des ambitions internationales et stratégiques ? », Paris , Editions Seuil, 1996.
- BRAUMAN** Rony : « L'action humanitaire », Paris , Editions Flammarion, 1995
- CHAIGNEAU** Pascal : « La politique militaire de la France en Afrique », Paris, Editions CHEAM- La Documentation française, 1984.
- CHALIAND** Gérard : « Anthologie mondiale de la stratégie », Paris, Editions Robert Laffont, 1996.
- DEFOURNEAUX** Marc : « Guerre des armes, guerre des hommes », Paris, Editions ADDIM, 1994.
- DESTEXHE** Alain : « L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté », Paris, Editions Armand Colin, 1993.
- DOÏSE** Jean, **VAÏSE** Maurice : « Politique étrangère de la France : diplomatie et outil militaire 1871-1991 », Paris Editions du Seuil, 1992.
- GAULOIS** Jean : « Notre défense en mal d'une politique », Paris, Editions Economica, 1988.
- GISCARD d'ESTAING** Valéry : « Le pouvoir et la vie », Evreux, Editions Hachette, 1991
- GUEVRIEVRE** (de la) Jean : « Voyage au cœur de l'OTAN », Paris, Editions Seuil, 1996.
- LACOSTE-LAREYMONDIE** (de) Marc : « Mirages et réalités, l'arme nucléaire française », Paris, Editions de la Serpe, 1964.
- LE BORGNE** Claude : « Le métier des armes », Paris, Editions Economica, 1998.
- LESCURE** Karine : « Une justice internationale pour l'ex-Yougoslavie », Paris, Editions L'harmattan, 1994.
- MARTIN-PANNETIER** Andrée : « La défense de la France : Indépendance et solidarité », Paris, Editions Lavauzelle, 1985.
- MITTERRAND** François : « Réflexions sur la politique extérieure de la France », Paris, Editions Fayard, 1986.
- MOREAU-DEFARGES** Philippe : « Un monde d'ingérences », Paris, Editions Presses de Sciences Po, 1987.
- ROSE** (de) François : « Défendre la France », Paris, Editions Julliard 1989
- VALENTIN** François : « Regards sur la politique de défense de la France de 1958 à nos jours », Paris, Editions La Documentation française , 1995.
- VIVALTA** Georges : « Les casques bleus : une nouvelle fonction pour les armées nationales ? », Paris, Editions FEDN, 1977.

