

Session 1993 - 1994
Études particulières à option



**Conflits internes,
actions internationales :
rôle et place
des forces armées**



Chef d'escadron AUGUSTIN
Médecin principal DAL
Lieutenant-colonel DIONE (*Sénégal*)
Lieutenant-colonel MOTTIER
Lieutenant-colonel ZEROUAL (*Maroc*)

MINISTERE DE LA DEFENSE
COLLEGE INTERARMEES DE DEFENSE

Session 1993 - 1994
Etudes particulières à option
∞

Le 22 juin 1994

FICHE SYNTHÈSE

OBJET : - Conflits internes, actions internationales : rôle et place des forces armées.

S'appuyant sur les données du Livre Blanc largement diffusé, des informations de la presse, des états-majors et des cercles de réflexion, le comité a traité le sujet rappelé en objet.

En cette période de ruptures et de recomposition générale des forces géostratégiques et politiques, la France, "moyenne puissance mondiale", a procédé à une adaptation de sa doctrine de défense et de ses moyens militaires. Garanties de la sécurité du pays, les forces armées témoignent de la volonté de défense de la nation et contribuent par leur action à la mise en oeuvre des objectifs gouvernementaux : paix, maintien de la stabilité dans le monde, et respect du droit international.

C'est ainsi que le Livre Blanc redéfinit clairement les missions des forces armées dans le cadre de scénarios dont les numéros un, quatre et cinq impliquent une intervention des forces armées sous des formes diverses.

Dès lors, quelles sont d'une part les capacités d'action des forces armées, d'autre part les critères d'intervention, et enfin les limites des forces armées au sein d'actions internationales motivées par des conflits internes ?

*

* *

D'abord, la France détient un outil militaire adéquat en termes qualitatifs de savoir-faire. La prééminence des notions d'actions multilatérales dans des cadres politiques à géométrie variable et aléatoire n'est pas étrangère à la prise de conscience de l'inadéquation ambitions - besoins - moyens. Cette inadéquation n'interdit pas pour l'heure la conduite simultanée d'actions militaires d'un certain niveau. Cependant, elle met en exergue l'importance critique des critères d'intervention qui motivent ou justifient une action des forces armées.

* *

Ensuite, il convient de noter que toute intervention résulte d'une décision politique dont les critères sont variables, complexes et rarement reproductibles d'une situation à l'autre. L'ensemble des critères analysés par le comité démontre qu'il est abusif de parler d'une logique ferme, clairement identifiable ou mesurable. Chaque critère déterminant a sa propre logique et les raisons susceptibles d'en-

.../...

traîner la mise en oeuvre des forces armées demeurent liées à la conduite politique des affaires de l'Etat. La politique n'étant ni morale par vocation, ni transparente par nécessité, ne s'attache qu'à sauvegarder la liberté d'appréciation, de décision et d'action de l'Etat. Le pragmatisme et la préservation des intérêts vitaux de l'Etat doivent en conséquence constituer les seuls facteurs à prendre en compte. Cela étant dit, il importe d'examiner les limites de toute action des forces armées dans le cadre d'un conflit interne.

* *

Enfin et surtout, l'action des forces armées se heurte essentiellement à des limites politiques, militaires et techniques. Ces invariants ne sont guère préoccupants tant qu'ils s'inscrivent dans des équilibres géostratégiques sécuritaires relativement stabilisés. Toutefois, deux points méritent une attention particulière : la simultanéité de crises éventuelles importantes et le problème de la coopération internationale pour des situations survenant dans la zone traditionnelle d'influence française, à savoir l'Afrique.

Ces limites dictent les conditions dans lesquelles peuvent être employées les forces armées qui demeurent plus que jamais un outil à la fois privilégié, puissant et fragile des moyens de servir et de conduire la politique étrangère de la France.

- Introduction -

Succédant à cinquante ans d'un monde bipolaire, la décennie quatre-vingt-dix a amorcé une période de ruptures et de recomposition générale des forces géostratégiques et politiques, des équilibres économiques et sociaux, de l'irréductibilité et des repères idéologiques et culturels¹. L'allusion démagogique et teinté de messianisme d'un "nouvel ordre mondial" a cédé la place à des prises de conscience plus pragmatiques. Les interrogations existentialistes² ont été remplacées par la *realpolitik* mettant en exergue le consensus entre Etats-nations et la recherche d'un nouveau *statu quo* au sein des crises qui se multiplient. Ces crises redonnent le blason des Nations Unies tout en posant des questions fondamentales comme le droit d'ingérence humanitaire, les responsabilités du Conseil de Sécurité, le rôle des organisations internationales.

La Somalie a eu des effets discutables et temporaires, l'ex-Yougoslavie n'est pas une réussite et le Cambodge est un succès limité et partiel. L'organisation des Nations Unies (ONU) ne semble pas capable, comme la Société des Nations naguère, d'instituer de véritables mandats permanents, supplantant durablement des souverainetés défaillantes. Le mythe simplificateur de la guerre du Golfe n'est pas prêt de renaître de ses cendres.

Ce constat illustre à bien des égards l'adage de Paul Valéry : "Deux choses menacent le monde : l'ordre et désordre". La banalisation relative des expéditions sous mandat de l'ONU amène à réfléchir sur le problème des actions internationales dans les conflits internes et, en son sein, celui du rôle des forces armées.

Dans ce contexte, la France, "moyenne puissance mondiale", a procédé à une adaptation de sa doctrine de défense et des moyens censés la servir. Garante de la sécurité de la France, les forces armées témoignent de la volonté de défense de la nation et contribuent par leur action, à la mise en oeuvre des objectifs gouvernementaux en faveur de la paix, du maintien de la stabilité dans le monde et du respect du droit international.

...La France se donne ainsi trois buts principaux : 1) Affirmer une ambition européenne en matière de défense ; le traité de l'Union européenne en définit le cadre ; ce choix conduit à écarter deux options extrêmes : celle qui s'en remettrait uniquement à des coalitions de circonstance et celle qui viserait à construire dans un cadre européen de type fédéral, une organisation militaire intégrée ; (à noter cependant que les structures actuellement à l'étude dans le cadre européen font une large part à celles-ci). 2) Rénover le lien transatlantique en poursuivant l'adaptation de l'Alliance au futur contexte stratégique et à ses nouvelles missions, afin d'assurer la nécessaire permanence de l'engagement américain en faveur de la sécurité et de la stabilité de l'Europe. 3) Eviter la reconstitution de blocs militaires antagonistes, en établissant un cadre de sécurité incluant la Russie et en tenant compte du processus d'élargissement de l'Union européenne...³

.../...

¹Entretien avec Jean Duvigneaud, Le Monde, 18 janvier 1994.

²Lire "L'agonie de la culture", manière de voir n°9, septembre 1993.

³Livre blanc sur la défense - 1ère partie - chapitre 3 - 1. Vers une nouvelle architecture de sécurité en Europe.

Le livre blanc redéfinit ainsi clairement les missions des forces armées dans le cadre de scénarios dont les numéros un, quatre et cinq impliquent une intervention des forces armées sous des formes diverses.

Les six scénarios d'emploi des forces armées et de la gendarmerie, dont "*les probabilités d'occurrence sont extrêmement différentes*" sont : 1) un "*conflit régional ne mettant pas en cause nos intérêts vitaux*", avec un degré de probabilité élevé à court et moyen terme ; 2) un "*conflit régional mettant en cause nos intérêts vitaux*", considéré comme plausible à moyen terme ; 3) une "*atteinte à l'intégrité du territoire national hors métropole*", avec une probabilité relativement faible aujourd'hui, mais qui pourrait s'accroître au fil du temps ; 4) la "*mise en oeuvre des accords de défense bilatéraux*", avec une probabilité très élevée et pouvant survenir sans délai ; 5) des "*opérations en faveur de la paix et du droit international*", un scénario qui peut évoluer "*vers un enlisement de plus en plus exigeant en moyens*" ; 6) la "*résurgence d'une menace majeure contre l'Europe occidentale*", un scénario "*très peu vraisemblable aujourd'hui, peu probable à l'horizon considéré, mais qui ne peut cependant pas être écarté, car il présente un risque mortel*" pour la France.

"*Quatre catégories de missions sont assignées aux armées : 1) Préserver les intérêts vitaux de la France contre toute agression ; 2) Contribuer à la sécurité et à la défense de l'espace européen et méditerranéen, dans la perspective d'une politique de défense européenne commune ; 3) Contribuer aux actions en faveur de la paix et pour le respect du droit international ; 4) Assurer les tâches de service public, en renforçant les moyens et les organisations normalement chargées de la défense civile du territoire*".

Dès lors, quelles sont d'une part les capacités d'action des forces armées, d'autre part les critères d'intervention, et enfin les limites des forces armées au sein d'actions internationales motivées par des conflits internes ?

*

* *

- I - Les capacités -

Il ne s'agira pas dans ce document de faire un inventaire exhaustif théorique ou quantitatif des capacités des forces armées à intervenir, mais bien d'en évoquer les aspects essentiels.

Il convient en premier lieu d'énoncer les types d'engagement envisagés.

L'engagement peut se faire sur un théâtre européen ou extérieur, sous mandat ou non d'une organisation internationale (ONU ; CSCE), soit dans le cadre d'une alliance ou d'une coalition de circonstance, soit avec des moyens strictement nationaux en action autonome.

.../...

Dans le nouveau paysage géostratégique, l'emploi ou le non-emploi des forces peut avoir pour objectif : dissuader tout agresseur potentiel d'une attaque contre les intérêts de la France ; assurer les missions de service public assignées aux forces armées ; secourir nos ressortissants ; affirmer notre souveraineté partout où elle s'exerce ; garantir le respect des accords de défense et de coopération souscrits ; participer à des actions humanitaires ; participer à des actions de maintien de la paix ; s'opposer par la force aux agressions ; assurer la défense des intérêts de la France dans une perspective européenne ; participer aux actions visant à prévenir l'émergence d'une menace en Europe, éventuellement à s'opposer à une agression majeure.

Il est incontestable que les forces pourraient participer simultanément à plusieurs opérations : intervention au profit d'un département ou territoire d'outre-mer ou intervention en application d'un accord de défense, et opération en faveur du maintien de la paix ou pour le respect du droit international.

D'ores et déjà, pour remplir les missions qui leur sont assignées, en métropole et à l'extérieur, les trois armées et la gendarmerie sont réparties en trois grands systèmes de forces dont les rôles respectifs se complètent et se valorisent mutuellement : la posture permanente de sûreté ; la structure permanente de soutien ; les groupements de forces projetables.

La posture permanente de sûreté comprend un dispositif permettant au gouvernement de prendre instantanément toutes les dispositions nécessaires pour mettre le pays à l'abri d'une agression, même limitée, contre son territoire ou ses intérêts. Les deux premières composantes de celui-ci⁴ -réseau de renseignement (moyens d'acquisition et d'appréciation de la situation, de liaison et de coopération, de surveillance des espaces) et chaîne permanente de commandement (états-majors et réseaux de transmissions)- sont des paramètres fondamentaux de la conduite des opérations dans le cadre des scénarios précédemment cités.

Enfin, les forces assurant en permanence des missions de prévention et de protection (forces de défense du territoire et de ses approches ; forces prépositionnées outre-mer ; forces navales dans les zones maritimes) sont le dernier élément constitutif de cette posture permanente de sûreté.

L'organisation repose sur un ensemble de chaînes fonctionnelles et d'établissements, la structure permanente de soutien, contribuant à la constitution des forces, la formation et l'entraînement des personnels et la disponibilité et le moral des forces. Les services jouent par ailleurs un rôle fondamental dans le cadre des interventions. Le service de santé ou les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UISC) sont en mesure d'être des acteurs privilégiés en modes d'action autonome.

Les groupements de forces projetables constituent le noyau dur des capacités des forces en tant que fédérateurs et générateurs de capacités militaires et civilo-militaires. Les grandes unités terrestres, maritimes et aériennes sont organisées autour de groupements organiques composés d'éléments modulaires.

Ces groupements sont les pourvoyeurs des moyens retenus pour chaque engagement. Ils doivent être en mesure de fournir des modules spécialisés dans le commandement, le combat, l'appui ou le soutien regroupés et articulés en fonction de l'opération envisagée. Ils sont également en mesure d'assumer des missions civilo-militaires diverses, sous réserve des adaptations spécifiques. En effet, les forces offrent des

.../...

⁴ La composante "dissuasion nucléaire" est citée pour mémoire.

possibilités qu'il convient d'exploiter en fonction de la situation, du moment et des caractéristiques du théâtre :

- les moyens navals offrent le bénéfice de la souplesse d'emploi, de l'autonomie diplomatique et logistique ;
- les moyens aériens permettent de matérialiser très rapidement l'engagement de la France par une présence dissuasive ;
- les moyens terrestres, compte tenu du facteur humain et de la visibilité politique des déploiements, expriment physiquement toute détermination à s'impliquer dans la prévention ou la maîtrise d'un conflit.

Dans l'action, ces forces doivent être en mesure de maîtriser les situations, les effets et les pertes, d'agir avec les alliés, y compris au sein de coalitions de circonstance, de soutenir des actions dans la durée.

Ces aptitudes reposent sur les capacités suivantes :

- Commandement - contrôle - communication ("C3I") - renseignement.
Le "C3I" repose d'abord sur une capacité d'acquisition de l'information, puis sur une capacité de traitement en temps réel de ces informations. Elle est complétée par une capacité de communication et de diffusion des renseignements qui doit irriguer toute la chaîne de commandement. Elle doit s'adapter à l'articulation choisie par le commandement.
- Projection.
Les nouveaux types d'engagement envisagés imposent une mobilité inter-théâtres. La plupart du temps, l'intervention comportera un déploiement immédiat de moyens relativement légers par voie aérienne et des renforcements lourds par voie routière, ferroviaire ou maritime.
- Contrôle et maîtrise des espaces.
Cette capacité conjugue surveillance et action, et va de l'embargo aérien ou maritime à des opérations de contrôle de terrain lors de missions d'interposition ou de rétablissement de la paix. Elle nécessite des moyens performants de surveillance, compte des moyens d'intervention qui peuvent être soumis à des alertes prolongées et peut conduire au déploiement d'effectifs importants.
- Actions offensives et défensives.
Toute gestion de crise implique de pouvoir recourir à la force sur décision politique afin de faire pression ou d'obtenir un effet militaire immédiat quand la négociation cède le pas à l'action. Dès lors, les engagements impliquant le recours à la force nécessitent la mise en œuvre de systèmes procurant :
 - ⇒ une allonge de feux puissants et profonds permettant de neutraliser les adversaires à distance ;
 - ⇒ une très grande précision permettant de réduire les effets collatéraux et allégeant les consommations logistiques ;
 - ⇒ la protection des personnels ;
 - ⇒ une permanence dans les capacités de combat pour la maîtrise tous temps ;
 - ⇒ les graduations des effets et éventuellement leur réversibilité.
- Soutien logistique.
Cette capacité indispensable pour conduire une action dans la durée nécessite des stocks à transporter ou à repositionner, et des moyens mobiles de réparation ou de réapprovisionnement. Dans le cadre d'une alliance elle doit se concevoir en termes d'interopérabilité, voire de standardisation.
- Accompagnement des crises.
Cette capacité, induite plus que formalisée, repose sur la disposition de moyens permettant pendant et/ou après la crise de rétablir les principales fonctions d'un Etat. Le champ d'application est vaste, à la limite du domaine purement militaire. C'est au reste ce qui fait sans nul doute sa complexité et sa

.../...

diversité. Mais si la frontière est souvent floue, il n'en demeure pas moins que ce sont les forces qui sont les plus aptes à conduire ces opérations. Il importe à cet égard de mentionner les atouts importants que présente la gendarmerie.

* *

Cet inventaire des capacités démontre que la France détient l'outil militaire adéquat en termes qualitatifs de savoir-faire. L'inventaire quantitatif ne paraît pas en revanche aussi satisfaisant. Il n'appartient pas au présent document d'en détailler le constat. Les lacunes ou les insuffisances en effectifs et/ou en matériels résultent des moyens consentis par la nation et les gouvernements successifs. La prééminence des notions d'actions multilatérales dans des cadres politiques à géométrie variable et aléatoire n'est pas étrangère à la prise de conscience de l'inadéquation ambitions - besoins - moyens. Cette inadéquation n'interdit pas pour l'heure la conduite simultanée d'actions militaires d'un certain niveau. Elle met cependant davantage en exergue l'importance critique des critères d'intervention qui motivent ou justifient une action des forces armées. Il convient en conséquence de les examiner.

- II - Interventions : critères et problématique -

Si les capacités des forces définissent leur champ d'application et ce que le pouvoir politique peut en escompter, leurs actions dans le cadre des scénarios envisagés sont liées étroitement à une logique de critères déterminants, lesquels restent éminemment variables et complexes. Il semble en effet plus juste de parler "d'une" logique plutôt que de "la" logique, pour la simple et bonne raison que celle-ci est le plus souvent floue, aléatoire et opportuniste.

En définitive, ces critères déterminants dépendent essentiellement et toujours de la question de savoir jusqu'où la France entend sauvegarder sa liberté d'appréciation, de décision et d'action : appréciation de la conjoncture internationale, indépendance souveraine de décision, autonomie d'action de plein droit. Cette question résume à elle seule la vie et la survie d'un Etat-nation.

2.1 - Réflexion sur les critères

Il n'y a pas de critères politiques définitifs, mais plutôt une convergence de variables comme l'opportunité, la légitimité et la faisabilité, de facteurs permanents comme la souveraineté nationale et les accords bilatéraux, et surtout des nouveaux objectifs de défense.

En effet, *"l'intervention peut viser un ou plusieurs objectifs : rétablissement de l'intégrité territoriale du pays ami, interposition en vue de mettre fin à un conflit, protection des populations locales et retour à la paix civile. Par ailleurs, se posera fréquemment le cas de l'évacuation de ressortissants français ou étrangers ; on ne peut exclure, enfin, d'avoir à gérer simultanément plusieurs crises de cette nature. Ce type de crise peut durer de quelques semaines à plusieurs mois et, à l'issue de sa conclusion, nous contraindre à laisser sur place des forces pour une durée indéterminée"*.

.../...

Il convient donc de réfléchir sur les conditions et les critères qui déterminent l'action des forces armées au sein d'actions internationales motivées par des conflits internes à des Etats souverains. On peut certes faire l'apologie d'une théorie altruiste de la paix mais celle-ci ne saurait légitimer les intérêts de la realpolitik et des intérêts vitaux de tout Etat-nation souverain.

Les actions extérieures des armées naissent souvent de crises polymorphes aux limites du domaine militaire "traditionnel". Le général Lepage le précise dans ses propos tenus au cours d'une table ronde consacrée aux missions humanitaires des armées françaises : *"Les opérations dans lesquelles les forces armées françaises ont été engagées depuis quelques années ont mis en évidence un changement profond de la nature des crises. Désormais multiformes, celles-ci donnent lieu à des interventions de types divers (assistance humanitaire, évacuation de ressortissants, maintien ou rétablissement de la paix, rétorsion,... opérations qui ne sont pas exclusives les unes des autres) et l'on peut constater qu'elles n'épargnent plus le continent européen. Cette évolution a été accompagnée d'une modification du rôle des armées ou, plus exactement, d'une extension de leurs missions traditionnelles. Considérées autrefois soit comme un outil de conquête, soit comme un outil de survie de la nation, leur emploi était essentiellement conçu à travers des engagements d'envergure souvent meurtriers. La mission primordiale des armées reste bien sûr la préparation à l'action de guerre, mais l'importance des crises est devenue telle que les armées ont tendance à devenir aussi davantage l'un des moyens privilégiés pour la gestion des crises. Dans cette gestion, un des modes d'action possibles consiste à porter assistance aux Etats, aux collectivités ou aux individus. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les missions humanitaires des armées françaises."*⁵

Dans le contexte international, ces missions ne sont pas nouvelles. Au cours des XIX et XX^{èmes} siècles, les "interventions d'humanité" menées par la France, ont été nombreuses : intervention en Syrie en 1860 au secours des Maronites massacrés par les Druzes ; intervention en Crète en 1897 pour s'opposer au massacre de grecs ; intervention au profit des légations de Pékin contre les Boxers en 1901 ; intervention au Bhanat en 1919.

Ailleurs, d'autres pays ont opéré au titre des interventions humanitaires : les Etats-Unis au Liban en 1978 ; l'Inde au Pakistan oriental en 1971 ; Israël à Entebbe en 1976 ; le Maroc au Zaïre en 1977.

En somme, la caution morale justifie les actions humanitaires dans les conflits internes et fait émerger une double exigence : la constitution d'un ordre international ; la reconnaissance des droits de l'homme. Pour ce qui la concerne, l'ONU offre un certain nombre de garanties (permanence, collégialité, mandat), considérées comme indispensables à la légitimité d'une immixtion dans les affaires intérieures d'un Etat.

Ensuite, l'intervention dans un conflit interne peut s'effectuer dans le cadre d'une force d'interposition bénéficiant d'une caution légale et s'appuyant sur la requête du pays intéressé. L'engagement dans une expédition de maintien de la paix procède évidemment de deux facteurs : une légitimité "géo-médiatique" et une caution légale.

En réaction aux événements qui agitent le monde, et particulièrement aux conflits internes, on note aujourd'hui un effet de familiarité obtenu par un matraquage télévisé ou radiophonique au profit de n'importe quelle région du globe soigneusement ciblée. Cet effet recherché a un but ultime, la légitimité,

.../...

⁵Général Lepage, "Une pluralité d'acteurs face à des crises multiformes", revue française d'administration publique, avril-juin 1992.

laquelle constitue un enjeu en soi. Alain Joxe le confirme en insistant sur la technique d'approche utilisée pour y parvenir : "On la construit, on l'organise, mais qui "on" ? Et comment l'évaluer ? Comment la raccrocher à un système de valeurs ? Le choix de la Somalie plutôt que celui du Mozambique, du Soudan ou du Sri Lanka, peut paraître un choix publicitaire, plutôt que politique, du fait précisément de la mise au premier plan de l'humanitaire."⁶

Le modèle théorique ou de principe est connu. Après avoir obtenu au plan national un consensus à l'issue de débats démocratiques ainsi qu'une légitimité "géo-médiatique", il faut s'appuyer sur une caution légale accordée par un ensemble suffisamment représentatif de nations, et garantie par un mandat donné par une instance internationale de haut niveau.

Dans ce cadre, la requête du Congo-Léopoldville mérite d'être citée. Sur la demande de celui-ci, le secrétariat général convoque le Conseil de sécurité pour la mise sur pied d'une force d'intervention le 13 juillet 1960, en s'appuyant sur l'article 19 de la Charte des Nations-Unies. Après adoption de la résolution 143 autorisant le secrétariat général, en accord avec le gouvernement congolais, à fournir à celui-ci une assistance militaire adéquate, il s'agissait d'engager, avec le consentement du Congo, une force de sécurité baptisée "organisation des Nations-Unies au Congo" (ONUC), avec des composantes civile, politique et militaire, "...jusqu'au moment où les forces nationales soient à même de remplir entièrement leurs tâches."

Force est de constater que l'action de la force militaire de l'ONUC, combinée à une vaste "opération civile", montée par le secrétariat général, fut conduite dans un pays où il n'y avait encore aucune autorité politique assise. Le Congo était alors un Etat en recomposition. L'ONUC s'est ainsi trouvée dans l'obligation de prendre à son compte des problèmes qui dépassaient largement le cadre strict d'une opération classique de maintien de la paix. Souvent confrontés à des situations extra-militaires imprévues, les casques bleus durent assumer à l'occasion les responsabilités normalement dévolues à une autorité locale, mais dans le cas de l'espèce, inexistante ou paralysée.

En fait, le commandement laissa à chaque détachement une très grande marge d'initiative pour aider à combler le vide barométrique que le Congo connût au lendemain de son indépendance. Cela explique que l'opération "ONUC" entraîna, malgré les déclarations d'intention, une ingérence presque constante dans les affaires intérieures congolaises. Certains observateurs de l'époque en conclurent que le Congo, à peine libéré du joug de la colonisation, était tombé dans une véritable "col-ONU-sation". L'engagement des casques bleus de l' "autorité provisoire des Nations-Unies au Cambodge" (APRONUC), dans sa logique d'exécution, semble bien avoir été une répétition de l'histoire. Dès lors, on peut se demander si le droit de la guerre est applicable au cours d'une action militaire entreprise par les Nations-Unies.

Accorder ce droit aux troupes peut à tout le moins paraître discriminatoire puisqu'elles se trouvent toujours dans une position meilleure que celle imposée aux autres belligérants. Au surplus, ce bénéfice peut entraîner le rattachement implicite des troupes engagées, non plus à l'ONU, mais à leurs Etats d'origine. Si ce droit ne saurait être adapté aux Nations-Unies, il conviendrait au moins que ce soient elles qui, dans leur propre intérêt, s'adaptent au droit de la guerre en créant les institutions adéquates pour faire face aux responsabilités qui découlent du *jus in bello*.

Dans les faits, toute intervention résulte d'une analyse géopolitique et géostratégique conduite au plus haut niveau, et aboutissant à une décision de l'exécutif de la puissance concernée, approuvée par l'opinion publique après un conditionnement médiatique et appuyé éventuellement par une coalition internationale *ad hoc*. On recherche la brièveté du séjour après projection et interposition par la force armée.

.../...

⁶ Idem renvoi 3.

Pour comprendre une intervention de type "expédition", il faut donner une définition géopolitique qui ne repose pas seulement sur les intérêts matériels, mais aussi sur une représentation du monde. Ce genre d'intervention a toujours lieu dans un espace symbolique (cf. notion de pré-carré) lié au degré de familiarité de la région où les troupes sont envoyées.

*"Pour la France, il est aisé de maintenir des troupes en Allemagne, en Afrique ex-française, en Nouvelle Calédonie ; moins légitime d'en envoyer au Zaïre ou au Rwanda, mais possible, grâce à la francophonie ; difficile en Yougoslavie, mais possible, grâce à la départementalisation de l'Illyrie dans le Grand empire français de 1812, grâce à l'alliance serbe en 1914-1918, et grâce au tourisme... La Somalie est familière aux Italiens à cause de la colonisation, et aux français en raison de leur présence militaire maintenue à Djibouti (ex-côte française des Somalis)."*⁷

Au-delà de l'effet de "familiarité", ce type d'intervention repose essentiellement sur la convergence d'intérêts géopolitiques et géostratégiques. C'est pourquoi il est permis d'affirmer avec pertinence que dans ce type d'engagement, l'humanitaire et le médiatique ne sont que des outils politiques au service d'une stratégie cohérente.

Yves Lacoste ne dit pas le contraire en proposant *"de réserver le terme de géopolitique aux discussions et controverses entre citoyens d'une même nation (ou habitants d'un même pays) et le terme de géostratégie aux rivalités et antagonismes entre des Etats ou entre des forces politiques qui se considèrent comme absolument adverses."*

Ainsi, l'invasion du Koweït par Saddam Hussein relève de la géostratégie, qu'il s'agisse de son plan d'action ou des arguments qu'il a proclamés pour justifier cette annexion. De même, les raisons qui ont décidé les dirigeants américains à intervenir aussi rapidement et puissamment relèvent elles aussi de la géostratégie. En revanche, relève de la géopolitique ce débat qui s'est ensuite déroulé en France et aux Etats-Unis entre citoyens.

En dernier ressort, le décideur ne devrait pas perdre de vue la prise en compte ô combien importante des capacités à traduire en termes d'actions militaires la stratégie d'intervention arrêtée. Après s'être assuré de l'adéquation de sa volonté avec les capacités de projection, de commandement et de survie, le décideur politique reste confronté à un problème d'options fondamentales. En conséquence, il faut choisir des objectifs politiques finaux, un camp, des alliés, une stratégie dans les opérations qui ne peuvent rapidement trouver un aboutissement.

2.2 - Modes d'actions et problématique

L'histoire des interventions militaires françaises s'identifie sans doute à celles de leurs causes et de leurs finalités. Ces dernières ont généré différents modes d'action qu'il s'agisse de protéger les populations, d'assurer le libre accès à des lieux de culte, d'obtenir des privilèges de juridiction, d'amener les bienfaits et les progrès de la "civilisation" (Afrique). Ces modes d'action privilégiaient l'aspect militaire avec projection de forces en nombre, occupation du terrain et mise en place d'une administration de tutelle et ce, malgré leur appellation flatteuse d'interventions d'humanité, comme le souligne Marc Bonnefous⁸.

.../...

⁷Lire "L'occident et la guerre des arabes", Hérodote n°60-61, premier et troisième trimestres.

⁸ Marc Bonnefous, "L'ingérence : droit et politique", Revue de la défense nationale.

Les effets combinés des médias et de la mort de l'Union soviétique ont redonné à l'illusion pacifiste un élan nouveau. Les opinions publiques occidentales se sont ralliées au mythe des dividendes de la paix, annonciateurs d'une nouvelle ère empreinte de messianisme. Dans les faits pourtant, rien n'a changé en termes de turbulences conflictuelles. L'Abkhazie, l'Arménie, l'Afghanistan, le Tadjikistan, le Kurdistan, l'ex-Yougoslavie, le Soudan et le Rwanda en sont des exemples, même si la France n'a été activement impliquée que dans trois de ces théâtres.

Ainsi, si le monde actuel n'aime pas la force⁹, il n'aime surtout pas les formes médiatisées ou directes de la guerre. Les démocraties occidentales n'acceptent plus ou guère les pertes en nombre. Ce désaveu résulte à la fois d'un angélisme égoïste et de l'hédonisme occidental. Pourtant la France fait figure de contre-exemple au sein de l'Europe puisque l'ex-Yougoslavie lui a coûté 19 morts et 263 blessés et le Rwanda, 6 morts. Les crises coûtent ainsi plus en pertes humaines que les guerres de type Golfe. Pour autant, elle est très circonspecte et très attentive à cette indéniable contrainte politique. C'est dans ce sens qu'il faut interpréter la réponse du ministre des affaires étrangères devant l'Assemblée nationale le 21 août 1993 à une question orale de Monsieur Adrien Zeller, député du Bas-Rhin¹⁰ à propos du conflit bosniaque : *"Une intervention militaire massive ? On nous parle de 100, 150 000 et même 200 000 hommes. Cela veut dire quoi ? Cela veut dire un nouveau Vietnam au coeur de l'Europe!"*

Il convient de distinguer en marge de la rédaction du livre blanc une typologie sémantique structurant la présente réflexion. Cette typologie ne se veut ni dogmatique, ni définitive. Elle étayera mieux les considérations sur les conditions d'intervention.

De ce fait, il est nécessaire d'une part de distinguer intervention et projection de forces, d'autre part de réfléchir au spectre des interventions à caractère humanitaire des forces armées et à leur contexte d'emploi.

Pour l'amiral Merlo, l'intervention correspond *"à tout engagement, à l'extérieur, de forces en nombre limité, pour des missions dont la finalité n'est pas en principe le combat"*¹¹. Selon le même auteur, la projection de forces, priorité de demain, est la capacité d'intervention en force, loin des frontières nationales. Cette distinction se fonde sur un seuil quantitatif et opérationnel qui résulte de l'évolution doctrinale des forces françaises : crises, conflits de moyenne et haute intensités.

2.21 - Les interventions

L'intervention militaire semble couvrir trois modes d'action privilégiés : la protection de ressortissants français et leur évacuation dans un cadre national, les interventions légalisées dans un cadre international (essentiellement l'ONU) et les opérations spéciales.

Les missions du premier type sont "habituelles". Les exemples en sont nombreux : Kolwezi, Aden, République centre Africaine, Somalie, Liberia, Tchad, Rwanda... La liste est longue sans compter celles qui ne furent pas mises à exécution en raison de l'amélioration de la situation : Gabon, Liban, ... L'Algérie
.../...

⁹Moreau Desfarges P., "Assistance politique, ingérence humanitaire", revue de la défense nationale.

¹⁰Propos sur la défense, avril 1993 n° 34, page 30.

¹¹ Cf. renvoi 10.

pourrait rapidement en être un autre exemple. Ces missions exigent à la fois une souplesse et une efficacité tactiques sur le terrain et une capacité de projection opérativo-stratégique, privilégiant le commandement en temps "réel" et un soutien logistique intégré et complet (bases aéroportuaires, chaîne commissariat-santé, opérations civilo-militaires). Le pion tactique semble se dimensionner autour du groupement interarmes renforcé d'une patrouille de Jaguar, et soutenu par un ou deux bâtiments de la marine nationale. Cette dernière participe d'ailleurs incontestablement à la gesticulation diplomatique qui précède et accompagne l'intervention, ainsi qu'au caractère dissuasif de démonstration de la force potentielle. L'opération Requin menée au Gabon est un excellent exemple.

Les interventions légalisées ou au moins légitimées dans un cadre international, à savoir essentiellement au sein de l'ONU, sont devenues à la fois plus nombreuses et plus variées, qu'elles soient à but humanitaire (Somalie, Kurdistan, Bosnie) ou politique (processus de reconstitution d'un Etat par le soutien aux élections : Cambodge), ou qu'elles visent à faire respecter un armistice (Chypre), un embargo ou un blocus (Irak, ex-Yougoslavie).

Depuis la disparition de l'antagonisme Est-Ouest, l'ONU est devenue la structure essentielle de pérennité des relations internationales. Institution inter-étatique et représentative, participative et légitime de pays souverains, elle s'inscrit comme un irremplaçable vecteur de limitation des rapports de puissance, l'outil consensuel privilégié d'un processus de paix bâti autour de sa charte et enfin la légitimation du droit au détriment de la force. C'est un système dans lequel tous les Etats ont un devoir double : le devoir d'abstention (celui de ne pas porter atteinte à la sécurité internationale) et le devoir de coopération pour assurer le maintien de la sécurité internationale. Il est à noter que la notion d'agression n'étant pas définie dans la charte, il revient au Conseil de sécurité (quinze membres dont cinq membres permanents) de l'apprécier, et une fois l'ordre établi, d'agir comme une instance de conciliation, conformément au principe de la justice et du droit international. Si le "droit d'ingérence humanitaire" est dénoncé par certains comme la couverture d'une politique de la canonnière, chère au concert des puissances de l'ère coloniale, il est avant tout l'expression concrète d'un droit international devenu plus prééminent. Les années 90 ont incontestablement réhabilité une ONU qui s'était montrée impuissante en Tchécoslovaquie (1968), Cuba (1972) et en Afghanistan (1979).

Les interventions sous mandat ONU, dans le cadre des opérations de maintien de la paix (OMP), se sont multipliées conciliant pragmatisme et respect du droit. Au plan militaire, il est évident que ces interventions nécessitent des soldats à la fois disciplinés et aguerris, mais surtout très bien encadrés à tous les échelons et capables de s'adapter à des situations souvent frustrantes. Les risques de dérapage sont permanents. Le devoir-faire compense le non-écrit sans que les risques ne puissent compromettre le mandat. Ces interventions nécessitent également le déploiement de très importants moyens logistiques qui mettent rapidement en exergue nos limites.

Si le blocus et l'embargo semblent offrir le meilleur coût pertes-efficacité, ils sont rarement étanches et s'inscrivent à ce titre plus comme des mesures de coercition à efficacité variable (l'exemple "Deny-flight", mais un embargo naval a des limites continentales) qu'en tant que moyens d'interdiction. L'ONU n'est pourtant pas le seul cadre juridique. La CSCE en est un autre, voire certaines autres organisations régionales, bien qu'elles n'aient pas été sollicitées jusqu'à ce jour.

Enfin, les opérations spéciales sont éminemment diverses et multiformes : de l'exfiltration d'une autorité d'un pays en crise à la manipulation diplomatique à vocation stabilisatrice. Leur cadre de décision est strictement national et leur sensibilité justifie à ce titre la création du commandement des forces spéciales.

.../...

2.22 - Projection de forces

La projection de forces s'inscrit dans la logique d'un seuil politico-militaire de transport et de déploiement d'un volume de forces du niveau d'une grande unité (division et corps d'armée). Le Livre Blanc définit ainsi pour l'armée de terre le niveau de deux divisions "plus" et de leurs soutiens.

Ces projections de forces nécessitent un temps de préparation et des moyens qui mettent en exergue l'intégration interarmées et la coopération interalliés. Sans atteindre nécessairement le nombre des partenaires de la coalition dans la guerre du Golfe, le cadre même de la coalition sera privilégié par les atouts diplomatique et militaire qu'un tel système induit.

Ce type d'engagement n'est pas nouveau dans l'histoire militaire française des XIX et XXèmes siècles. Il est seulement plus complexe pour des raisons spécifiques d'interopérabilité, mais surtout pour des raisons d'environnement socio-psychologique (médias, opinion publique, cohérence sociale des pays pourvoyeurs de forces, etc) et diplomatique (la très vieille question des intérêts communs).

2.23 - Réflexion sur les interventions à caractère humanitaire des forces armées.

Après avoir cité pour mémoire les missions d'évacuation de nos ressortissants, qui relèvent directement de la protection que l'Etat doit aux siens, l'amiral Betermier¹² estime "qu'il y a lieu de distinguer entre celles qui se déroulent en dehors des zones de conflit et celles qui visent à atténuer les conséquences des combats, quand ce n'est pas d'y mettre fin."

2.231 - Les actions des forces armées en dehors des zones de conflit

L'action humanitaire exécutée par les forces armées est essentiellement justifiée par des considérations de coût et de rapidité eu égard au volume des moyens engagés, en comparaison avec des moyens "civils" équivalents.

Ces moyens correspondent à la mise en place de moyens de transport (COTAM, ALAT, Marine nationale) et de soutien santé, qu'il soit médical (famine ou dénutrition au Biafra, au Soudan, en Ethiopie), épidémiologique (au Pérou, à Djibouti) ou chirurgical (tremblements de terre d'El Asnam, de Mexico, d'Arménie). Ces moyens militaires sont cependant souvent complétés par d'autres dont l'originalité est d'être duaux : militaires par nature, mais civils pour l'emploi et la gestion opérationnelle.

En effet, si la brigade des sapeurs pompiers de Paris, le bataillon des marins pompiers de Marseille et les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile sont composés de personnels militaires, ce sont bien des moyens du ministère de l'intérieur. Ils s'affranchissent ainsi, dans une certaine mesure, de leur statut de forces armées et permettent un emploi plus souple en cas d'intervention au sein d'un Etat souverain.

2.232 - Les actions des forces armées dans les zones de conflit

Ces actions consistent essentiellement à soutenir et protéger des populations et, à un degré moindre, les organisations non-gouvernementales. L'intervention du bâtiment soutien santé "Rance" au Liban (opération ACANTHE) et en ex-Yougoslavie (opération CHAMADE), ainsi que le ravitaillement de Sarajevo par le COTAM s'inscrivent dans ce cadre.

.../...

¹² J; Betermier, "Les forces armées et l'action humanitaire", Défense n° 61 - IHEDN.

Il est souhaitable que la manipulation politique, telle que celle menée par Monsieur Kouchner lors de la mise à disposition de certains moyens militaires (aviso-escorteur pour les boat-people au large des côtes du Vietnam) ne se reproduisent plus. Il est clair que les armées ne doivent être considérées ni comme pourvoyeuses, ni comme bâilleuses de fonds ou de moyens pour des emplois sans rapport avec leurs missions. L'actuel ministre de la défense tient à ce sujet un discours sans équivoque.

Les opérations de maintien de la paix (OMP)

La multiplication des OMP s'est pourtant effectuée sans qu'aucune disposition de la Charte ne traite expressément de celles-ci. Ainsi, le maintien de la paix constitue *de facto* le rôle le plus important de l'ONU. Il est utile de rappeler qu'en la matière, l'ONU a pour conception d'établir "un directoire des grandes puissances investi du droit et de l'obligation de faire respecter partout dans le monde les dispositions de la Charte et d'intervenir -au besoin militairement- pour réprimer toute violation". La France, membre du Conseil de sécurité, a été largement impliquée. Elle a assuré un rôle sans cesse accru avec la participation de 9 119 hommes en 1993 déployés au sein de huit opérations sous mandat de l'ONU. Sa contribution financière a doublé quasiment, passant de 852 millions de francs (MF) à environ 1600 MF en 1993 (soit l'équivalent d'environ 290 millions de dollars).

Quelles ont été ces OMP ? Il s'agit pour l'essentiel de missions d'observation et de missions d'interposition qui demeurent distinctes du règlement du différend. A ces missions ce sont ajoutées depuis 1990 de nouvelles missions d'accompagnement d'un processus institutionnel et notamment électoral placé sous les auspices des Nations-Unies (Namibie, Sahara occidental, Angola et Cambodge) et des missions humanitaires dont la frontière séparant le "rétablissement de la paix" de la "consolidation de la paix" est tout à fait ténue. On peut souligner le succès de l'APRONUC qui, en dépit de l'échec du désarmement des factions, a permis la tenue d'élections démocratiques en mai 1993 et le rapatriement de 350 000 réfugiés. En revanche, les exemples de la Bosnie, de l'Angola ou de la Somalie montrent que les forces de maintien de la paix (FMP) peuvent être placées dans l'impossibilité politique ou matérielle de remplir leur mission, favorisant indirectement l'enlèvement.

Ces missions sont dangereuses, frustrantes et ambiguës, voire humiliantes. Les rapports des généraux Cot, Loridon et Morillon révèlent le malaise qui sévit parmi les FMP des Nations-Unies, dont les chefs militaires dénoncent unanimement les carences de l'organisation : incompétence opérationnelle, inaptitude au commandement et atermoiements criminels. Sans règles claires, la force armée n'a qu'une crédibilité de compromis, au rabais.

En marge des OMP, il est nécessaire de rappeler les opérations de rétablissement de la paix (Peace-keeping operations, PKO) qui favorisent l'action militaire "classique" : embargo naval et aérien (Irak), sécurité des voies maritimes (Corée, Koweït), interposition (OLP, Liban) ou rétablissement des frontières étatiques (Corée, Koweït).

* *

Toute intervention résulte d'une décision politique dont les critères sont variables et complexes, et ne se reproduisent que rarement d'une situation à l'autre. L'ensemble des critères qui viennent d'être soit analysés, soit simplement évoqués, démontre qu'il est abusif de parler d'une logique ferme, clairement identifiable ou mesurable. Chaque critère déterminant a sa propre logique et les raisons qui amènent à la mise en oeuvre de forces armées sont toujours liées à la conduite politique des affaires de l'Etat. La

.../...

politique n'étant ni morale par vocation, ni transparente par nécessité, ne s'attache qu'à sauvegarder la liberté d'appréciation, de décision et d'action de l'Etat. Le pragmatisme et la préservation des intérêts vitaux de l'Etat doivent en conséquence constituer les seuls facteurs à prendre en compte. Par contre, l'angélisme, l'intellectualisme et le systématique apparaissent comme autant de paravents manipulateurs.

Il importe dès lors d'examiner les limites de toute action des forces armées dans le cadre d'un conflit interne.

- III - Les limites -

L'action des forces armées dans le cadre des interventions précédemment citées se heurte essentiellement à des limites politiques, militaires et techniques.

3.1 - Limites politiques

Les limites politiques s'inscrivent dans le jeu des relations internationales entre l'Etat considéré et les grandes institutions représentatives que sont l'ONU, la CSCE et l'UEO. L'ONU a été bien sûr l'institution privilégiée que nul ne peut ignorer dorénavant, tandis que la CSCE et l'UEO n'ont pas atteint leur vitesse de croisière, l'OUA jouant un rôle tout à fait limité en ce qui concerne la France et le règlement des problèmes africains. Les limites sont liées aux accords et traités ainsi qu'au cadre du droit international. L'évolution de celui-ci a mis en exergue à la fois des possibilités et des limites.

Depuis 1988 (résolution 43-131 du 8 décembre de l'Assemblée générale des Nations-Unies, permettant aux membres d'intervenir avec leurs moyens en Arménie) s'est développée une jurisprudence humanitaire. L'intervention en Ethiopie de 1990 introduisit la notion de "couloir d'urgence" (résolution 45-100 du décembre). La résolution 688 adoptée le 5 avril 1991 mit en place en territoire irakien des "relais humanitaires" et des "routes bleues". Enfin, l'intervention en Somalie en 1992 (résolutions 733, 746 et 751) s'affranchissait du principe de souveraineté de l'Etat tout en évitant soigneusement cependant de mentionner le mot "ingérence". Cette émergence d'un droit humanitaire ne signifie pas pour autant une liberté d'action illimitée.

Tout d'abord parce que cette ingérence ne peut constituer un principe de droit international. Le "devoir" ou le "droit" d'ingérence commence là où s'arrête le droit à l'ignorance, sous-entendu "quand on sait, on doit intervenir". Or ce type de dialectique pourrait légitimer tout "interventionnisme" au détriment des faibles : quid de l'Irlande des catholiques et des protestants? quid de la Géorgie et du Tadjikistan qui appartiennent au pré-carré de la Russie? Ils échappent de fait à ladite dialectique. De surcroît, si l'ingérence, d'essence humaniste, est un principe noble et peut-être universel, elle est d'une certaine façon illusoire et non équitable : qui choisit si le réfugié bosniaque vaut mieux que le paysan soudanais? Cette digression moraliste souligne la dimension politique lourde d'équivoque qui lui est implicite. Le droit humanitaire peut être perçu comme la forme raffinée et perverse d'un néocolonialisme policé. Dès lors,

.../...

toute action des forces armées dans un conflit interne se faisant dans le cadre du droit humanitaire doit obligatoirement être légitimée par le droit explicite et reconnue par la communauté internationale sous peine d'être rapidement l'objet de véhémence et de polémique soigneusement entretenues. A cet égard, il est utile de rappeler que toute intervention sous mandat de l'ONU ne se fait que si les parties concernées sont d'accord.

Il n'en demeure pas moins que tout acte de juridiction internationale appliqué aux interventions est le plus souvent imprécis quant à son interprétation, ses modalités d'exécution et ses limites. Codifier ce qui par définition représente chaque fois un cas particulier relève de l'impossible. Toute action dans un conflit interne a également des limites qui échappent à l'efficacité et à la cohésion de l'institution qui la mandate ou l'initie. La communauté internationale ou toute alliance ne peut se substituer à l'Etat ou au pays déchiré pour répondre aux questions fondamentales à l'origine d'une intervention : véritable volonté des nationaux de reconstruire leur pays? Comment organiser les structures politiques d'un pays en proie à des dissensions internes entre groupes de formes et d'intérêts divers? Comment jeter les bases d'une reconstruction économique durable? L'attitude américaine en Somalie avait été sans équivoque à cet égard. Après la mort de 12 soldats américains, le président Clinton annonça son intention de rapatrier toutes les forces américaines avant le 31 mars 1994. Il n'appartenait pas aux Etats-Unis "*de reconstruire la société somalienne, ni même d'établir un processus politique qui permettrait aux clans de la Somalie de vivre et de travailler en paix*"¹³. Tout plan d'action militaire ne peut se concevoir sans un plan politique global et conséquent. ONUSOM II en fut un exemple probant.

Il est enfin des limites strictement nationales qui mettent en exergue la nécessité d'un commandement intégré et interarmées du niveau tactique au niveau stratégique tant est importante la synergie entre conception et conduite. Le lien politico-militaire est fondamental pour la concrétisation de l'acte politique dans la connaissance des risques encourus

Ainsi, lors de l'opération REQUIN au Gabon (23 mai au 10 juillet 1990) visant à garantir la sécurité des ressortissants français, l'action militaire concrétisait une action politique perçue comme contradictoire. Pour l'opposition politique gabonaise, la France soutenait un Etat vacillant. Pour l'Etat gabonais, le soutien de la France était insuffisant. Dans les faits, l'action militaire française fut dissuasive et modératrice à la fois pour les forces gabonaises et pour le parti gabonais du progrès. Au 26 mai, 1715 des 1942 ressortissants français avaient été évacués et au 1er juin, 25 tonnes d'aide humanitaire avaient été distribuées à la population de Port Gentil. Par une double action dissuasive, la répression avait été évitée et la déstabilisation politico-sociale circonscrite tandis que la mission avait été remplie. Les risques avaient été constamment calculés et le politique pouvait à la fois s'informer et diriger.

3.2 - Limites militaires et "techniques"

Les limites au plan militaire sont connues. Elles sont liées au fait que dans une action internationale, en dernier ressort, les forces de chaque contingent n'obéissent qu'à leurs gouvernants. Pour paraphraser le Secrétaire général Boutros Boutros Ghali : "la supranationalité, ça ne marche pas". Les règles d'engagement et la nature du commandement interalliés sont évidemment des problèmes fondamentaux et largement traités. Il y en a d'autres qui méritent d'être soulignés ici. Que penser des difficultés auxquelles sont confrontés des contingents de différentes traditions et cultures, de divers niveaux d'entraînement et d'efficacité, peu accoutumés aux opérations non strictement guerrières? On peut évoquer la brigade

.../...

¹³ International Herald Tribune, 9-10 octobre 1993.

multinationale de Baïdoa en Somalie composée d'une compagnie humanitaire grecque, d'un bataillon du Zimbabwe, de deux bataillons indiens et d'un contingent marocain. D'autant plus que se greffent des problèmes logistiques très sensibles. Ainsi l'ONU fixait le nombre de véhicules de type VAB à 15 par bataillon, lors du premier mandat en ex-Yougoslavie. La France décida d'en déployer 80, ce qui permit d'éviter des massacres. Faut-il encore le pouvoir¹⁴. Par ailleurs, certains contingents sont envoyés sans soutien sanitaire, carburants ou habillement, ce qui les conduit au troc, spoliations et trafic. D'autres difficultés apparaissent rapidement, en voici deux exemples.

Au Cambodge, les soldats d'un bataillon de l'Est après avoir perdu nombre de fois aux cartes en jouant avec les Khmers rouges locaux se dédirent et se refusèrent à payer leurs dettes de jeux. Certains Khmers revinrent à leurs campements et les rafalèrent en guise de punition. Est-ce un acte politique ou de droit commun? Un contingent africain exporta avec lui par faute de détection épidémiologique un virus mortel. Que peut en penser le peuple hôte? Mais qui accepterait également d'établir des normes strictes, de les faire contrôler et de les financer au risque d'une ségrégation politique?

Il est enfin des infirmités culturelles. En Somalie, les Américains refusèrent de soigner des malades somaliens tandis que les Français formèrent des forces auxiliaires de sécurité somalis grâce aux détachements d'assistance militaire et d'instruction (DAMI) dont le domaine d'action doubla en six mois et dont l'effectif tripla au cours de la même période. Le mandat de l'ONUSOM signifiait une intention, mais ne s'engageait pas sur les modalités. C'est le COMELEF qui précisa sa mission sous approbation du haut commandement national jugeant que la sécurité était indispensable à la reprise de la vie. Toutefois, lorsque le niveau de sécurité atteint permit de procéder à la reconstruction des structures fondamentales vitales - administration, justice, police, enseignement-, le département civil de l'ONUSOM qui devait prendre le pas sur l'action militaire, manquait des moyens nécessaires...

Il faut bien admettre que si tout est su ou transparent, il y a dans le domaine des interventions, des vérités qui doivent rester non écrites. Nous n'invoquerons pas les limites imposées par les médias et la manipulation à la fois de l'information et de les opinions publiques nationale et internationale tant elles sont connues. De même, les limites financières constituent des obstacles rédhibitoires à long terme. sans reprendre les chiffres cités dans la deuxième partie, il suffira de mentionner le coût d'entretien de 6 hélicoptères PUMA en Somalie pendant six mois : 55 millions de francs!... Il va sans dire que toute action a un coût significatif que ne peut supporter la seule loi de programmation.

En outre, sur le plan "technique", l'exemple du problème des réfugiés est démonstratif. Une population déplacée a des besoins vitaux : s'abriter, se nourrir, être soignée et pouvoir se prendre en charge. La mise en place d'un camp de réfugiés dans un pays hôte pour répondre à ces besoins est soumise à de nombreuses contraintes qui ne sont pas d'essence purement logistiques. Ainsi, la vaccination en masse (rougeole ou tuberculose par exemple) d'un camp peut être considérée par une population hôte ne disposant pas elle-même d'un soutien santé aussi convenable, comme une mesure discriminatoire à son égard.

Enfin, dès lors que des opérations civilo-militaires sont conduites, les "organisations non-gouvernementales" posent souvent le problème de leur liberté d'action et de leur sécurité. En effet, celles-ci souhaitent généralement intervenir seules, indépendamment de tous liens étatiques, hors d'un dispositif de

.../...

¹⁴De même, une antenne chirurgicale de l'avant (ACA) est déployée par bataillon français, ce qui correspond aux normes de théâtre.

nature hiérarchisée. Le cas des onze otages retenus par les Serbes en est un exemple probant qui complique la tâche de tout commandement militaire sur le terrain.

* *

Ces limites politiques, militaires et techniques demeurent donc des invariants difficilement contournables. Elles ne sont guère préoccupantes tant qu'elles s'inscrivent dans des équilibres géostratégiques sécuritaires relativement stabilisés. Il convient toutefois de s'interroger sur deux points particuliers.

D'une part, la simultanéité de crises éventuelles importantes mettrait en exergue le sous-dimensionnement de l'outil militaire français eu égard aux ambitions politiques de notre pays, "moyenne - grande" puissance mondiale. Au surplus, elle exigerait que soit notamment dépassée la situation de fait existant dans le domaine de la défense européenne, à savoir l'existence d'un axe militaire Londres - Paris et d'un axe politique Berlin - Paris qui n'arrivent pas pour l'heure à fusionner leurs moyens dans l'action. Or, un conflit en Crimée poserait sans aucun doute le cas d'une ex-Yougoslavie à la puissance 10. Berlin serait-il prêt à consentir le sacrifice de dizaines de citoyens allemands au nom de la *pax europea* ?

D'autre part, le problème de la coopération internationale serait probablement au plan politique délicat à gérer pour la France s'il s'agissait de crises engendrant la mobilisation de la communauté internationale produisant en Afrique, au sein de la zone traditionnelle d'influence française. Le Rwanda donne quelques indices sur ces limites qui conditionne étroitement les perspectives d'emploi des forces françaises.

* *

*

- Conclusion -

La disparition des antagonismes géostratégiques bipolaires d'une part et l'espoir mû par une déontologie humaniste du droit international d'autre part, ont généré une tendance à l'exclusion du mot guerre de toute dialectique. Les termes de crises et de conflits l'ont remplacé. Les risques ont succédé aux menaces. Parallèlement, les armées françaises se sont trouvées sans cesse impliquées ces cinq dernières années dans des opérations souvent menées dans un cadre international pour participer à la gestion de conflits internes. Ce rôle n'est pas nouveau. Les armées de terre et de l'air font preuve depuis trente ans en Afrique d'une remarquable maîtrise de ce qui est communément appelé la gestion des crises. Le principe du "verre d'eau plutôt que la brigade des sapeurs pompiers" n'est pas nouveau non plus bien qu'exclusivement français dans la densité de son expérience. En revanche, la multiplication des Opérations de Maintien de la Paix (OMP) et la tendance à agir à travers des instances internationales au premier rang desquelles se trouve l'ONU, ont amené à considérer le rôle et la place des forces armées.

.../...

Sans paraphraser Clausewitz, les forces armées étaient-elles alors la continuation de la politique par d'autres moyens? Étaient-elles adaptées et existait-il de nouvelles formes de dialogue entre dimension militaire et dimension politique? Le Livre Blanc paru pendant cette étude et la profusion des auteurs s'étant découvert des talents de spécialistes pourraient avoir répondu à ces interrogations. Il restait au présent comité à témoigner de sa réflexion commencée en octobre 1993.

L'analyse des capacités, la problématique des critères et le poids des limites ont servi de plan directeur.

Les forces armées françaises disposent des capacités exigées par la participation à des actions visant à circonscrire, à éviter ou à résoudre des conflits internes dans un cadre international. Les actions menées en Somalie, en ex-Yougoslavie ou au Cambodge sont des exemples probants. Six mille casques bleus français approvisionnent en nourriture et en médicaments près de deux millions de civils en ex-Yougoslavie. 40 000 consultations médicales, 461 interventions chirurgicales, 163 ponts et plus de 150 kilomètres de route remis en état, 15 000 mines récupérées, 364 hectares de terrain déminés et surtout le déroulement satisfaisant des élections démocratiques couronneront l'action des contingents français de l'APRONUC. Quant à la Somalie, en un an, l'opération ONUSOM II avait pacifié puis réhabilité les régions d'Hoddur et de Baïdoa¹⁵. Au plan de l'organisation, la restructuration du commandement interarmées au travers de l'EMIA et du COIA a rendu plus efficace, plus cohérent et plus synchronisé le lien stratégique-opératif existant entre conception politique et conduite militaire. Ce constat doublé de cette rationalisation met en exergue les savoir-faire qualitativement adaptés à la complexité des situations et des contraintes *in situ*. Contrairement aux anglo-saxons, les militaires français ne souffrent pas d'infirmité culturelle quand il s'agit de maîtriser l'inattendu et de "différent de soi"¹⁶. De surcroît, si la France n'est pas au premier rang mondial, sa technologie de défense, bien que menacée, ne connaît guère de lacunes rédhibitoires. En revanche, il n'est guère contestable que des seuils quantitatifs réduisent l'inventaire qualitatif théorique des capacités. A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que la marine ne peut transporter, tous moyens réunis (ses TCD organiques), que l'équivalent d'un régiment mécanisé.

L'utilisation des forces armées met surtout en exergue la problématique des critères d'intervention. Celle-ci est avant tout politique. La politique étrangère française de défense s'est orientée depuis le début des années quatre-vingt-dix autour de trois axes principaux : actions dans le cadre de l'ONU ; construction d'une défense européenne ; développement d'échanges bilatéraux avec des partenaires traditionnels ou nouveaux. La multiplication des OMP correspond à l'émergence de l'ONU, à cette orientation politique et aux besoins impérieux de maîtriser des micro-conflits. En 1993, la France était le premier pays contributeur de forces. En avril de cette année, elle était présente, avec 14 684 militaires de carrière ou appelés volontaires pour les actions extérieures, sur 22 théâtres extérieurs dont sept relevaient entièrement de l'ONU. La participation à cette prolifération d'opérations a récemment connu un freinage. Si l'angélisme et la moralité vertueux augmentés des spectres des massacres de Tutsis ou de Bosniaques succombent à un Rousseauisme rénové, il est devenu clair que toute intervention de forces répond à la seule préservation des intérêts vitaux de l'Etat. Si la morale commande d'intervenir, elle ne gouverne pas. Les critères d'intervention sont en fait à géométrie variable et aléatoire. Leur cohérence est dictée par la raison d'Etat, subordonnée à la décision politique du plus haut niveau et issue d'un dialogue entre Elysée et Matignon,

.../...

¹⁵Une centaine de micro-projets comme l'assainissement de puits et la remise en état des dispensaires était menée à bien avec l'aide des crédits de l'action humanitaire tandis qu'auxiliaires de police étaient formés par la gendarmerie et qu'aides-soignantes l'étaient par le service de santé des armées.

¹⁶En analyser les causes paraît cependant difficilement quantifiable.

Quai d'Orsay et rue Saint-Dominique. En revanche, la dimension purement militaire des critères doit être soulignée. Engager des professionnels de la défense dans des situations à risques exige que soit pris en compte par l'ensemble des Corps politique et diplomatique, la dimension humaine des forces concernées. Il est risqué de ne pas prendre les mesures évitant des syndromes du type "post-Indochine" ou "post-Algérie" dans des missions onusiennes souvent frustrantes, voire discutables au plan de l'efficacité militaire. Ce n'est pas sans signification que Monsieur Léotard attirait l'attention de l'organisation des Nations Unies sur la nécessité de renforcer les capacités d'expertise militaire, de s'assurer de l'adéquation des moyens aux missions confiées aux casques bleus et surtout de simplifier les procédures de décision. La dissuasion sans crédibilité est vaine et périlleuse. Dès lors qu'elle génère des pertes importantes, elle peut compromettre l'engagement moral de la nation impliquée dans des opérations "périphériques" qui se situent aux franges des intérêts vitaux. De même, quand Monsieur Juppé déclare dans Libération le 15 juin 1994 : "... la France est prête avec ses principaux partenaires européens et africains, à préparer une intervention sur le terrain afin de mettre fin aux massacres et de protéger les populations menacées d'extermination...", la mise en oeuvre d'un groupement de forces s'inscrit dans un souci d'urgence qui met en exergue les limites de l'action et du rôle des forces armées.

Ces limites sont essentiellement politiques, militaires et techniques. Les premières sont fondamentales. ONU, CSCE, OTAN, UEO et autres organisations régionales de sécurité deviennent des acteurs à la fois privilégiés et contraignants. L'ONU n'est plus le "machin" du général de Gaulle, mais ne s'est pas encore affranchie de cet état. La CSCE n'est qu'un forum. L'OTAN a du mal à s'émanciper de son carcan législatif pour intervenir en dehors de sa zone et faire face à des crises pour lesquelles elle n'a pas été conçue, tandis que l'UEO progresse mais demeure faible. Le devoir d'ingérence n'est pas la panacée d'un droit international tributaire de la volonté politique d'Etats aux intérêts à la fois communs et divergents. A cet égard, l'attitude de la Suisse, pays européen non membre d'une alliance, a le mérite de servir d'étalon-mesure à la crédibilité militaire d'un certain cadre européen. La dernière votation a clairement sanctionné les OMP alors que certains parlent un peu vite de supranationalité ou évoquent la notion d'intérêts supérieurs à ceux pour lesquels un soldat accepte le sacrifice suprême. Tout plan d'action militaire ne peut se concevoir sans un concept politique global et conséquent. Si des progrès ont été accomplis, il serait néanmoins utile de créer au plan national un conseil de sécurité national identique à celui des Etats Unis, dans lequel le ministre de la défense et le chef d'état-major des armées auraient beaucoup plus de poids qu'ils n'en ont aujourd'hui.

Enfin, les limites militaires et techniques sont connues. La tendance du budget de la défense ne s'inversera pas. L'évolution vers la coopération internationale est devenue inéluctable car aucun pays autre que les Etats-Unis ne peut se permettre pour des raisons financières et diplomatiques, de mener à moyen ou long terme des actions nationales dans le cadre des conflits internes. C'est sans doute dans ce domaine que les contradictions entre moyens et ambitions ou responsabilités amèneront le pouvoir à abandonner les règles d'un poker menteur dont les forces armées sont les acteurs de premier plan. A reculer l'échéance des choix plus rationnels qu'ambitieux, le pouvoir risque fort de surévaluer les capacités des forces et de s'engager dans des actions nocives pour lui, tant au plan politique que militaire.

Glauser sur les perspectives d'emploi seraient dès lors faire de la prospective sur les structures de mise en oeuvre de l'action internationale. La CSCE n'est qu'un forum porteur d'espoir, l'OTAN est dépendante des Etats-Unis. Elle demeure de surcroît une entrave à l'UEO, laquelle a du mal à se mettre d'accord sur une politique de défense commune. Ces limites dictent les conditions dans lesquelles peuvent être employées les forces armées qui demeurent plus que jamais un outil à la fois privilégié, puissant et fragile des moyens de servir et de conduire la politique étrangère de la France.