

BUB

REPUBLIQUE FRANCAISE

MINISTERE DE LA DEFENSE

COLLEGE INTERARMÉES



DE DÉFENSE

Etude Particulière à Option

Un cadre européen pour les opérations de maintien de la paix

Lieutenant colonel Carmichael
Commandant Roos
Chef d'escadron Betton
Maggiore Ruggiero
Commandant Wade

2.2 <i>Principes d'emploi communs.</i>	21
2.2.1 Principes généraux.	22
2.2.2 Principes élémentaires communs à l'OTAN et à l'UEO.	22
2.2.3 Considérations sur la planification.	23
3. Eléments de doctrine.	24
3.1 <i>Actions communes dans un cadre européen.</i>	24
3.1.1 Nécessité de participer à des actions communes.	24
3.1.2 Un cadre européen.	25
3.2 <i>Compatibilité de la doctrine française avec celles de l'OTAN et de l'UEO.</i>	25
3.3 <i>Difficultés à surmonter.</i>	27
3.3.1 Cohérence politique.	27
3.3.2 Le leadership.	28
3.3.3 Le commandement.	28
4. Conclusion	30
5. Bibliographie.	31
6. Abréviations	32
7. Annexes	33
Annexe 1 - Conférence OSCE de Budapest décembre 1995	33
Annexe 2 - Sommet de la CE à Maastricht le 10 décembre 1991	34
Annexe 3 - UEO - Conseil des Ministres à Bonn le 19 juin 1992	35
Annexe 4 - UEO - Conseil des Ministres de Lisbonne le 15 mai 1995	36
Annexe 5 - UEO - Conseil des Ministres de Madrid le 14 nov 1995	38
Annexe 6 - UEO - Conseil des Ministres à Madrid le 14 nov 1995	40
Annexe 7 - Groupement de forces interarmées multinationales (GFIM)	41
Annexe 8 - Participation des pays européens et Nord américains aux alliances et associations qui intéressent l'Europe	43

1. Evolution du concept de maintien de la paix.

1.1 Principes généraux.

A l'issue de chacune des deux guerres mondiales, la communauté internationale a voulu se doter des moyens pour assurer la paix et la sécurité collective des nations. Ainsi, le président Woodrow Wilson a exposé en 1918 sa vision de la paix dans un discours en 14 points qui fut à l'origine de la Société des nations (SDN). Malheureusement, l'opposition du Congrès empêcha les Etats-Unis d'y adhérer. Cependant, l'idéal pacifiste d'Aristide Briand et sa foi en « l'esprit de Genève » aboutirent en août 1928 au Pacte Briand-Kellog qui mettait la guerre hors la loi. Cette idée, reprise par Franklin D. Roosevelt et Winston Churchill, a fait son chemin lors des différentes conférences de la seconde Guerre mondiale et a trouvé sa consécration dans la Charte des Nations unies. Par la création de l'ONU, lors de la conférence de San Francisco, les vainqueurs voulaient exorciser tout esprit de revanche de la part des vaincus. Aussi, tirant les enseignements de la défunte SDN, ils ont jugé nécessaire de se doter d'outils juridico-institutionnels pour le maintien de la paix et de la sécurité entre les états. Il convient de souligner que ce domaine du maintien de la paix relève d'une instance restreinte, le Conseil de sécurité, où rien ne peut être décidé sans l'accord des cinq membres permanents. C'est la seule autorité internationale habilitée à décider de mesures de contrainte ou d'emploi de la force à l'égard d'un état. Cependant, l'URSS a toujours manifesté une hostilité de principe à l'obligation du règlement juridictionnel des litiges internationaux.

Dès lors, paralysie et impuissance, conséquences de la guerre froide, ont caractérisé l'ONU.

Proposée par l'Académie de la paix, l'expression « maintien de la paix » est définie comme : « prévention, limitation, modération, et cessation des hostilités internes ou entre états, par l'intervention *pacifique* d'un tiers, organisée et dirigée par des éléments internationaux, utilisant des forces militaires, policières et civiles pour rétablir et maintenir la paix. »

Trois principes fondamentaux président à ces opérations :

- le consentement entre les parties concernées,
- le non-usage de la force sauf en cas de légitime défense,
- l'impartialité.

La doctrine du maintien de la paix, dont la paternité est attribuée à Dag Hammarskjöld, visait à circonscrire les crises et à éviter toute escalade entre les deux super-puissances.

Aussi, des années 1950 à la fin des années 1980, les missions des Nations unies sont essentiellement orientées vers la surveillance de trêves ou de cessez-le-feu. Les seules exceptions auront été l'expédition de Corée et l'opération des Nations unies au Congo (ONUC) pendant lesquelles les « casques bleus » durent engager des combats ouverts.

En outre, les soldats de la paix assurent des missions de prévention d'hostilités par le déploiement préventif, l'interposition ou l'établissement d'une zone tampon entre les belligérants. Ces opérations pacifiques ont pour but de surveiller, apaiser et créer un climat favorable à la négociation. Elles sont spécifiques et organisées selon le principe de modularité.

1.2 Evolution dans le temps.

A la fin des années quatre-vingts, Gorbatchev imprime un changement aux orientations soviétiques à l'égard des Nations unies. Ceci constitue un tournant majeur dans les opérations de maintien de la paix. En effet, avec l'apaisement du conflit Est-Ouest, la communauté internationale espère l'avènement d'un nouvel ordre mondial. Pour répondre à cette attente, le Secrétaire général des Nations unies dans l'Agenda pour la paix élabore des propositions ambitieuses prévoyant, notamment, des missions de consolidation de la paix et des missions d'imposition de la paix.

Les interventions de l'ONU se multiplient, changent d'ampleur et de signification. Elles présentent désormais de multiples difficultés :

- déterminer avec précision l'usage autorisé des armes,
- coût prohibitif des opérations,
- excès de politisation,
- enlèvement (certaines missions durent depuis 30 ans).

La nouvelle génération d'opérations de maintien de la paix comportent des missions militaires mais aussi civiles. Elles comprennent généralement un volet de police civile, du personnel électoral, des experts en droits de l'homme, ...

Elles s'inscrivent dans un contexte souvent flou et incertain et justifient la formule de Dag Hammarskjöld : « le maintien de la paix n'est pas un métier de soldats mais seuls des soldats peuvent le faire ».

1.3 Problèmes liés aux situations en marge des chapitres 6 et 7 de la Charte de l'ONU.

En l'absence de règles juridiques, le concept d'opérations militaires de maintien de la paix a été forgé de manière empirique et formalisé par monsieur Dag Hammarskjöld, en interprétant de manière très extensive les notions vagues du chapitre VI. Il s'agit d'opérations non coercitives, nécessitant l'accord préalable des états ou parties en conflit, l'usage de la force se limitant à une stricte légitime défense.

Ainsi, il est souvent admis que les actions de maintien de la paix s'effectuent sous chapitre VI et celles de rétablissement de la paix sous chapitre VII. Cette approche simplificatrice mérite d'être nuancée.

Le chapitre VI de la Charte des Nations unies, consacré au règlement pacifique des conflits, ne fait aucune allusion à la participation directe de forces militaires ; il ne mentionne que des mesures préventives, diplomatiques ou économiques :

- l'article 33 parle de « ... voie de négociation, d'enquête... » ;
- l'article 36 précise « ...le Conseil de sécurité peut recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées... ».

Les actions de maintien de la paix s'inscrivent théoriquement dans les mesures intermédiaires, entre les pressions diplomatiques et l'intervention militaire, évoquées par le chapitre VII :

- l'article 41 spécifie « Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'usage de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions... » ; les mesures d'embargo envisageables et la possibilité de pressions diplomatiques sont aussi précisées ;

- l'article 43 prévoyait la mise à disposition de contingents des armées nationales pour les opérations de maintien de la paix, tandis que l'article 45 préconisait rien moins que la constitution de forces aériennes de réaction rapide.

Après l'expédition de Corée, la guerre froide a rendu impossible la mise en oeuvre d'opérations de rétablissement de la paix, d'où l'habitude prise par le Conseil de sécurité de ne plus utiliser le chapitre VII.

Ainsi, des situations hybrides apparaissent : mandat sous chapitre VI, donc avec consentement des parties, suivi de résolutions ultérieures se référant au chapitre VII pour assurer la sécurité de la force, d'où l'expression *d'opérations sous mandat VI et demi*, dérive que la France dénonce.

1.4 La doctrine française actuelle.

1.4.1 Propositions de la France sur le cadre politico-militaire des opérations de l'ONU.

Au printemps 1995, la France, tirant les enseignements des opérations auxquelles elle a participé, notamment les interventions au Cambodge, en ex-Yougoslavie et au Rwanda, fait des propositions visant à présenter aux Nations unies, à l'UEO et à l'OTAN, la position officielle de la France après la parution du rapport supplémentaire à l'Agenda pour la paix, rédigé par le Secrétaire général de l'ONU.

Il s'agit, d'une part, de faire en sorte que les mandats prennent mieux en compte la spécificité des opérations de restauration de la paix et de modération des conflits, d'autre part, à un niveau plus technique, de renforcer par des mesures concrètes l'efficacité des structures de l'ONU en charge de la gestion des crises.

1.4.1.1 Conceptualisation d'un nouveau genre d'opérations de restauration de la paix et de modération des conflits.

Dans ce type de configuration (l'opération Turquoise est explicitement citée), la force mise sur pied intervient alors que le conflit n'est pas encore achevé : cette différence fondamentale avec les opérations classiques de maintien de la paix, explique que l'intervention militaire ne peut ni ne doit laisser son action entravée par le souci de neutralité vis à vis des parties au conflit.

Le mandat se référant impérativement au chapitre VII de la Charte, il convient donc d'employer l'intimidation pour empêcher la partie dominante d'exploiter sa supériorité sur le terrain et faire accepter la présence même de la force onusienne par toutes les factions. La force doit, par conséquent, disposer de la supériorité tactique et de troupes bien préparées, afin d'éviter toute dérive vers l'imposition de la paix.

Parallèlement, le consentement des parties, indispensable pour la réussite de l'opération, peut être obtenu peu à peu par la négociation jusqu'aux échelons de terrain et par l'aide impartiale délivrée à la population, sans distinction de camp.

1.4.1.2 Augmentation de la capacité de réaction rapide des Nations unies.

La France préconise le développement du système des modules de forces en attente. Ils pourraient être déployés avec un préavis de deux mois. De plus, elle tient prête une structure de commandement pour encadrer ces forces sous préavis de quatre jours.

Enfin, des modules d'intervention rapide doivent être formés au sein des forces en attente ; constitués de troupes hautement qualifiées, ils pourraient être projetés sous un préavis de deux à dix jours.

1.4.1.3 Renforcement des capacités des états-majors des Nations unies.

En premier lieu, il convient de doter le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) d'une véritable capacité de planification :

- dès qu'une crise menaçant la sécurité internationale se développe, le DOMP doit être en mesure d'élaborer des scénarios d'intervention sur le théâtre du conflit ;
- lorsqu'une intervention est sérieusement envisagée, la France préconise d'envoyer systématiquement sur le terrain une équipe pluridisciplinaire chargée de préparer la mission et de proposer au Conseil de sécurité un concept d'opérations ;
- une fois la résolution adoptée, la même équipe serait à même d'élaborer l'ensemble de la planification et l'ordre initial d'opérations ;
- enfin, après la mise en place du dispositif sur le terrain, la cellule de planification du DOMP entrerait en jeu pour assurer l'adaptation de l'opération à l'évolution de la situation du moment.

En second lieu, il convient de mettre fin à l'inefficacité patente des structures onusiennes de commandement :

- en réduisant l'extravagante hétérogénéité des états-majors onusiens, en les constituant autour d'un module de commandement tel qu'il est évoqué supra ,
- en développant le centre de suivi opérationnel du DOMP, y compris en le renforçant par des officiers détachés par les états contribuant à la mission,
- en clarifiant la nature de l'autorité du commandant de la force sur les contingents nationaux (si possible, contrôle opérationnel),
- en assurant une meilleure coordination entre les différentes composantes civiles et la composante militaire de la force, y compris dans le domaine logistique.

Les propositions françaises développées ci-dessus se traduisent au plan interne par les directives suivantes, émanant, d'une part, du Chef d'état-major des armées (CEMA), d'autre part, du Commandement de la doctrine et de l'entraînement (CDE).

1.4.2 Orientations de l'EMA pour la conception, la préparation, la planification, le commandement et l'emploi des forces françaises dans les opérations militaires fondées sur une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU (06/03/95).

Avant tout, la finalité de l'opération doit être bien déterminée : maintien, restauration ou imposition de la paix ?

Dans la première catégorie, il s'agit, après avoir obtenu le consentement express de toutes les parties, de contrôler le processus de règlement d'un conflit, après la cessation des hostilités, l'emploi de la force ne se concevant que dans le cadre de la légitime défense.

Dans la deuxième catégorie, une force intervient sur la base des dispositions d'ordre coercitif du chapitre VII, afin de favoriser le retour de la paix dans un pays dévasté. Il ne s'agit plus de rechercher le consensus parmi les belligérants, mais de protéger la population civile de leurs exactions, si besoin en utilisant la force.

L'opération d'imposition de la paix, quand à elle, se justifie face à un agresseur clairement désigné, et se traduit par des opérations de guerre classique, visant au minimum la neutralisation d'un ennemi déclaré.

Afin d'identifier clairement le type d'intervention militaire à conduire, la France doit pouvoir participer activement aux travaux de planification au sein du DOMP.

Dans une opération de maintien de la paix, et quel que soit le cadre d'emploi, notre contingent doit disposer de réelles capacités d'autodéfense, voire de combat, de manière à pouvoir assurer l'exécution de son mandat sans craindre d'être réduit à l'impuissance dès que son action contrecarre les visées d'une partie au conflit.

Qu'il s'agisse d'opérations de maintien ou de restauration de la paix, l'état-major du commandant de théâtre doit être mis sur pied à partir d'une structure d'accueil existante, fournie par un des pays principaux fournisseurs de forces.

Les unités terrestres doivent disposer de blindés, pour leur protection et la riposte aux attaques, de moyens de guerre électronique et d'imagerie pour être renseignées en temps réel, et, dans des délais raisonnables, d'appuis d'artillerie disponibles sur le théâtre.

1.4.3 Notice provisoire du CDE sur la participation aux opérations de maintien de la paix menées sous l'égide des Nations unies.

Ce texte ne s'applique évidemment qu'à l'armée de terre, mais il peut être intéressant de le présenter dans ce mémoire, en ce sens que les forces terrestres constituent la principale composante du dispositif militaire des Nations unies, pour le règlement des crises.

Le maintien de la paix (au sens large) ne comporte pas de modes d'action tactiques spécifiques pour les militaires, hormis les opérations éventuelles d'ordre public, pour lesquelles les unités de l'armée de terre doivent s'inspirer des méthodes de la gendarmerie.

Les principes éternels de l'art de la guerre gardent leur pertinence dans le contexte d'une opération onusienne, même s'il s'agit de faire la paix :

- la liberté d'action doit être recherchée malgré des contraintes politiques, humanitaires, et la grande fragilité des axes logistiques,

- l'économie des moyens réside dans l'exploitation judicieuse et inventive des possibilités de coordination avec les autres contingents nationaux et les composantes civiles,

- la concentration des efforts peut être réalisée grâce à l'existence de réserves.

Cependant, le contexte très particulier des opérations de maintien de la paix (au sens large) amène à mettre en avant deux principes d'action spécifiques :

- l'impérieuse nécessité de l'unité d'action pour les multiples partenaires civils et militaires de la mission onusienne,

- la sécurité des troupes sur le terrain car, les intérêts majeurs de la France n'étant pas menacés, des pertes humaines importantes seraient injustifiables et la crédibilité même de nos forces vis-à-vis des parties au conflit repose sur la sauvegarde des hommes qui les composent.

La notion onusienne d'information militaire, c'est à dire le recueil du renseignement militaire à visage découvert, ne correspond plus aux besoins des forces : celles-ci doivent pouvoir mettre en oeuvre une chaîne de renseignement complète et spécifiquement militaire.

La légitime défense au sens de l'ONU (article 51 de la charte) se rapproche de celle du droit français, à la nuance près qu'elle s'exerce dans le cadre juridique du mandat. Ainsi, elle peut recevoir une acception plus large. sous le régime du chapitre VII, l'usage de la force étant alors autorisé en réponse à des bombardements contre une zone de sécurité décrétée par l'ONU.

Hormis la légitime défense, l'usage de la force requiert toujours l'assentiment d'autorités politiques, qu'il s'agisse du Secrétaire général ou de son Représentant spécial :

- soit il est prévu dans le mandat pour certains cas précis,

- soit le Secrétaire général délègue la décision à son Représentant spécial ou au Commandant des forces, pour des situations bien définies,

- soit la situation qui se présente n'est pas prévue dans les consignes, auquel cas l'usage de la force s'avère pratiquement inapplicable en raison de la lourdeur de la procédure d'accord préalable.

1.5 Rôle de la puissance aérienne dans les opérations de maintien de la paix.

Un groupe de travail de l'OTAN tente d'établir une doctrine relative à la force aérienne que l'organisation utiliserait dans des opérations humanitaires ou de maintien de la paix. Cependant, dans ces dernières, l'expérience montre que le caractère dissuasif des moyens de la troisième dimension se heurte rapidement aux limites d'une stratégie d'action.

1.5.1 Postulat.

Si les moyens militaires ne sont pas adaptés à la mission, les chances de succès sont réduites et le personnel comme le matériel courent les plus grands risques. L'arme aérienne est efficace si elle dispose de moyens de renseignements et d'une logistique préalablement mis en place.

Dans un tel concept, les tâches de l'arme aérienne seraient :

- maîtrise de l'environnement de combat,
- utilisation de la force,
- démultiplication de l'efficacité au combat,
- soutien des forces.

Le succès de l'intervention de la puissance aérienne dépend en grande partie de son adaptation aux objectifs et aux limites politiques qui ont été fixés.

1.5.2 Limites de l'utilisation de la puissance aérienne.

Il n'y a virtuellement pas de limite géographique au déploiement de la force aérienne. Les limites de l'utilisation de cette arme dans les missions définies ci-dessus sont les suivantes :

- la puissance aérienne a un effet temporaire dans la mesure où elle ne permet pas, ex abrupto, d'occuper le terrain,
- une puissance aérienne inadaptée à la menace, notamment surdimensionnée, est un facteur d'escalade qui peut aussi provoquer des représailles sur les troupes au sol,
- des infrastructures spécifiques sont nécessaires au déploiement des unités aériennes qui ont aussi besoin d'un soutien logistique important.

1.5.3 Atouts de la puissance aérienne.

La variété des moyens qui composent la puissance aérienne tant en vecteurs (avec ou sans pilote) qu'en armements, lui permet d'intervenir dans tous les types de conflits :

- dans la prévention des conflits la puissance aérienne peut constituer un moyen de pression au profit des diplomates ; elle participe largement à l'acheminement de l'aide et des ressources, ainsi qu'au transport de personnels et de matériels dans le cadre de l'assistance civile,
- les opérations de maintien de la paix doivent avoir un mandat clair, des objectifs militaires et politiques bien définis, permettant de déterminer le besoin militaire et l'emploi des forces,
- l'emploi de la force aérienne dans le cadre des opérations d'imposition de la paix est similaire à celui qu'elle joue dans la défense collective au sein de l'OTAN,
- la consolidation de la paix est avant tout un processus politique; dans ce cadre, la force aérienne est utilisée pour des missions de surveillance et de renseignement, voire de dissuasion,
- dans les opérations humanitaires, la force aérienne participe essentiellement aux transports stratégique et tactique (inter et intra-théâtre) ; il peut également s'agir de l'évacuation de populations.

La force aérienne peut agir vite et fort, qu'il s'agisse de projection de forces ou de puissance. Ceci est d'autant plus important que les délais de prise de décision peuvent être longs. Souple, elle permet d'adapter la réponse à tout changement de situation. La rapidité, la mobilité et la souplesse qui caractérisent la puissance aérienne permettent de concentrer rapidement une puissance de feu qui peut alors être dissuasive. Si le feu doit être utilisé, la force aérienne permet de pénétrer tous les théâtres quelques soient les conditions météorologiques. Rappelons, néanmoins, que l'arme aérienne n'occupe pas le terrain.

2. Les organisations régionales de sécurité en Europe.

Le chapitre VIII de la charte des Nations unies (articles 52 et 53) encourage les organisations régionales à se saisir du règlement pacifique des conflits.

L'étude de celles compétentes en Europe permettra de mettre en lumière leurs atouts et leurs faiblesses pour faire exécuter des missions de maintien de la paix.

2.1 Les organisations.

Trois organisations régionales traitent de sécurité en Europe : OSCE, OTAN, UEO. Mais, dans ce domaine, l'Union européenne avec la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et le développement de ses relations avec l'UEO pourrait voir son rôle se développer.

2.1.1 OSCE - CSCE.

L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) a succédé à la Conférence de même objet (CSCE).

2.1.1.1 Rappel historique.

Après 2 ans de négociations, l'acte final de la CSCE était adopté à Helsinki le 1 août 1975 par 35 pays d'Europe et d'Amérique du Nord. Il visait à dépasser une logique de blocs, en engageant des actions concrètes, pour renforcer la stabilité et la sécurité sur le continent européen. A intervalles réguliers, des réunions furent organisées pour en vérifier la mise en œuvre effective. Ainsi se tinrent les conférences de Belgrade (1977-78), Madrid (1980-83), Vienne (1986-89). A la conférence de Paris (11/1990) fut signée "la Charte de Paris pour une nouvelle Europe". Visant à consolider le processus multilatéral, elle crée plusieurs institutions permanentes dont un centre de prévention des conflits et institue une assemblée parlementaire. La conférence d'Helsinki (7/92) mit en exergue les difficultés de la CSCE à assumer ses ambitions dans le règlement des crises. A la conférence de Rome (11-12/1993), la Russie accepta le principe d'opérations de maintien de la paix dans ce cadre. La conférence de Budapest (12/1994) transforma la conférence en Organisation. Le 21 mars 1995 fut signé à Paris "Le pacte de stabilité pour l'Europe".

2.1.1.2 Champ d'action.

L'Acte final de la conférence d'Helsinki a une force plus politique que juridique car, au sens international, il ne s'agit pas d'un traité. La conférence visait à faciliter le dialogue sur trois domaines : la sécurité en Europe ; la coopération en matière économique, scientifique, technique et d'environnement ; la coopération en matières humanitaire et des droits de l'homme. La charte de Paris pour une nouvelle Europe a réaffirmé les grands principes nécessaires à une nouvelle ère de démocratie, de paix et d'unité et donné des orientations pour l'avenir notamment en matière de sécurité. Récemment, le rôle important de l'OSCE a été réaffirmé par la place qui lui a été accordée dans les accords de Dayton pour ce qui concerne l'organisation d'élections, le contrôle des armements et l'établissement de mesures de confiance.

2.1.1.3 Composition - organisation.

L'organisation regroupe aujourd'hui 53 états. Appartenant aussi bien à l'Europe qu'à l'Amérique du Nord, ils sont concernés par la paix sur le continent européen. Seuls quelques états européens n'y adhèrent pas.

Depuis la conférence de Paris, il existe des institutions permanentes dont les principales sont les suivantes :

- le conseil des ministres des affaires étrangères, qui se réunit au moins une fois par an ;
- le comité des hauts fonctionnaires ;
- le secrétariat général à Prague ;
- le centre de prévention des conflits à Vienne ;
- le bureau des élections libres à Varsovie.

L'assemblée parlementaire réunit 53 états qui vont du plus petit (Vatican) au plus grand (Russie).

En matière de sécurité, les décisions sont prises en appliquant la règle du consensus moins un.

2.1.1.4 Moyens du maintien de la paix.

Depuis la charte de Paris, il est admis qu'un état peut demander l'intervention d'une tierce partie pour parvenir « à un règlement pacifique des différends ». Le comité des hauts fonctionnaires a prévu l'envoi d'observateurs et de contrôleurs de cessez-le-feu. Ces mesures constituent un mécanisme d'urgence face à la violation de principes de l'Acte final d'Helsinki ou de désordres mettant en danger la paix, la sécurité ou la stabilité.

En abolissant la règle de la décision par consensus, l'OSCE s'est donnée le moyen de prendre des mesures appropriées en se passant du consentement de l'Etat concerné lorsqu'il y a « violation claire, grossière et durable d'un engagement de la CSCE sur la sauvegarde des droits de l'Homme ou de la démocratie ».

En outre, depuis la déclaration d'Helsinki de 1992, le recours à des moyens de l'OTAN, de l'UEO ou de la CEI est possible.

2.1.1.5 Difficultés, limites, avenir.

Constituée lors la guerre froide pour ouvrir un lieu de dialogue, l'OSCE est devenue, avant tout, un grand laboratoire d'idées et de concertation qui réunit l'ensemble des intervenants intéressés par la paix en Europe.

Elle est plus un lieu de dialogue qu'une organisation capable de maintenir ou rétablir la paix. Néanmoins, sa transformation en Organisation régionale lui permet d'agir pour le maintien de la paix en conformité avec la Charte des Nations unies (chapitre VIII). La caution donnée par la Russie pour des opérations de maintien de la paix sur sa périphérie ne doit pas être négligée car elle donne à cette organisation une zone d'action interdite à d'autres. En effet, la Russie s'oppose à l'extension vers l'Est de l'OTAN.

Néanmoins, l'OSCE, lors du conseil des ministres de décembre 1995, a décidé de préparer l'avenir avec « A common and comprehensive security model for Europe for twenty first century : a new concept for a new century » (déclaration de Budapest) dont l'élaboration couvre de nombreux thèmes.

2.1.1.6 Maintien de la paix en Europe avec l'OSCE.

L'OSCE participe en de nombreux lieux à des actions qui concourent à la sécurité en Europe. Impliquée dans la mise en œuvre de l'accord de Dayton, servant de forum dans la crise du Nagorni-Karabak, de Tchéchénie, elle agit aussi en Georgie, au Tadjikistan, en Moldavie, en Estonie, etc..

A plusieurs reprises, la Russie a proposé que les opérations qu'elle conduit au sein de la CEI soient considérées comme du maintien de la paix fait au nom de l'OSCE (la CEI n'est toujours pas reconnue comme une organisation régionale au sens du chapitre VIII de la charte) pour les légitimer au plan international. S'agissant d'opérations rarement impartiales, visant souvent à maintenir d'anciens Etats de l'URSS sous l'influence de la Russie en renforçant l'action des anciens partis communistes, ces opérations ne ressemblent que de très loin à du maintien de la paix au sens des Nations unies.

Les restrictions dictées par la Russie quant à l'utilisation par l'OSCE de moyens de l'OTAN pour agir en périphérie de la CEI, réduisent considérablement les capacités d'action militaires de maintien ou d'imposition de la paix par l'organisation dans l'Est de l'Europe. En fait, les forces de la CEI sous commandement Russe jouissent d'une quasi exclusivité pour la gestion des crises dans ce que Moscou nomme son proche étranger.

Néanmoins, le projet qui sera débattu à la conférence de Lisbonne en 1996 comporte le thème : « OSCE peacekeeping » dans le cadre de « to develop further the relationship between the OSCE and the United Nations on the basis of the OSCE's position as a regional arrangement under Chapter VIII of United Nations Charter, [...] ».

2.1.2 UEO.

2.1.2.1 Histoire et champ d'action.

Les origines de l'UEO remontent au Traité de Bruxelles du 17 mars 1948 qui est le premier accord européen de défense collective de l'après-guerre. Il pose les bases d'une communauté de destin. L'UEO est instituée par les Accords de Paris du 23 octobre 1954 qui modifient et complètent le traité initial. Ils créent une solidarité européenne dans le domaine de la défense.

L'article 4 prévoit une coopération étroite avec l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord et précise : « En vue d'éviter tout double emploi avec les états-majors de l'OTAN, le Conseil et l'Agence s'en remettent aux autorités militaires appropriées de l'OTAN pour toute informations et tout avis sur les questions militaires ».

Avec la Déclaration de Rome, l'année 1984 voit la réactivation de l'UEO. Elle découle et pallie en partie l'échec de l'élargissement des compétences de la coopération politique européenne (CPE). La déclaration de La Haye de 1987 marque, avec la « Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité », l'aboutissement de la première phase de cette relance. Dans celle-ci, les Etats membres rappellent leur engagement à construire une Union européenne comportant notamment un volet sécuritaire, et leur résolution à renforcer le pilier européen de l'Alliance.

Le traité de l'Union européenne de 1991 instaure une politique étrangère et de sécurité commune et charge l'UEO « qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne, d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense ».

L'UEO est une institution européenne créée par un traité. Couvrant à son origine un large domaine allant de l'économie au social en passant par la culture, elle garantit une assistance, notamment militaire, en cas d'agression armée. Ayant abandonné progressivement plusieurs de ses compétences à la Communauté puis à l'Union européenne, elle demeure la seule institution, véritablement européenne, compétente en matière de défense.

Dans ce domaine, le champ d'action initial « aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir : militaires et autres » a été progressivement élargi à partir de la « renaissance » de 1984, à l'établissement d'une identité de sécurité européenne et à l'harmonisation progressive des politiques de défense.

En 1992, la déclaration de Petersberg renforce le rôle de l'UEO en promouvant son rôle en matière de prévention des conflits et de gestion de crise, notamment par des opérations de maintien de la paix dans le cadre de la CSCE ou des Nations unies.

L'UEO est placée au carrefour de l'intégration européenne et de l'Alliance. En théorie, au plan des obligations militaires, elle est plus contraignante que le traité de Washington et sa compétence n'a pas de limite géographique.

2.1.2.2 Composition - organisation.

L'UEO rassemble des Etats membres, des observateurs, des membres associés et des partenaires associés. Seuls les premiers prennent part aux décisions. Les dix Etats membres de pleine compétence appartiennent à la fois à l'Union européenne et à l'OTAN. Les pays les plus importants de l'Union européenne y adhèrent (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne). Les Etats des deux catégories suivantes appartiennent à l'une ou à l'autre, ou aux deux organisations.

L'UEO est constituée d'une structure intergouvernementale et d'une assemblée parlementaire.

La première comporte le conseil de l'UEO, l'institut d'études de sécurité et le centre d'interprétation des données d'origine spatiales.

Le conseil de l'UEO comprend le conseil des ministres qui se réunit au moins deux fois par an, et le conseil permanent que préside le secrétaire général. Un secrétariat général et des groupes de travail assistent ces deux organes.

Une cellule de planification a été créée pour renforcer le rôle opérationnel de l'UEO. Elle regroupe principalement des militaires (chaque Etat membre y délègue des officiers appartenant aux trois armes). Elle a pour vocation en temps ordinaire de répertorier les forces susceptibles d'être affectées à une opération, de préparer les instructions permanentes aux états-majors et les règles d'engagement, ainsi que les plans d'opérations et des plans d'exercices, puis d'en évaluer les résultats. En temps de crise, elle fournit des avis au conseil sur la nature et la faisabilité des opérations, elle prépare des recommandations en matière de conduite des opérations, de commandement et de transmission. Elle planifie le déploiement des forces et, elle suit la situation et l'évolution du conflit.

L'assemblée de l'UEO, où la France compte 18 membres, est actuellement le seul organe parlementaire européen mandaté pour débattre des questions de défense qui relèvent de la souveraineté des états. Sa session plénière se tient deux fois par an à Paris. Elle peut délibérer de toutes les questions qui relèvent du traité de Bruxelles modifié en 1954. Elle vote des recommandations au conseil. Elle dispose d'une commission permanente qui, réunie à l'initiative du Président, peut prendre rapidement position sur des sujets d'actualité.

La déclaration de Petersberg prévoit que les états membres mettront des forces militaires à la disposition de l'UEO. Elles pourront comprendre des unités ayant des missions OTAN après consultation de celle-ci. Elles seront organisées sur une base multinationale et interarmées.

Depuis, l'Eurofor et l'Euromarfor ont été constituées et leurs conditions d'emploi ont été entérinées lors du conseil des ministres du 14 novembre 1995 à Madrid.

2.1.2.3 Situation actuelle.

Avec le traité de Maastrich, l'UEO s'est vu confier le rôle de composante défense de l'intégration européenne (article J4 du TUE). Elle est aussi qualifiée de pilier européen de l'Alliance. Cette situation a été fortement réaffirmée dans les déclarations des conseils des ministres de l'UEO de Bonn 1992, Lisbonne 1995 et Madrid 1995. La contribution de l'UEO

à la conférence intergouvernementale de 1996 relative à l'Union européenne, dans les différentes options qu'elle envisage, confirme ces buts.

2.1.2.4 L'UEO et le maintien de la paix.

Les termes utilisés dans la déclaration de Petersberg diffèrent de ceux consacrés par la Charte de l'ONU. Pour l'UEO le maintien de la paix inclut les actions suivantes :

- diplomatie préventive avec éventuellement déploiement de troupes,
- diplomatie après déclenchement d'un conflit en vue d'obtenir un règlement pacifique (l'ONU l'appelle rétablissement de la paix),
- maintien de la paix au sens étroit du terme (chapitre VI, consentement des parties) avec éventuellement déploiement d'une force militaire ou d'observateurs (c'est le maintien de la paix « traditionnel »),
- rétablissement de la paix (il s'agit d'actions d'imposition de la paix menées en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU),
- actions postérieures à un conflit pour renforcer ou consolider un règlement politique (c'est la consolidation de la paix).

Ces opérations doivent toujours rester impartiales vis-à-vis des parties. Elles peuvent intégrer des composantes civiles et/ou policières.

Le rôle que se reconnaît l'UEO dans le maintien de la paix est de fournir un soutien ou de contribuer à la mise en œuvre des résolutions du conseil de sécurité des Nations unies. La déclaration de Petersberg indique : « nous nous déclarons prêts à soutenir, au cas par cas et conformément à nos propres procédures, la mise en œuvre efficace des mesures de prévention des conflits, de gestion des crises, et notamment les activités de maintien de la paix de la CSCE ou du conseil de sécurité des Nations unies ». Néanmoins, « La décision de participer à des opérations spécifiques restera du ressort national [...] ». Les unités militaires des Etats membres agissant sous l'autorité de l'UEO pourraient être utilisées pour :

- « - des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ,
- des missions de maintien de la paix ,
- des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix » (dans le sens imposition de la paix).

Le rapport présenté aux ministres sur le rôle de l'UEO dans le maintien de la paix précise que la situation internationale en constante évolution propose de ne pas considérer les concepts et les modalités du maintien de la paix avec rigidité. Néanmoins, l'action doit reposer sur un mandat clairement défini qui énonce les objectifs politiques de la mission, les limites géographiques, la durée prévue et rappeler qu'elle vise à renforcer les efforts de rétablissement de la paix par des moyens politiques. En ce domaine, l'habilitation est soit une résolution du Conseil de sécurité, soit une décision de l'OSCE ou encore une demande de l'Union européenne présentée en vertu de l'article J4 du traité (une coopération étroite entre l'Union européenne et l'UEO a été approuvée par le Conseil européen du 29 octobre 1993).

Ainsi, l'UEO a contribué au maintien de la paix en ex-Yougoslavie notamment par une opération de police et de douane sur le Danube, une opération de police à Mostar au profit et à la demande de l'Union européenne chargée de l'administration provisoire de la ville, et une opération navale dans l'Adriatique en coopération avec l'OTAN.

2.1.2.5 Difficultés, limites, avenir.

L'avenir de l'UEO est directement lié à la conférence intergouvernementale (CIG) de 1996. C'est elle qui décidera de la plus ou moins grande intégration à l'UE. Plusieurs options sont envisagées. La plus extrême envisage la fusion complète et immédiate dans l'UE, l'intermédiaire propose une convergence progressive.

A défaut d'évolution notable, l'UEO continuerait de mener des actions pour le compte de l'UE. Néanmoins, la capacité d'action serait dès à présent renforcée afin de permettre à l'Union de mener des opérations sans le concours des Etats-Unis d'Amérique.

Les limites des actions actuelles de l'UEO résident dans le souhait d'éviter la duplication des moyens ce qui impose la possibilité de recourir aux moyens de l'Alliance. L'UEO est considérée par ses membres comme le pilier européen de l'Alliance atlantique, c'est à dire comme le moyen de rééquilibrer le partenariat avec l'Amérique du Nord. Depuis le renouveau de l'UEO, la volonté de coopération avec l'OTAN est constamment réaffirmée : représentants habilités auprès des deux organisations, déplacement du secrétariat de Londres à Bruxelles (siège de celui de l'OTAN), etc.. En outre, l'UEO se propose, afin d'éviter le problème de la duplication des moyens, de se voir affecter des forces ayant déjà des missions OTAN (après concertation). Déjà des accords inter-organisations ont été conclus.

2.1.2.6 Maintien de la paix dans un cadre européen.

Dans le domaine du maintien de la paix, l'UEO dispose des moyens juridiques d'agir : la déclaration de Petersberg lui reconnaît le droit d'intervenir dans les lieux où les européens ont décidé de mener une action concertée. De plus en plus intégrée à l'Union européenne dont elle devient le bras armé, l'UEO dispose dès à présent de forces mises à sa disposition par certains de ses membres. Néanmoins, ceux-ci appartenant aussi à l'Alliance atlantique, lorsque l'opération prend une certaine ampleur, le recours à l'OTAN pour ces missions devient nécessaire. Dans l'avenir, la capacité de l'UEO à conduire des missions de maintien de la paix au nom de l'Europe dépend, d'une part, de la CIG de 1996 qui doit préciser sa place par rapport à l'Union européenne et, d'autre part, de la conférence de Berlin en juin de la même année qui définira la possibilité pour les européens de disposer de moyens de l'OTAN pour conduire des actions dans lesquelles les USA ne souhaitent pas s'engager directement. En outre, les différents statuts permettent aussi aux observateurs ou aux membres associés de se joindre à l'action entreprise au nom des européens notamment lorsqu'elle concerne les domaines de l'humanitaire ou du maintien de la paix.

2.1.3 UE - PESCE.

2.1.3.1 Historique

L'Union Européenne est issue du traité de Maastricht entré en vigueur le premier novembre 1993. Amorcée par six états en 1950 avec le plan Schuman, l'entité européenne a pris toute sa dimension avec la création de la Communauté économique européenne par le traité de Rome en 1957 ; elle compte actuellement quinze membres et des états de l'ex Pacte de Varsovie postulent à l'obtention d'un siège. Dès 1969, les « six » ont mis en place un outil diplomatique en créant la CPE (coopération politique européenne) qui fut limitée à un rôle de concertation et de définition lorsqu'il y avait consensus ; cette organisation n'avait aucune prérogative militaire ou économique ce qui explique, en partie, son échec.

2.1.3.2 Champ d'action - missions.

La PESC (politique étrangère et de sécurité commune) a pour but de « sauvegarder les valeurs, les intérêts et l'indépendance de l'Union, renforcer la sécurité de l'Union, le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, le développement et le renforcement de la démocratie ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Trois modes opératoires peuvent être décrits :

- La **coopération systématique** entre états membres est une procédure de concertation dans le prolongement de la CPE,
- La **position commune** est définie à chaque fois que le Conseil l'estime nécessaire. Cette procédure est intéressante car elle oblige les états membres à une plus grande discipline,
- L'**action commune** (vrai changement par rapport à la CPE), décidée à l'unanimité, peut déboucher sur une opération politique dans un pays tiers.

En matière de défense, l'UEO est « partie intégrante de l'Union », le Conseil « demande » à l'UEO « d'appliquer et de mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union en matière de défense ». Parallèlement à cela, la déclaration de l'UEO annexée au traité de l'Union confirme son rôle comme pilier européen de l'OTAN.

2.1.3.3 Composition - organisation.

Les principaux organismes compétents en matière de PESC qui interviennent dans les processus de décision de l'Union européenne des « quinze » sont les suivants :

- le Conseil des ministres,
- la Commission des communautés européennes,
- le Parlement européen,

En matière de PESC, le Conseil européen a un rôle moteur. La Commission n'est qu'associée aux travaux de la politique étrangère. Le Parlement est consulté ou informé sur les aspects fondamentaux de la PESC.

Il convient de noter que les actions menées au titre des actions communes sont restées très limitées (cinq à ce jour). Mais si l'on compare ces actions à celles menées par la CPE on peut se montrer optimiste.

2.1.3.4 Difficultés, limites, avenir.

Force est de constater qu'à ce jour, il n'existe pas de doctrine de l'UE relative aux opérations de maintien de la paix. Par défaut, l'Union se repose sur celle de son bras armé, l'UEO.

La non-réalisation de la PESC ne permet pas de considérer, qu'à brève échéance, il existera une structure apte à diriger une opération de maintien de la paix.

Le mécanisme de vote à l'unanimité ne permet pas de développer une politique étrangère commune.

D'une manière générale, la Commission européenne souligne, à juste titre, que la coexistence de deux modes de fonctionnement (communautaire pour le pilier économique et intergouvernemental pour la PESC) pose un problème de cohérence. Or, sans cohérence, il ne peut pas y avoir de véritable politique commune.

A cet égard, la volonté de certains pays d'empêcher l'UE de progresser sur une voie d'approfondissement de ses institutions, dès lors qu'il s'agit d'abandonner une partie de la souveraineté nationale, ne laisse présager aucun progrès en matière de cohérence.

La conférence intergouvernementale de 1996 devrait permettre de clarifier les positions de chacun, autorisant ainsi une politique commune ou tout au moins une certaine visibilité. L'intégration prochaine de pays d'Europe centrale ne pourra bien se faire que si cette conférence réforme le processus intergouvernemental de décision : il faut prendre garde à ne pas recréer une nouvelle CSCE. Dans le même ordre d'esprit, tant qu'un pays peut bloquer toute décision, il s'avère impossible d'aboutir à une véritable PESC. A partir de ce constat, la tentation serait grande, comme le souhaite le Parlement européen, de fusionner les trois piliers (Communautés européennes, PESC et affaires de sécurité intérieure) au profit d'une politique communautaire unique.

A ce jour, l'UE n'a pas de politique claire en matière de maintien de la paix en raison de l'absence d'une véritable PESC.

2.1.4 OTAN.

2.1.4.1 Historique.

Confrontés, entre 1945 et 1949, à l'urgence de la reconstruction économique, les pays d'Europe occidentale et leurs alliés d'Amérique du Nord s'inquiétaient de la politique expansionniste de l'URSS. Etant donné, en outre, les buts idéologiques avoués du Parti communiste soviétique, il devenait évident que les appels au respect de la Charte des Nations unies et des règlements internationaux, conclus à la fin de la guerre, ne suffisaient plus à garantir la souveraineté et l'indépendance des pays démocratiques.

De 1947 à 1949, une série d'événements précipitèrent les choses : menaces directes dirigées contre la souveraineté de la Norvège, de la Grèce, de la Turquie, etc., coup d'état de juin 1948 en Tchécoslovaquie et enfin le blocus de Berlin.

La signature, en mars 1948, du Traité de Bruxelles marquait la détermination de cinq pays d'Europe occidentale - Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni - à constituer une défense commune. En avril 1949, la signature du traité de Washington instituait un système de sécurité fondé sur un partenariat entre douze pays : ceux du traité de Bruxelles, les USA, le Canada, le Danemark, l'Italie, la Norvège, le Portugal et l'Islande. En 1952, la Grèce et la Turquie adhéraient au Traité. La République fédérale d'Allemagne se joignait à l'Alliance en 1955 (prétexte invoqué par l'Union Soviétique pour constituer le Pacte de Varsovie, le 14 mai 1955) et, en 1982, l'Espagne devenait également membre de l'OTAN.

Le traité préserve les droits des états ainsi que les obligations internationales découlant de la Charte des Nations unies. Les pays membres s'engagent à partager les risques et les responsabilités de la sécurité collective au même titre que ses avantages et à ne prendre aucun autre engagement international qui soit incompatible avec le Traité.

2.1.4.2 Champ d'action - missions.

Le Traité de l'Atlantique Nord, créé dans le cadre de l'article 51 de la Charte des Nations unies, est une association d'Etats souverains, unis dans leur détermination à préserver leur sécurité par des garanties mutuelles et des relations stables avec d'autres pays.

L'objectif essentiel de l'OTAN est de sauvegarder la liberté et la sécurité de tous ses membres par des moyens politiques et militaires. Elle cherche à instaurer un ordre pacifique juste et durable en Europe. Pour conduire sa politique de sécurité, l'Alliance utilise notamment les moyens suivants :

- maintien d'un potentiel militaire suffisant,
- capacité globale à gérer des crises,
- promotion active du dialogue avec les autres pays.

Pour atteindre son objectif, l'Alliance crée un environnement de sécurité, fournit une enceinte de discussion transatlantique, exerce une dissuasion face à toute forme d'agression et préserve l'équilibre stratégique en Europe.

2.1.4.3 Composition - organisation.

La coopération entre les seize Etats membres repose essentiellement sur un dispositif mis en place au cours des premières années. Les éléments fondamentaux sont les suivants :

- Le **Conseil de l'Atlantique Nord (CAN)**, autorité politique avec des pouvoirs de décision réels, est composé des Représentants permanents de tous les pays membres. Il est le seul organe de l'Alliance qui tire explicitement son autorité du Traité de l'Atlantique Nord, aux termes duquel il a été chargé de créer des organismes subordonnés.

- Le **Comité des plans de défense (CPD)**, se réunit au niveau des Ministres de la défense au moins deux fois par an. Il traite de la plupart des questions de défense et de celles qui ont trait à la planification de la défense collective. A l'exception de la France, tous les pays membres sont représentés dans cette enceinte. Il donne des orientations aux autorités militaires de l'OTAN.

- Le **Groupe des plans nucléaires (GPN)**.

- Le **Secrétaire général**.

- Le **Secrétariat international**, composé de ressortissants des pays membres travaillant pour le Conseil et les comités et groupes de travail qui lui sont subordonnés, et qui s'emploient en permanence à examiner le large éventail des questions qui intéressent l'Alliance.

- Le **Comité militaire**, est la plus haute instance militaire de l'Alliance, placée sous l'autorité politique du Conseil de l'Atlantique Nord et du Comité des plans de défense ou du Groupe des plans nucléaires. Il se compose des chefs d'état-major de chacun des pays membres.

- La **structure militaire intégrée** sert de cadre à l'organisation de défense du territoire des pays membres face aux menaces dirigées contre leur sécurité ou leur stabilité. Les forces armées appartenant à la structure intégrée de l'Alliance ont pour rôle de garantir la sécurité et l'intégrité territoriale des pays membres, de contribuer au maintien de la stabilité et de l'équilibre en Europe et à la gestion des crises et, en fin de compte, d'assurer la défense de la zone stratégique couverte par le Traité de l'OTAN.

- L'**Etat-major militaire international** est chargé de seconder le Comité militaire de l'OTAN.

2.1.4.4 Situation actuelle.

La Déclaration de Rome (novembre 1991) tire les conséquences de l'évolution en Europe et définit un nouveau concept stratégique. Celui-ci implique la mise en place d'une nouvelle architecture de sécurité dans laquelle les rôles de l'OTAN, de l'OSCE, de l'Union européenne, de l'UEO et du Conseil de l'Europe sont complémentaires.

Ce nouveau concept adopté en novembre 1991 ainsi que les déclarations d'orientations ultérieures reflètent une approche globale de sécurité où le potentiel militaire constitue l'un des éléments majeurs. Cependant, il tient également compte des facteurs politiques, économiques ou autres, et de considérations structurelles. La poursuite par l'Alliance d'une politique active de dialogue et de coopération appuyée sur la volonté de maintenir un dispositif efficace de défense collective, de gestion des crises et de la prévention des conflits vise à réduire le risque d'un conflit découlant d'un malentendu ou d'un acte délibéré. Elle étend les possibilités de partenariat authentique entre tous les pays européens face aux problèmes communs de sécurité.

Bien que s'étant améliorée, la sécurité de l'Europe reste sous la menace de situations d'instabilité ou de tensions. Dans ce contexte, le concept stratégique de l'OTAN réaffirme le

maintien du lien transatlantique et d'un équilibre stratégique global en Europe. Il reconnaît que la sécurité est liée autant à des considérations politiques, économiques, sociales et environnementales qu'à des considérations de défense. Il s'appuie sur les possibilités, sans précédent, d'atteindre les objectifs traditionnels de l'Alliance par des moyens politiques, conformément aux engagements pris aux termes des articles 2 et 4 du Traité de l'Atlantique Nord.

2.1.4.5 Doctrine du maintien de la paix.

Le concept stratégique de l'Alliance, adopté au Sommet de Rome (novembre 1991), admet qu'il faut, pour désamorcer les crises et éviter les conflits, développer les possibilités de dialogue et de coopération en Europe. Les chefs d'états et de gouvernements des pays de l'OTAN ont décidé d'appuyer le rôle de la CSCE et reconnu que d'autres organisations, telles que l'UE, l'UEO et les Nations unies, peuvent aussi avoir un rôle important à jouer. La base politique de l'action de l'Alliance dans le maintien de la paix a été définie formellement à la réunion ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Oslo en juin 1992. Les Ministres des affaires étrangères ont déclaré être prêts « à soutenir, au cas par cas et conformément à leurs propres procédures, les activités de maintien de la paix entreprises sous la responsabilité de la CSCE », notamment en mettant à disposition les ressources et les compétences de l'Alliance. Dans ce contexte, la constitution de Groupements de Forces Interarmées Multinationales (GFIM) donnera une réelle capacité à l'Alliance pour conduire des opérations de maintien de la paix hors de sa zone habituelle.

Une doctrine pour l'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix a été définie dans le cadre fixé au sommet de Rome. Elle part du principe que les procédures générales de l'OTAN restent valables pour la restaurations de la paix. Cette organisation a plusieurs atouts pour la préparation et la conduites de ces opérations :

- une structure de commandement de contrôle intégré ;
- une standardisation des procédures et des moyens ;
- un système de communication et des infrastructures permettant de déployer les forces nécessaires, voire d'employer dans le dispositif des forces externes à l'OTAN ;
- des moyens dont l'état d'alerte permanent permet une réaction dans des délais réduits.

La doctrine définit les conditions de participation des moyens de l'OTAN.

Tout d'abord, l'opération doit être précédée d'un accord politique entre les parties. En effet, elle vise à appuyer la mise en œuvre de ce dernier. Le mandat qui en découle doit être revu périodiquement et adapté aux évolutions de la situation tant politique que sur le terrain. Lors de ces révisions, selon l'évolution des circonstances, il peut être décidé de mettre fin à l'intervention.

Il est établi une différence nette entre le contrôle politique et la conduite des opérations. Cette distinction entre aspects politique et militaire subsiste jusqu'au niveau du terrain. Dans la pratique, même lorsqu'un représentant spécial est présent sur le théâtre, le commandant militaire reste seul responsable de la conduite des opérations militaires dans le cadre fixé par le mandat.

En outre, les opérations sont conduites dans le strict respect du droit international et des principes de la charte de l'ONU.

La participation directe relève d'une décision nationale. Cependant, l'utilisation de moyens ou systèmes communs à l'Alliance est automatique dès lors que l'opération a été décidée par le Conseil de l'Atlantique.

2.1.4.6 Limites.

L'OTAN atteint aujourd'hui un niveau de standardisation et d'interopérabilité qui la rend apte à mener avec succès les opérations de maintien ou d'imposition de la paix.

Cependant, alors qu'aux plans technique et logistique aucune limitation sérieuse ne restreindrait les opérations conduites dans la zone de "compétence" normale de l'Alliance atlantique, il n'en va pas de même pour des interventions à l'extérieur de celle-ci.

En effet, même si les nouvelles technologies permettent d'en palier partiellement les contraintes, la chaîne C3I (Command, Control, Communication, Intelligence) rattachée au Major NATO Commander (MNC) et aux Major Subordinate Commanders (MSC) repose sur des systèmes fixes. En outre, la capacité à projeter de grandes unités hors zone passe par la création des états-majors de groupement de forces interarmées multinationales (GFIM-EM).

Au plan de la logistique, jusqu'en 1991, la chaîne était de la responsabilité des membres et elle pouvait s'appuyer sur les nombreuses lignes de communications internes. Depuis la déclaration relative aux opérations de maintien de la paix, confrontée à de nouvelles contraintes, l'OTAN a élaboré une nouvelle doctrine logistique : le commandant de la force dispose d'une large autonomie en matière de manoeuvre logistique. Cependant, l'Alliance devra améliorer sa capacité de transport aérien car, aujourd'hui, les moyens stratégiques restent, pour l'essentiel, aux mains des Etats-Unis d'Amérique.

Enfin, il faut soulever le problème de la décision politique, au sein du Conseil atlantique, de mener une opération de maintien de la paix. En raison du vote à l'unanimité, l'hypothèse du refus de l'autorisation n'est pas irréaliste notamment pour les opérations "hors zone", où la défense d'intérêts communs ne sera pas toujours aisée à argumenter. En outre, au sein de l'Alliance, la diversité des sensibilités des opinions nationales peut nuire à l'émergence d'un consensus entre les états membres.

2.1.4.7 Avenir.

La transformation de l'OTAN lui donne la possibilité de mener des opérations de maintien de la paix hors sa zone traditionnelle. Les opérations dans l'ex-Yougoslavie valident la doctrine associée aux nouvelles missions, permettant ainsi d'apporter dans un futur proche les améliorations nécessaires.

L'élargissement de l'OTAN à de nouveaux membres ne peut qu'aggraver la difficulté à trouver un consensus politique au sein du Conseil atlantique pour décider d'opérations d'autant plus que les oppositions du type Turquie-Grèce risquent de se multiplier.

Enfin, la répartition des tâches entre l'OTAN et son pilier européen fera certainement l'objet d'éclaircissements à l'occasion du sommet de Berlin en 1996. Les conditions de mise en œuvre des CJTF seront probablement formalisées d'autant mieux que ces derniers répondent au souci d'éviter la duplication des moyens entre OTAN et UEO, tout en permettant à cette dernière d'avoir les moyens de ses ambitions.

Il reste cependant probable qu'une menace (instabilité, tension, conflit démarré) sur la paix concernant les intérêts de l'ensemble des occidentaux impliquera une intervention de forces dirigées par l'OTAN. En revanche, elle reste incertaine dans le cas où les Etats-Unis d'Amérique ne se sentiraient pas concernés.

2.2 Principes d'emploi communs.

Parmi les quatre organisations étudiées supra, seules l'UEO et l'OTAN ont élaboré des principes directement applicables à l'engagement de forces dans des opérations de maintien de la paix. En effet, l'UE se repose sur l'UEO et lui confie des missions (par exemple l'établissement d'une force de police unifiée à Mostar). L'OSCE n'a pas actuellement de moyens propres ou réservés auprès de ses états membres ; le maintien de la paix figure au programme de la conférence de Lisbonne en 1996. En revanche, elle peut confier un mandat à une organisation régionale.

2.2.1 Principes généraux.

L'OTAN et son pilier européen l'UEO peuvent se voir confier par les Nations Unies ou l'OSCE une opération de maintien de la paix car elles se sont déclarées prêtes à agir dans ce cadre même hors d'Europe. Elles ont donc adapté ou élaboré une organisation et des règles pour la mise en œuvre.

L'UEO se déclare prête à associer aux opérations les pays qui ne l'ont pas rejointe sous l'un des statuts possibles. Dans le principe, il n'existe pas de problème de coopération entre l'OTAN et l'UEO qui n'ont pas de raison (autre que politique) de mener simultanément des opérations autonomes sur un même théâtre d'opérations. Le concept de CJTF constitue le moyen technique de transmettre une opération d'une organisation à l'autre.

Pour les deux organisations, la définition d'un mandat clair par les Nations unies ou l'OSCE est un préalable à tout engagement. Le conseil des ministres de l'UEO émet alors une directive qui précise la mission sur le plan opérationnel et administratif. Cette responsabilité est du ressort du Conseil atlantique et des comités dans l'Alliance.

2.2.2 Principes élémentaires communs à l'OTAN et à l'UEO.

Autant dans l'OTAN que dans l'UEO, l'accord politique au niveau supérieur des parties en cause est un préalable à l'intervention. En outre, l'OTAN signale la nécessité de réviser le mandat de la force à chaque évolution substantielle de la situation et au minimum une fois par an.

Toutes deux considèrent qu'il faut éviter l'escalade de la violence. Néanmoins, le recours à la force, dans le cadre du mandat, s'avère parfois nécessaire pour rester crédible dans l'accomplissement de la mission reçue.

Une **crédibilité** incontestable demeure indispensable pour susciter la confiance des parties en présence. Elle est étroitement liée à la détermination et à la capacité de chaque composante de la force, d'accomplir les missions du mandat.

L'**impartialité** se substitue au principe onusien de neutralité. Elle contribue à la confiance et crée ainsi des conditions favorables à la mission. Elle n'interdit pas le recours à la force.

La **transparence** sur les objectifs politiques, civils et militaires de la mission s'avère indispensable au bon déroulement de l'opération. Elle trouve cependant sa limite dans les impératifs de sécurité de la force de maintien de la paix.

La **pleine liberté de mouvement** est une condition essentielle du succès de l'opération. Elle concerne autant les forces militaires que les composantes civiles qui doivent exécuter librement leurs tâches sur toute la zone. Seuls des secteurs préalablement convenus par toutes les parties peuvent rester inaccessibles.

La force de maintien de la paix doit **coopérer** avec les parties en présence et accepter leur légitimité ainsi que le statut qu'elle leur confère. Elle doit aussi respecter les lois et coutumes en vigueur sur le territoire.

Les missions de maintien de la paix visent à permettre une solution politique à un conflit. Elles ne doivent donc pas s'éterniser. Leur poursuite dépend de la réalisation des objectifs définis dans le mandat de la force. Ce dernier doit donc prévoir les conditions d'achèvement et de retrait du dispositif.

Une **chaîne hiérarchisée continue** et la pratique de la délégation sont indispensables à l'organisation du commandement et au contrôle d'une opération de maintien de la paix. Ceci revêt encore plus d'importance lorsque d'autres organisations ou participants agissent de concert avec l'OTAN ou l'UEO. La **structure de commandement militaire** doit être **unifiée**, étroitement coordonnée, et doit intégrer le mieux possible les éléments civils de la mission.

Une **bonne flexibilité des forces** s'avère impérative : elles doivent disposer des moyens et des capacités leur permettant de s'adapter rapidement aux aléas de la mission.

2.2.3 Considérations sur la planification.

En ce qui concerne la définition des fonctions et des facteurs de planification, les différences entre OTAN et UEO restent substantielles. Depuis longtemps, l'Alliance s'appuie sur un commandement intégré ainsi que des procédures éprouvées, et possède les moyens de conduire une planification de qualité. Au sein de l'UEO, les moyens nécessaires à la planification se mettent progressivement en place et se perfectionnent. Ils sont encore loin de pouvoir concurrencer ceux de l'OTAN. Les éléments présentés, ci-après, sont ceux définis en 1994 dans le « Document opérationnel sur la participation de l'UEO aux opérations de maintien de la paix ». Néanmoins, lors du Conseil de Lisbonne en 1995, en vue de développer les capacités opérationnelles, les ministres ont approuvé la décision visant à mettre en place de nouveaux mécanismes de décision avec de nouvelles structures comportant notamment : un Groupe politico-militaire pour appuyer le Conseil, un Centre de situation, une Section renseignement au sein de la Cellule de planification.

L'UEO ne dispose pas d'une structure permanente de commandement et de contrôle. Aussi, chaque opération nécessite une structure ad hoc de commandement. Les modalités du transfert des forces, pour emploi, au commandant de l'opération et à celui de la force sont définies au cas par cas par le Conseil.

Le Conseil des Ministres de l'UEO décide, sur proposition de la cellule de planification, des règles d'engagement (ROE). Le commandant de la force ou de l'opération qui considérerait que celles en vigueur ne lui permettent pas de mener à bien la mission peut demander leur modification. Ce système diffère sensiblement de celui de l'OTAN, dans lequel le commandant de la force propose au Conseil atlantique les règles d'engagement qu'il considère comme nécessaires. Seule l'OTAN peut se targuer d'une solide expérience en la matière. La participation de plusieurs contingents d'origines différentes impose l'harmonisation en ce domaine.

L'UEO ne dispose pas de systèmes d'information et de communication (SIC). Les états membres ont déclaré leur intention d'améliorer cette situation. Dès à présent, la collaboration avec l'Alliance débouche sur un accès à son système de communication.

En matière logistique, l'UEO ne dispose ni d'une doctrine propre, ni d'une organisation commune.

Le renseignement ne s'appuie pas sur un système intégré, même si la structure comporte un centre d'interprétation satellitaire. Aussi, est-il prévu pour les opérations, soit de s'appuyer sur les structures d'un (ou du) pays pilote, soit de recourir à l'OTAN.

Pour ce qui concerne l'information du public et les relations avec les communautés locales, l'UEO a constitué trois niveaux : central, commandant des forces, contingents nationaux. Une coordination poussée est assurée entre eux afin d'amplifier la diffusion de l'information et de renforcer la crédibilité et la transparence de l'opération.

3. Eléments de doctrine.

Après avoir fait un état des lieux succinct de l'évolution des missions confiées par l'ONU, de la nouvelle doctrine française et des organisations susceptibles d'encadrer les opérations de maintien de la paix, il convient d'examiner l'intérêt des actions communes, notamment au sein d'une organisation européenne, puis d'en vérifier la compatibilité des doctrines respectives, enfin, de souligner les principales difficultés latentes.

3.1 Actions communes dans un cadre européen.

3.1.1 Nécessité de participer à des actions communes.

Les rapports internationaux connaissent une mutation profonde dans laquelle le but prime la méthode. La notion de sécurité coopérative se développe, elle englobe désormais celle de défense collective. La lutte contre les sources d'instabilité sur le continent européen ou dans les lieux accueillant des intérêts importants, permet d'intervenir le plus en amont possible sur les risques en cours de sédimentation.

Cependant, autant la participation à la défense du territoire est un acte que les citoyens soutiennent naturellement, autant celui de combattre une menace encore à l'état virtuel recueille de plus en plus difficilement l'adhésion d'une société confrontée à des difficultés quotidiennes d'une autre nature, souvent soupçonneuse quant aux buts réels. L'intérêt d'une action collective réside dans le renforcement de la perception de l'importance de l'enjeu. Elle facilite ainsi le consensus, nécessaire dans les pays démocratiques, à toute action d'une certaine ampleur.

L'opération militaire de maintien de la paix s'intègre dans une action plus large de nature politique. Le militaire est devenu, dans les opérations extérieures, un outil de la politique étrangère de la nation. La volonté d'agir de chaque état se renforce de celle de ses partenaires d'autant mieux qu'il a fallu préalablement bâtir, au sein des organisations habilitées, un consensus minimum autour d'un mandat justifiant une action dans l'intérêt de la collectivité des nations.

Le fait de conduire les interventions militaires en commun présente plusieurs avantages :

- il réduit les soupçons des parties au conflit sur des motivations cachées liées à l'histoire ou aux intérêts particuliers des nations intervenant, et ainsi il renforce la légitimité de l'action ;

- il dépersonnifie l'exécution de l'intervention en affichant l'image d'une organisation qui présente en apparence de meilleures garanties ;

- il fait remonter la responsabilité des actions conduites vers un groupe d'états, facilite la relève ou le retrait d'un des participants et évite ainsi que le seul pays à avoir agi porte la responsabilité, devant l'opinion, d'un échec imputable à la collectivité ;

- il implique concrètement plus d'états dans le traitement de la situation objet du mandat et permet de peser d'un poids renforcé sur le Conseil de sécurité, en opposant la volonté d'un groupe à l'inertie des nations.

En outre, l'action collective présente des avantages au plan matériel. En effet, quelque soit aujourd'hui le système d'indemnisation prévu par l'organisation mandante, il est bien rare que le coût de l'action menée pour la sécurité de tous ou pour protéger les intérêts directs ou indirects du plus grand nombre ne pèse pas sur les seuls états développés qui agissent. L'action au travers d'une organisation permet d'espérer une meilleure répartition des poids humain, technique et financier. En effet, l'imputation à un budget collectif peut se concevoir - par exemple actions commandées par l'Union

européenne. De même, un état ne voulant pas (ou ne pouvant pas) s'engager directement sur le terrain peut participer financièrement à l'opération.

Enfin, au plan technique, l'intervention au sein d'un groupe permet de mettre en ligne de plus fortes capacités militaires.

3.1.2 Un cadre européen.

Une fois, le principe d'une action dans une organisation ou dans une coalition décidé, le choix d'un cadre européen concourt à l'efficacité de l'opération. En effet, il offre les avantages détaillés supra et évite que les gains liés à l'action collective soient immédiatement perdus dans des difficultés d'ordre pratique. Certes, les nations membres des organisations occidentales de l'Europe présentent des disparités, néanmoins elles sont proches aux plans technique et culturel. Ce qui est vrai au niveau des sociétés se retrouve au niveau militaire, où l'écart entre les extrêmes est incomparablement plus réduit que celui qui peut être constaté lors d'une comparaison avec un état du tier-monde, dont il faut équiper ou ré-équiper de pied en cape le contingent pour lui donner une apparence opérationnelle. Outre le facteur matériel, l'écart culturel est essentiel. Dans toute l'Europe occidentale, les militaires partagent la même notion de respect des droits de l'Homme et le même attachement à la légalité de leurs actions. Cette similitude facilite la compréhension mutuelle, amène la confiance et évite la déperdition des énergies.

Le recours à une organisation régionale de défense telle que l'UEO ou l'OTAN permet de gagner en efficacité. En effet, la prise en compte du mandat (en vertu du chapitre VIII de la charte de l'ONU) permet d'éviter le « concours » permanent de l'organisation « diplomatico-administrativo-militaire » de l'ONU. Une fois acceptée, la mission est planifiée au sein de l'organisation, par la cellule ou l'état-major ad hoc. Il devient alors inutile d'implanter des structures parallèles (parfois occultes) de commandement pour pallier l'inconvénient d'états-majors dont la composition répond à des critères plus diplomatiques qu'opérationnels : les organisations régionales a vocation de défense peuvent fournir des états-majors capables de travailler immédiatement en s'appuyant sur un catalogue de forces dont les capacités sont répertoriées. L'évolution actuelle de l'UEO vers le renforcement de ses capacités de planification et la constitution de Forces relevant de l'UEO (FRUEO), ainsi que celle de l'OTAN vers la mise en œuvre probable des GFIM plaident en leur faveur pour la prise en compte des missions de maintien de la paix.

Par ailleurs, bien que la PESD relève de la coopération intergouvernementale, l'Union européenne peut s'affirmer politiquement au travers de l'UEO en participant à des missions de maintien de la paix. Ainsi, celles-ci peuvent s'intégrer au sein d'opérations plus larges accompagnées de mesures économiques, décidées par l'UE, ou diplomatiques. Quelle que soit l'option pour la relation UEO-UE qui sera choisie à la conférence intergouvernementale (CIG), l'exécution des missions de maintien de la paix dans un cadre européen va dans le sens de la cohérence politique et participe de la promotion de la défense collective de l'Union.

3.2 Compatibilité de la doctrine française avec celles de l'OTAN et de l'UEO.

D'une manière générale, la doctrine française, présentée au printemps de 1995, n'entre pas en contradiction avec l'évolution en cours à l'UEO et à l'OTAN, puisque la France en est, avec l'Allemagne, une des principales inspiratrices.

Toutefois, au-delà de cette remarque, il s'agit de vérifier si les mesures préconisées par la France pour améliorer l'efficacité des dispositifs militaires de maintien de la paix sont directement compatibles avec les orientations prises ces dernières années par les deux organisations européennes de sécurité.

Sur le plan de la subordination de nos forces engagées dans des opérations de gestion de crise sous l'égide de l'ONU, le CEMA envisage l'intervention au sein de l'OTAN ou de l'UEO comme une réalité de plus en plus prégnante :

- pour les opérations de maintien de la paix, nos forces maritimes et aériennes sont généralement sous commandement allié ;

- les opérations de restauration de la paix ne se conçoivent que sous commandement interarmées national ou allié ;

- en matière d'imposition de la paix, l'ONU confie l'opération à un état pilote (coalition) ou à une organisation régionale de sécurité.

Par ailleurs, les forces françaises sont dès maintenant prêtes à intervenir dans le cadre d'un GFIM, dont l'opération IFOR constitue, par certains aspects, un exemple concret.

Les mesures proposées par la France sont compatibles avec la doctrine de l'UEO relative à la constitution des forces engagées dans le règlement des crises, qui s'articule autour du souci de concilier le caractère multinational du dispositif d'intervention mis sur pied et l'efficacité militaire.

D'une part, en matière d'organisation, l'état-major de la force respecte globalement le niveau de contribution de chaque pays sans une perte d'efficacité comparable à celle constatée au sein des états-majors onusiens. En effet, une opération sous commandement UEO rassemble nécessairement un nombre restreint de pays dont les armées respectives jouissent par ailleurs de niveaux opérationnels très proches.

D'autre part, l'UEO recommande, à l'instar de la France vis-à-vis de l'ONU, la formation de l'état-major de la force à partir d'une structure de commandement préexistante, nationale ou régionale.

Allant plus loin dans le souci d'efficacité par l'interopérabilité, les principaux pays membres de l'UEO ont constitué et continuent à développer des forces multinationales relevant de l'instance européenne de défense.

Une rapide description des quatre forces permanentes auxquelles la France participe montre que la doctrine française, pour les missions sous l'égide de l'ONU, rejoint tout à fait les règles régissant les engagements de l'UEO dans la gestion des crises.

Le concept des FRUEO (Forces relevant de l'UEO) est né lors de la réunion ministérielle de Petersberg en 1992. Ses unités peuvent toutes être employées dans des missions de gestion de crise, notamment de maintien de la paix et humanitaires, en Europe mais aussi sur les autres continents. En outre, elles peuvent intervenir dans le cadre de l'OTAN.

Le Corps européen (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg) a été créé à la suite du sommet franco-allemand de La Rochelle en mai 1992 et déclaré opérationnel en novembre 1995. L'état-major, basé à Strasbourg, englobera 50.000 hommes lorsque la participation espagnole atteindra le niveau d'une division. Les unités appartiennent organiquement au Corps européen. Pour la France, il s'agit de la 1ère division blindée, en attendant la restructuration prochaine de l'armée de terre. Des études sont en cours pour mettre sur pied au sein du Corps européen des « Forces immédiates légères » destinées à intervenir dans des délais compatibles avec les procédures OTAN de l'ARRC.

L'EUROFOR (Espagne, France, Italie, plus récemment le Portugal) est une force terrestre dont la constitution deviendra officielle en octobre 1996. L'état-major, basé à Florence, engagera des unités non affectées, regroupées à la demande. Chaque pays membre tient en permanence un état des forces en termes de capacités qu'il met à la disposition de l'EUROFOR. Cette dernière aura le volume d'une division légère. Entièrement modulable, elle sera employable en autonome ou combinée à l'Euromarfor.

L'EUROMARFOR (pays de l'EUROFOR) ne possède pas d'état-major organique. Son commandement est assuré à tour de rôle pendant un an par un grand commandement naval - CECMED pour la France - d'un des trois pays fondateurs. En opération, COMEUROMARFOR prend le contrôle opérationnel et désigne un

COMTACEUROMARFOR. Les forces sont désignées de façon similaire à celles de l'EUROFOR. En 1996, elles comprennent 20 bâtiments dont 2 porte-avions, disponibles dans un délai de 5 jours. La force utilise les procédures OTAN.

Le GAE (Groupe aérien européen franco-britannique) est né au sommet de Chartres en novembre 1994. Sa mise sur pied a commencé en juin 1995. Il possède un état-major très restreint basé à High Wycomb, qui englobe des unités désignées en fonction des besoins. Encore en période de montée en puissance et d'expérimentations, il utilise, dès à présent, la procédure OTAN.

A la vue des éléments supra, il ne semble pas exister de hiatus majeur entre la position française relative aux opérations sous l'égide de l'ONU et sa participation aux différentes forces relevant de l'UEO, elles-mêmes employables au sein de l'Alliance Atlantique.

3.3 Difficultés à surmonter.

3.3.1 Cohérence politique.

Après l'étude des organisations régionales de défense et des liens qui les unissent, on comprend l'importance de la cohérence de l'ensemble. Les orientations doivent aller dans le même sens, c'est-à-dire une plus grande coopération européenne.

En effet, les doctrines de l'UEO, de l'OTAN et de l'UE (PESC), en matière d'opérations de maintien de la paix, sont non seulement en pleine évolution mais aussi très interdépendantes.

La doctrine de l'OTAN se dessine à la lumière des actions volontaristes sur le théâtre de l'ex-Yougoslavie depuis les accords de Dayton. Après plusieurs années de tergiversations, seule la volonté américaine d'intervenir a permis de déboucher sur des actions concrètes.

L'UEO n'en est pas encore là. Elle affirme avec force et constance qu'elle est le pilier européen de l'OTAN, prêt à agir au nom de l'Alliance lorsque les Etats-Unis d'Amérique n'y trouvent pas leur intérêt. En cette période de réduction des budgets de défense, il est moins que jamais concevable de dupliquer les moyens militaires.

Quant à l'UE, force est de constater, avec regret, qu'à ce jour la PESC relève plus d'une profession de foi que d'une réalité politique. En revanche, le Conseil « demande » à l'UEO (pilier européen de l'OTAN...) « d'appliquer et de mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union en matière de Défense ».

Ce ménage à trois complique considérablement le processus de décision des européens lorsqu'ils doivent, pour défendre leur sécurité et leurs intérêts alors que les Etats-Unis ne souhaitent pas s'engager militairement, mener une opération de maintien de la paix concertée.

En pratique, le problème des relations entre les états européens peut se poser selon les éléments suivants :

- les dix de l'UEO ou les quinze de l'UE doivent pouvoir affronter une crise en Europe ou ailleurs ;
- il est peu probable que tous ces états détachent des forces ;
- chaque état revendique sa souveraineté en matière de défense et l'envoi de troupes peut nécessiter l'aval de parlements nationaux.

A la vue de ces éléments, on est en droit de s'interroger sur les délais nécessaires à la projection sur un théâtre d'opérations d'une force européenne d'une puissance significative, dès lors que le mandat nécessaire a été voté par le Conseil de sécurité des Nations unies. Or, dans une OMP, le facteur temps s'avère primordial si l'on veut circonscrire rapidement la crise.

La réponse à cette question relève d'abord du politique. Or, la grandeur d'une nation ou d'un groupe d'états ne se mesure pas seulement au montant du revenu par habitant mais aussi à sa capacité à se défendre, ou à porter secours aux démocraties injustement agressées.

Aussi, convient-il d'adopter un langage uni, clair et ferme en matière d'opérations de maintien de la paix.

3.3.2 Le leadership.

Par essence, une opération de maintien de la paix dans laquelle il s'agit de projeter et déployer un dispositif multinational cohérent est une opération complexe. Cependant, il est de moins en moins probable, ne serait-ce qu'en raison des moyens et des enjeux, qu'une nation européenne s'engage seule. Si l'OTAN n'hérite pas du mandat de l'opération, se posera alors le problème capital du leadership. Dans un cadre européen, l'UEO voire l'UE pourraient l'assurer. Dans l'un ou l'autre de ces cas, il n'existe pas de structure pour assurer la conduite des opérations qu'il faudra donc confier à l'un des pays participants. Comment se fera ce choix ? quels seront les critères retenus par l'organisation retenue pour entreprendre une telle démarche ? comment seront élaborées et approuvées les règles d'engagement ? Dans une opération moderne d'envergure, il faut des moyens matériels considérables et variés tels que des avions de transport, des antennes chirurgicales, des moyens de renseignement satellitaire, optique, infrarouge ou radar, des moyens de guerre électronique, etc.. La logique voudrait que le principal contributeur soit l'état pilote. En outre, le partage des risques à hauteur des responsabilités concourt au fonctionnement harmonieux d'une coalition.

Il faudra, à un moment ou à un autre, répondre à ces questions capitales si l'on ne veut pas perdre un temps précieux lorsqu'il deviendra nécessaire, pour protéger des intérêts communs ou assumer les responsabilités de l'entité européenne, de mettre sur pied une force.

3.3.3 Le commandement.

Utiliser les structures de commandement existantes présente un intérêt certain. S'agissant d'une opération où la France interviendrait dans un cadre européen, cela revient à formuler les trois hypothèses suivantes :

1. La France participe seule à une opération sous mandat ONU. C'est le cas le plus simple car la France s'engage de façon autonome.

2. La France participe, avec des nations européennes, à une opération sous mandat de l'ONU dans le cadre d'une action coordonnée par l'OTAN. Cela revient, pour les forces nationales, à s'appuyer sur deux chaînes de commandement parallèles : une OTAN et une française. Cette dernière permet un contrôle gouvernemental permanent alors que la première a le contrôle opérationnel. Or, l'exemple d'organisation du commandement OTAN lors d'opérations récentes de maintien de la paix en montre les limites. En effet, les structures mises en place en ex-Yougoslavie dans le cadre des opérations IFOR ou Deny Fly auraient dû utiliser celles du commandement intégré prévues à cet effet. En fait, les Américains ont créé une structure parallèle dont leurs officiers tiennent les postes clefs. Il est probable qu'en l'absence de soldat américain engagé sur le théâtre, la chaîne permanente de commandement, prévue par l'OTAN, aurait prévalu. Au delà des querelles intestines, cela montre le peu de confiance accordée par les Américains aux structures multinationales, même constituées de membres de l'Alliance. De la même manière, est-il envisageable de constituer un commandement avec des officiers chargés de fonctions clefs, qui n'appartiendraient pas aux nations ayant déployé des soldats sur le terrain ? Le sommet OTAN de Berlin en 1996 devra apporter une réponse à ce problème pour l'emploi des GFIM par l'UEO.

3. L'opération multinationale se développe en dehors de l'OTAN. Soit, l'ONU mandate la France. La structure française de commandement assure alors au minimum le commandement opérationnel de l'opération. Soit, l'ONU charge l'UEO de l'opération, mais celle-ci ne dispose d'aucun organe permanent de commandement, mis à part la cellule de planification. Il faut donc désigner un état pilote pour assurer la coordination de l'ensemble des forces. Se pose alors, à nouveau, le problème de la double chaîne de commandement dans l'éventualité où la France ne dirigerait pas l'opération.

4. Conclusion

La fin de la bipolarisation internationale a permis au Conseil de sécurité d'entreprendre, à nouveau, de véritables opérations de maintien de la paix dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations unies.

Cependant, avec leur multiplication, leur nouvelle ampleur et leur plus grande sensibilité politique qui nécessitent un effort croissant, de plus en plus d'états prennent conscience de la difficulté à conduire en solitaire les actions rendues nécessaires par la situation. Face à cette évolution, la France a récemment rénové sa doctrine d'emploi de ses forces armées dans des opérations de maintien de la paix. Parallèlement, les efforts de rigueur budgétaire, le nécessaire renforcement de la légitimité des actions et le faible espoir de voir évoluer sensiblement la cellule de planification des OMP ainsi que le comité d'état-major de l'ONU, imposent la recherche de l'action collective au sein d'organisations régionales de sécurité européennes, ou occidentales, pour partager le fardeau et bénéficier des synergies, tout en restant cohérent avec les grandes orientations politiques sur la construction européenne.

L'organisation pouvant encadrer avec la plus grande efficacité des forces multinationales occidentales dans des opérations de maintien de la paix est naturellement l'OTAN. Tout aussi naturellement, lorsque les Etats-Unis d'Amérique décident de ne pas s'impliquer, la responsabilité d'encadrer les forces multinationales européennes devrait incomber au pilier européen de l'OTAN, à savoir l'UEO.

Cependant, il est certain qu'à plus ou moins long terme, l'Union européenne verra croître son rôle dans les opérations de maintien de la paix. A cet égard, l'année 1996 constitue une étape importante car la conférence intergouvernementale de Turin décidera probablement des relations futures entre l'UE et l'UEO (autonomie, convergence ou fusion ?) tandis que le sommet de l'OTAN de Berlin devrait officialiser l'accord entre européens et américains sur le montage d'opérations n'impliquant pas la totalité de ses membres. En cette occasion, le pilier européen de l'Alliance obtiendra certainement les moyens d'assumer davantage de responsabilités internationales.

5. Bibliographie.

Propositions de la France sur le cadre politico-militaire des opérations de l'ONU
- 1995.

Orientations pour la conception, la préparation, la planification, le commandement et
l'emploi des forces françaises dans les opérations militaires fondées sur une
résolution du Conseil de sécurité de l'ONU - EMA - 1995.

Notice provisoire du C.D.E sur la participation aux opérations de maintien de la paix
menées sous l'égide des Nations unies - 1994.

Synthèse annuelle de l'actualité mondiale de l'IFRI RAMSES - 96.

La politique de défense de la France - Présentation par Dominique David - 1989.

L'agenda pour la Paix - Boutros Boutros-Ghali - 1992.

Le nouvel agenda pour la Paix - Boutros Boutros-Ghali.- 1995.

NACC Planning principles & guidelines for combined peacekeeping operations 1994.

Doctrine pour les opérations de soutien de la paix (OTAN 1994).

Opérations des Nations unies : leçons de terrain (Cambodge, Somalie, Rwanda, ex-
Yougoslavie) - Fondation pour les études de défense - 1995.

L'Onu et la guerre - La diplomatie en kaki.

6. Abréviations

sigles	équivalence	signification
ARCC		Ace rapid reaction corps
CDE		commandement de la doctrine et de l'entraînement
CEI		communauté des états indépendants
CEMA		chef d'état-major des armées
CIG		conférence intergouvernementale
CPE		coopération économique européenne
CSCE	OSCE	conférence pour la sécurité et la coopération en Europe
DOMP		département des opérations de maintien de la paix à l'ONU
DPC		comité des plans de défense
ESDI		european security and defence Identity
FAR		force d'action rapide
FRUEO	FAWEU	Force relevant de l'UEO
GFIM	CJTF	groupe de forces interarmées multinationales
MNC		major NATO commander
MSC		major subordinate commander
NAC		conseil de l'atlantique nord
NPG		groupe de planification nucléaire à l'OTAN
OMP		opération de maintien de la paix
ONU	UN	organisation des Nations unies
OSCE	CSCE	organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	NATO	organisation du traité de l'atlantique nord
PESC		politique étrangère et de sécurité commune
PFP		partenariat pour la paix
ROE	RE	règle d'engagement
SIC	SCI	système d'information et de communication
SDN		société des nations
TEU		traité de l'union européenne
UE		union européenne
UEO	WEU	union de l'Europe occidentale

7. Annexes

Annexe 1 - Conférence OSCE de Budapest décembre 1995

Extrait du compte rendu relatif aux orientations de travail pour la conférence de Lisbonne en 1996

MC(5).DEC/2
8 December 1995
ANNEX

The Chairman-in-Office will organize the work in the following areas. These areas are indicative only and set no priorities:

- conflict prevention, including early warning and preventive diplomacy
- crisis management and post-conflict rehabilitation
- OSCE peacekeeping
- arms control, including confidence-building
- enhanced co-operation in preventing and combating terrorism
- human rights and fundamental freedoms, human contacts, democracy-building
- tolerance-building
- co-operation in preventing and combating aggressive nationalism, racism, chauvinism, xenophobia, anti-semitism and ethnic cleansing
- non-military confidence-building
- co-operation in the fields of migration, refugees and displaced persons
- economic security, including sustainable economic development, well-functioning market economy, and economic co-operation
- co-operation in solving environmental problems and managing disasters
- further development of the concept of complementary and mutually reinforcing institutions, including mechanisms for transparency, consultation and co-operation
- strengthening of the OSCE
- regional co-operation
- co-operation between the OSCE area and the Mediterranean region
- security co-operation beyond the OSCE area
- ...

Other topics may be agreed upon in the Security Model Committee.

As necessary, the Chairman-in-Office, after appropriate consultations, may set up not more than three informal subsidiary working bodies and, for each working body, appoint a co-ordinator.

Annexe 2 - Sommet de la CE à Maastricht le 10 décembre 1991

Extraits des Textes relatifs à l'UEO

B. Les relations de l'UEO avec l'Alliance atlantique

4. L'objectif est de développer l'UEO en tant que moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique. A cette fin, l'UEO est prête à développer les étroites relations de travail entre l'UEO et l'Alliance et à renforcer le rôle, les responsabilités et les contributions des Etats membres de l'UEO au sein de l'Alliance. Cela s'effectuera sur la base de la transparence et de la complémentarité nécessaires entre l'identité européenne de sécurité et de défense, telle qu'elle se dégage, et l'Alliance. L'UEO agira en conformité avec les positions adoptées dans l'Alliance atlantique.

- Les Etats membres de l'UEO intensifieront leur coordination sur les questions au sein de l'Alliance qui représentent un important intérêt commun, afin d'introduire des positions conjointes concertées au sein de l'UEO dans le processus de consultation de l'Alliance, qui restera le forum essentiel de consultation entre les alliés et l'enceinte ou ceux-ci s'accordent sur des politiques touchant à leurs engagements de sécurité et de défense au titre du Traité de Washington.

- Lorsqu'il y a lieu, les dates et lieux de réunion seront synchronisés et les méthodes de travail seront harmonisées.

- Une étroite coopération sera établie entre les Secrétariats généraux de l'UEO et de l'OTAN.

7. La représentation au Conseil de l'UEO doit être telle qu'il puisse exercer ses fonctions en permanence, conformément à l'article VIII du Traité de Bruxelles modifié. Les Etats membres pourront faire appel à une formule de "double chapeau", à mettre au point, constituée de leurs représentants auprès de l'Alliance et auprès de l'Union européenne.

8. L'UEO note que, conformément aux dispositions de l'article J.4, paragraphe 6 relatif à la politique étrangère et de sécurité commune du Traité sur l'Union européenne, l'Union décidera de revoir les dispositions de cet article afin de promouvoir l'objectif qu'il fixe selon la procédure définie. L'UEO procédera en 1996 à un réexamen des présentes dispositions. Ce réexamen tiendra compte des progrès et expériences acquises, et s'étendra aux relations entre l'UEO et l'Alliance atlantique.

Annexe 3 - UEO - Conseil des Ministres à Bonn le 19 juin 1992

Extraits de la déclaration de Petersberg.

I. SUR L'UEO ET LA SECURITE EUROPEENNE

9. Les Ministres ont souligné l'importance fondamentale du Traité sur l'Union européenne et attendent avec intérêt la poursuite de l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité commune lors du Conseil européen de Lisbonne. Ils ont examiné les progrès réalisés pour développer le rôle de l'UEO en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique, conformément à la Déclaration adoptée par les Etats membres de l'UEO en décembre 1991 lors du Conseil européen de Maastricht.

II. SUR LE RENFORCEMENT DU ROLE OPERATIONNEL DE L'UEO

2. Les Etats membres déclarent qu'ils sont prêts à mettre à la disposition de l'UEO des unités militaires provenant de tout l'éventail de leurs forces conventionnelles en vue de missions militaires qui seraient menées sous l'autorité de l'UEO.

4. Outre une contribution à la défense commune dans le cadre de l'application de l'article 5 du Traité de Washington et de l'article V du Traité de Bruxelles modifié, les unités militaires des Etats membres de l'UEO, agissant sous l'autorité de l'UEO, pourraient être utilisées pour :

- des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ;
- des missions de maintien de la paix ;
- des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

6. Les unités militaires proviendront des forces des Etats membres de l'UEO, y compris des forces ayant des missions OTAN - dans ce cas, après consultation avec l'OTAN - et seront organisées sur une base multinationale et interarmées.

Annexe 4 - UEO - Conseil des Ministres de Lisbonne le 15 mai 1995

Extraits de la Déclaration de Lisbonne

2. Les Ministres ont rappelé que la construction d'une Europe intégrée restera incomplète tant qu'elle ne s'étendra pas à la sécurité et à la défense. Ils ont également rappelé le rôle de l'UEO en tant que composante de défense de l'UE et comme un moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique et la priorité qui s'attache donc au développement de ses capacités opérationnelles. Ils ont rappelé en outre que, dans la Déclaration de Pétersberg, les unités militaires UEO avaient été déclarées prêtes à être déployées pour des missions humanitaires ou d'évacuation, des missions de maintien de la paix et des missions de forces de combat pour la gestion des crises. [...].

- doter l'UEO de nouveaux mécanismes de décision et de nouvelles structures, notamment par la mise en place d'un nouveau groupe politico-militaire à l'appui du Conseil, ainsi que d'un Centre de situation et d'une Section Renseignement au sein de la Cellule de planification ;

- affiner les procédures et les objectifs relatifs à l'identification des forces relevant de l'UEO ;

5. Les Ministres se sont félicités de la décision de l'Espagne, de la France et de l'Italie d'organiser une force terrestre (EUROFOR) et une force maritime (EUROMARFOR). Ils ont noté que ces forces seront ouvertes aux États membres de l'UEO. Dans ce contexte, ils ont salué l'accord intervenu pour la participation du Portugal à ces deux forces depuis leur création. Ils ont noté par ailleurs que ces forces seront déclarées "forces relevant de l'UEO", qu'elles seront employées prioritairement dans ce cadre, qu'elles pourront également être employées dans le cadre de l'OTAN afin de renforcer le pilier européen de l'Alliance, et que l'accomplissement de leurs missions se fera sans compromettre la participation de leurs unités à la mission de défense commune prévue à l'article V du Traité de Bruxelles modifié et à l'article 5 du Traité de Washington. Les Ministres ont la conviction que ces initiatives contribueront au développement de l'identité européenne de sécurité et de défense et renforceront les capacités militaires propres de l'Europe pour les opérations menées conformément à la Déclaration de Petersberg.

6. Donnant suite à la décision qu'ils avaient prise lors de leur réunion à Noordwijk, les Ministres ont entériné un document intitulé "Réactions d'urgence aux crises humanitaires : un rôle pour une force d'intervention de l'UEO". Ce document, qui fait fond sur une proposition de l'Italie et du Royaume-Uni

concernant les principes et les modalités relatifs à la création d'une force d'intervention humanitaire UEO et sur l'emploi de moyens militaires lors de crises humanitaires, est totalement compatible avec la décision du paragraphe 3 ci-dessus. Les Ministres ont chargé le Conseil permanent de mener à bonne fin en priorité les travaux sur cette question et demande à la Cellule de planification de poursuivre dans les plus brefs délais l'élaboration de plans génériques dans ce domaine.

7. Les Ministres ont en outre marqué leur intérêt pour l'initiative de la France et du Royaume-Uni sur le maintien de la paix et la prévention des conflits en Afrique. Ils se sont félicités à cet égard des réflexions préliminaires menées à l'UEO parallèlement aux discussions au sein de l'Union européenne et accompagnant le débat en cours à l'ONU; ils ont chargé le Conseil permanent de faire progresser ses réflexions sur ce sujet.

32. Les Ministres se sont félicités des décisions prises récemment par le Conseil de l'UEO et le Conseil de l'Atlantique Nord à propos de la coopération entre les deux organisations et ont noté avec satisfaction qu'elles sont déjà en cours d'application. Ces décisions marquent une nouvelle étape dans le développement de relations de travail entre

l'UEO et l'Alliance: tenue de réunions conjointes des Conseils de ces deux organisations et coopération entre les deux Secrétariats.

33. Les Ministres ont souligné l'importance, pour la coopération future entre l'UEO et l'OTAN, des progrès accomplis à l'UEO dans la détermination des moyens et capacités dont l'UEO aura besoin à l'avenir pour ses opérations, ainsi que dans la définition de ses points de vue sur les mécanismes et procédures nécessaires à l'emploi des moyens et capacités que l'Alliance pourrait mettre à sa disposition. Ils ont souligné l'importance des commentaires de l'OTAN pour la poursuite des travaux menés conjointement dans ce domaine. Ils invitent également l'OTAN à établir, de concert avec l'UEO, une liste des moyens et capacités susceptibles être mis à disposition. Les Ministres rappellent l'importance qu'ils attachent à ce que l'UEO dispose d'un outil de traitement du renseignement efficace et à la conclusion des discussions menées avec l'OTAN à cet égard.

34. Les Ministres ont salué la poursuite de la coopération et du dialogue institutionnel entre l'UEO et l'OTAN qui vise à développer plus avant le concept des groupes de forces interarmes multinationales (GFIM) et prévoit la tenue de réunions conjointes du Groupe de travail politico-militaire de l'UEO et du Groupe provisoire de coordination des orientations de l'OTAN, ainsi que la participation de la Cellule de planification et une représentation croisée des secrétariats aux réunions de ces groupes.

35. Tous ces importants éléments nouveaux illustrent le nouvel état de la coopération entre l'UEO et l'OTAN, qui renforce les deux organisations.

Annexe 5 - UEO - Conseil des Ministres de Madrid le 14 nov 1995

Extraits de la Déclaration de Madrid

Les Ministres ont souligné que, grâce a cet exercice, les Etats membres, membres associés, observateurs et associés partenaires de l'UEO ont pu définir leurs intérêts communs ainsi que les risques auxquels pourrait être confrontée la sécurité européenne, acquérir une meilleure compréhension mutuelle de leurs politiques et Europe, dans les régions avoisinantes et dans le reste du monde, notamment par une intensification du dialogue politique et par un renforcement des capacités européennes dans le domaine de la prévention et de la gestion des crises.

10. Les Ministres ont entériné le document intitulé "Mesures a prendre pour la mise en oeuvre d'une opération d'une force d'intervention humanitaire UEO (Partie II)" et ont salué le travail important accompli au sein de l'Organisation depuis l'adoption a Noordwijk et a Lisbonne des documents relatifs aux missions humanitaires de l'UEO et aux réactions d'urgence aux crises humanitaires. Ces textes fourniront un cadre d'emploi effectif pour une force d'intervention humanitaire UEO dans des opérations de l'UEO. Une telle force permettra également a l'UEO de contribuer aux efforts d'autres organisations internationales dans le cadre opérations d'assistance humanitaire et de secours d'urgence. Les Ministres ont invité le Conseil permanent a veiller a ce que la Cellule de planification poursuive en priorité l'élaboration de plans génériques dans ce domaine.

11. Les Ministres se sont vivement félicités et ont entériné l'adoption des déclarations communes fixant les conditions d'emploi de l'EUROFOR et de l'EUROMARFOR dans le cadre de l'UEO et des interprétations a cet égard

15. Les Ministres ont souligné qu'il importe de progresser rapidement sur les questions de forces interarmes multinationales (GFIM), pour la poursuite du développement opérationnel de l'UEO.

17. Les Ministres se sont félicités de la coordination qui s'est instaurée entre l'UE et l'UEO sur le rôle de cette dernière dans les opérations d'évacuation ainsi que du débat interne en cours au sein de l'UE. Ils ont souligné l'importance qu'ils attachent a la conclusion de ces travaux ainsi qu'a la mise en place de procédures et de mécanismes de coordination appropriés entre les deux organisations, et ont chargé le Conseil permanent de donner suite a cette question.

19. Les Ministres ont pris note de la décision du Conseil permanent de renforcer le Secrétariat dans le domaine politico-militaire a partir de janvier 1996 et sont convenus de suivre cette question, a la lumière des propositions du Secrétaire général.

23. [...]Le rôle de l'UEO pourrait être développé plus avant pour faciliter l'élaboration et la mise en oeuvre des décisions et des actions de l'UE qui relevant des missions de Pétersberg ; [...].

26. [...]Les Ministres ont indiqué que l'UEO était prête a intensifier sa coopération avec l'OTAN sur ces questions; ils attendent avec intérêt la poursuite de consultations étroites entre les deux Organisations, qui contribuera a renforcer encore le rôle opérationnel de l'UEO et a permettre la mise en oeuvre du concept de GFIM a l'entière satisfaction de tous les Alliés. Ils ont souligné la nécessité de progresser rapidement dans ce domaine.

27. Les Ministres se sont félicités de la signature du Mémorandum d'entente sur l'aces de l'UEO aux systèmes de communication de l'OTAN. Ils ont souligne la nécessite de progresser rapidement dans les autres domaines de coopération UEO-OTAN qui sont actuellement a l'étude, notamment la sécurité et le renseignement.

29. Les Ministres ont mis l'accent sur le rôle important que joue l'OSCE dans la mise en place de structures de coopération pour tous les aspects de la sécurité, dans le domaine de la prévention des conflits et la gestion des crises, la primauté du droit et le respect des droits de l'Homme, y compris ceux des personnes qui appartiennent a des minorités nationales, ainsi que la dimension économique que revêt cette organisation. Ils ont souligné l'importance, pour l'édification de la nouvelle architecture de sécurité européenne, des discussions en cours dans le cadre de l'OSCE sur le modèle de sécurité commun et global pour le XXIe siècle, auxquelles l'UEO a apporte sa contribution. Ils ont réaffirme que l'UEO était prête a fournir le soutien approprié a l'OSCE et a continuer d'oeuvrer avec celle-ci, afin de donner effet au concept d'institutions qui se renforcent mutuellement défini dans la Déclaration d'Helsinki de 1992.

Annexe 6 - UEO - Conseil des Ministres à Madrid le 14 nov 1995
WEU Contribution to the European Union Intergovernmental
Conference of 1996
(Extraits)

- The WEU Pétersberg Declaration of June 1992 describes a number of new missions, especially peacekeeping operations in the broadest sense. Following the Ministerial Decisions of 1992, NATO has also extended its field of responsibility to crisis management operations.

For the distribution of tasks in these kinds of missions, an informal view is emerging according to which entrusting an operation to NATO or to WEU will often depend on whether the North American Allies participate or not.

31. [...] In any case, it is probable that the process of adaptation of NATO structures to the new missions will enhance cooperation with WEU.

Annexe 7 - Groupement de forces interarmées multinationales (GFIM)

La structure militaire intégrée de l'OTAN est en passe d'être modifiée avec l'introduction du CJTF-HQ (Combined Joint Task Force - Headquarter) qui signifie état-major de Groupement de Forces Interarmées Multinationales (GFIM). Au sein de l'OTAN, le concept de force opérationnelle (task force) n'est pas nouveau, cependant l'innovation réside dans un état major appuyé sur un noyau permanent et commandé en cas de besoin par un MSC prédésigné. Avec le GFIM, la force ad hoc cède la place au "modus operandi". Les forces opérationnelles du groupement ne sont pas pré-assignées, elles sont affectées par les états participant à l'opération décidée par le Conseil Atlantique.

Ce concept implique une révision de la chaîne de commandement OTAN. Cette dernière est en effet fondée sur les MNCs et les MSCs fortement appuyés sur des infrastructures. Le GFIM devra, au contraire, être capable d'opérer soit au sein des théâtres classiques de l'OTAN, soit "hors zone" pour des missions de maintien et/ou d'imposition de la paix. Pour remplir ces missions on devra disposer de troupes projetables et d'un commandement du niveau sous-théâtre capable de planifier, organiser et conduire l'action du groupement de forces.

ADAPTATION DE L'OTAN.

Pour adapter l'Alliance à la nouvelle situation géopolitique, les trois objectifs suivants ont été définis :

- Adapter la structure de l'OTAN aux nouvelles missions et priorités. La gestion des crises sera la mission la plus importante pour les forces alliées. Pour assurer cette mission il faudra disposer de forces multinationales réduites en nombre mais souples afin de pouvoir opérer sur des zones géographiques très larges.
- Elargir la politique de sécurité et de stabilité au-delà de la zone OTAN, en particulier vers l'Europe de l'est où il existe des risques de situations conflictuelles.
- Donner une importance majeure au pilier européen de l'OTAN en acceptant la proposition des membres européens de l'Alliance de former une ESDI (European security and Defense Identity).

LES MISSIONS DU GFIM.

L'OTAN, avant de définir les besoins du futur état-major du GFIM, a mis l'accent sur l'emploi de cette structure. Le GFIM est, en effet, chargé d'opérer en dehors de la zone OTAN, prévue dans l'article 6 de la charte du traité de l'Atlantique Nord, pour conduire des opérations de maintien de la paix. Celles-ci sont détaillées dans le document MC 327 « NATO Military Planning for Peace Support Operations » qui traite des opérations de maintien de la paix au sens large, y compris l'imposition de la paix. Cependant, le SHAPE (Supreme Headquarter Allied Powers in Europe) a défini une doctrine pour les opérations de maintien de la paix excluant l'imposition de la paix qu'il assimile à des opérations militaires classiques.

En outre, la conduite par le GFIM d'opérations au profit de l'UEO ou intégrant des forces externes à l'OTAN impose de nouvelles contraintes. Ainsi, au niveau du MNC, il est prévu trois types distincts de composition du CJTF :

- OTAN exclusivement ;
- OTAN et forces hors Alliance ;
- forces relevant de l'UEO.

Si la composition, l'entraînement et le déploiement du GFIM exclusivement OTAN ne posent aucun problème particulier, son adaptation aux autres types de composition fait craindre l'apparition de difficultés.

L'ouverture du CJTF aux forces des pays du partenariat pour la paix (PFP) provoquera des problèmes liés à la langue et aux procédures. Certes, ces difficultés devraient s'aplanir avec la connaissance réciproque que le PFP cherche à développer.

Pour ce qui concerne la participation aux opérations de l'UEO, il faut préciser que cette organisation, bien qu'ayant demandé à pouvoir utiliser les GFIM, n'a pas participé, en tant que telle, à l'élaboration des règles opérationnelles d'application de ce concept.