

# FICHE DE PRESENTATION

---

I – Droit et stratégie

II – LCL (Air) BERNARD Michel

III – Février 2 000

IV – Division C – Groupe C3

V – Mémoire de stratégie

VI – Synthèse

Le droit et la stratégie interagissent. Le droit encadre de plus en plus la pensée stratégique, modifiant ses frontières, agissant sur les moyens et les structures; la stratégie, par le renouveau qu'elle doit aux bouleversements géopolitiques de cette fin de siècle, est à l'origine de constructions juridiques novatrices et peut-être prometteuses.

Ce chassé-croisé entre le droit et la stratégie ne doit pour autant ni surprendre ni inquiéter, il s'agit surtout d'en prendre la juste mesure et d'enrichir la réflexion militaire d'une dimension juridique désormais incontournable.

VII – Mots clés

Stratégie, droit, droit budgétaire, accords internationaux, droit international, programmes d'armement, industrie de l'armement, Union européenne.

## DROIT ET STRATEGIE

Cette fin de siècle est marquée par une grande instabilité dans les relations internationales d'autant plus remarquable qu'elle fait suite à plus de quarante années d'un équilibre que garantissait le partage des principaux territoires en deux blocs aux intérêts divergents selon une logique de conflit qui avait abouti à ce que le risque permanent d'un affrontement nucléaire structure l'ensemble des relations Est-Ouest. La dissolution de l'Union soviétique a mis fin à cette rationalité de l'ordre international né à la fois de Yalta et de la conquête soviétique de l'Europe centrale et orientale acquise en 1948. Elle a ranimé certaines tensions entre Etats ou à l'intérieur d'Etats débouchant parfois sur des crises profondes qui donnent lieu à la recherche de solutions au plan international.

Dans ce contexte, la demande de nouvelles règles du jeu est omniprésente. Selon Marisol Touraine<sup>1</sup> elle se traduit par l'aspiration à un ordre international fondé sur le droit et a des implications sur le fonctionnement du système international au moins dans quatre cas : la préoccupation morale née du rejet des violations des droits de l'homme (guerres du Viêt-nam et d'Afghanistan), le désir de paix qui atteint son paroxysme le jour de la chute du mur de Berlin, le droit à l'autodétermination qui devient la question lancinante à la fin de la guerre froide et, enfin, le contrôle de la mondialisation qui apparaît comme une menace.

Le bouleversement du contexte géopolitique associé à la recherche de nouvelles règles internationales produit en cette fin de siècle de profondes transformations dans les modes de règlement des conflits. La souveraineté nationale s'efface devant le respect du droit humanitaire, le concept de « guerre propre », de « guerre zéro mort » devient une condition de succès pour les opérations militaires placées désormais sous l'objectif des caméras. La guerre - les opérations de police multinationales ce qui est significatif - devient un instrument au service d'une justice internationale. On mesure dès lors l'évolution qui nous sépare des deux derniers conflits de ce siècle. Le droit est désormais un élément que doit intégrer la stratégie militaire.

---

<sup>1</sup> Le bouleversement du monde , Seuil 1995

Traditionnellement le droit se définit comme l'ensemble des règles régissant la vie en société et sanctionnées par la puissance publique. Cette définition juridique du droit objectif masque en réalité une grande diversité d'appréciation du droit.

Ce que nous percevons d'emblée ce sont les droits nationaux - droit français, droit germanique, droit chinois, droit suisse, droit anglo-saxon ... - eux-mêmes produits de l'histoire et d'une permanente adaptation à la vie sociale. Le droit en effet est à la fois le ciment d'une société, il gouverne la vie sociale - *ubis societas, ibi jus*, pas de société sans droit - et le produit des attentes sociales dans la mesure où, sous peine d'inefficacité, la règle suit, avec plus ou moins de retard, l'évolution sociale. Le sociologue distingue dans le système normatif les valeurs jugées essentielles par la société - ou du moins ses instances dirigeantes - dans laquelle ce dernier s'applique. Le droit apparaît comme à la fois le moule et le miroir d'une société.

La puissance de la norme révèle aussi la nature de la relation entre l'individu et « l'Etat ». Dans les pays de tradition jacobine comme la France, la règle de droit est un instrument de réglage, parfois dans le détail, des rapports sociaux de toutes natures. Dans la tradition anglo-saxonne au contraire, la règle de droit est moins prégnante - notamment en matières économiques - et les comportements sociaux relèvent plus de la coutume. Mais, en contrepartie, les rapports sociaux sont de plus en plus réglés par le juge, la jurisprudence ou le précédent judiciaire comblent l'espace laissé vide par la norme. C'est en effet une évolution notable du droit que de susciter une attente de plus en plus marquée au sein des sociétés occidentales.

Les causes en sont multiples. Elle révèle sans doute une progressive érosion, probablement due à un individualisme croissant, des valeurs traditionnelles qui n'ont désormais plus le pouvoir de s'imposer par elles-mêmes. Elle résulte également d'une accélération des progrès technologiques qui, soit ouvrent de nouveaux champs d'application du droit comme l'industrialisation au début du siècle est à l'origine d'une profonde évolution du droit, soit permettent la révélation au plus grand nombre de comportements en contradiction avec les valeurs de notre temps qui suscitent par réaction une « demande de droit ». Enfin, le droit a acquis une autonomie de fait. On constate en effet dans l'opinion publique une adhésion à certaines valeurs dont l'importance est telle qu'elles apparaissent devant s'imposer à tous avec la même force qu'un droit objectif même en l'absence de règle formelle.

Le résultat de cette évolution est que, aujourd'hui, le droit est omniprésent. Il régit non seulement les relations entre les individus et, de plus en plus, entre les individus quelle que soit leur nationalité et où qu'ils soient, mais il est devenu un mode de régulation du comportement des Etats dans les relations internationales et un enjeu pour les dispositifs transnationaux par nature comme le commerce ou la finance. Le droit devient mondial et hégémonique. La question est désormais de savoir comment ce processus va se développer et comment le concilier avec le principe de souveraineté.

En effet, il a aujourd'hui gagné le cœur même des activités régaliennes de l'Etat. Les instances judiciaires supranationales comme la Cour de justice des communautés européennes ou la cour internationale des droits de l'homme consti-

tuent d'ores et déjà un degré de juridiction qui se superpose au système judiciaire français. Rendre justice n'est plus l'apanage des Etats même s'il faut relever que la perte de cette compétence exclusive ne s'impose qu'à ceux qui y ont consenti.

Plus insidieux sont, en revanche, les effets de l'évolution du droit dans le domaine de la défense et plus particulièrement de la stratégie militaire.

Le terme de stratégie se laisse difficilement enfermer dans une définition précise. Classiquement il renvoie à l'idée de conduite des opérations militaires, à la théorie du combat, à la combinaison des moyens en vue de remporter la victoire par les armes. Le concept de stratégie n'est pas figé. D'abord limité à une approche strictement terrestre du combat, il se diversifie pour englober aujourd'hui le combat naval et aérien. Il gagne aussi en profondeur dans la mesure où la stratégie ne concerne plus uniquement le temps de guerre mais s'étend aussi au temps de paix. Cette évolution, d'abord dictée par des considérations, aux Etats-Unis, sur la permanence de la stratégie navale<sup>2</sup>, peut trouver un prolongement aujourd'hui dans l'article premier de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense : « La défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population. » La défense est permanente et globale, elle concerne tous les ministères.

Pour autant, il serait abusif de considérer que ce concept justifie la banalisation du terme « stratégie » observable aujourd'hui qui le fait sortir de la sphère militaire et conduit à la confusion. C'est donc dans une acception militaire que ce terme sera employé ici. A l'inverse, il serait restrictif de limiter le domaine de la stratégie à la seule mise en oeuvre des moyens à des fins militaires dans la mesure où, précisément, ces moyens deviennent de plus en plus déterminants dans l'issue des conflits. C'est pourquoi il est apparu raisonnable de considérer que la préparation des forces - non seulement entraînement mais aussi définition du besoin, acquisition du matériel, ...- constituait une activité relevant de la stratégie.

Le terme stratégie sera donc entendu comme la préparation et la mise en oeuvre des moyens nécessaires pour atteindre l'objectif militaire défini par le gouvernement. En quoi un tel concept peut-il se trouver associé au droit ?

Il faut certes constater que le recours à la force (monopole de l'Etat) a longtemps été le procédé traditionnel de règlement des différends sans que le droit international pose de règles particulières. Longtemps, la diplomatie a régné en maître absolu des rapports entre Etats pour la résolution des différends. Singulièrement le droit est intervenu d'abord pour limiter le recours à la force - pacte de la SDN, les accords multilatéraux Drago-Porter (1907 : limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes contractuelles), traités de Locarno (1925 : exclusion de la

---

<sup>2</sup> A. Mahan, *Naval Administration and Warfare*, 1907.

guerre entre l'Allemagne, la Belgique et la France) et surtout le pacte Briand-Kellogg (1928 : interdiction générale du recours à la guerre) qui a connu de nombreuses adhésions et qui est toujours en vigueur. Mais c'est surtout la Charte des Nations Unies qui interdit aux Etats, même non-membres (art 2-6) le recours à la guerre, la menace ou l'emploi de la force. Cette interdiction est générale mais souffre deux exceptions : le droit de légitime défense (individuelle ou collective) et l'action collective entreprise dans le cadre de la charte.

L'histoire a montré la faible efficacité de ces dispositions. Les premières n'ont pu empêcher les deux conflits les plus meurtriers de l'histoire de l'humanité de se réaliser. L'ONU a vu son influence décroître depuis sa création en 1945 pour limiter ses interventions aux conflits locaux pendant la guerre froide au point de s'en trouver discréditée sur la scène internationale. Mais les bouleversements géopolitiques de la fin de la décennie 1980 ont mis fin à cette situation. Le cadre légal qu'offre l'ONU est aujourd'hui valorisé : s'appuyant sur des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, l'opération de « police multinationale » Tempête du désert dirigée contre l'Irak en 1991 a été conduite au nom du Droit. Ce changement n'introduit pas seulement un nouveau portage politique pour la résolution des conflits mais un changement dans les objectifs à atteindre en même temps qu'il rend plus complexe la définition de la stratégie nationale au sein d'un dispositif multinational.

La décennie 1990 a également vu la régénérescence des règles relatives à l'usage de la force dans les relations internationales. La codification du droit de la guerre au cours des conférences de La Haye complétée par la Convention de Genève (1949) relative au traitement des prisonniers de guerre, des malades et des blessés et à la protection des populations civiles, et par divers protocoles additionnels constituent le corpus de règles qui fondent le droit humanitaire. Or de plus en plus souvent, c'est le droit humanitaire qui justifie une intervention armée. La stratégie s'en trouve profondément modifiée dans la mesure où ce type d'opération militaire a cela de singulier qu'elle se déclenche au nom du respect de la personne.

Enfin, et peut être surtout, il faut relever l'importance croissante du droit dans la préparation, la mise en place et l'emploi des moyens manifestant ainsi que le droit lui-même entre de plain-pied dans la stratégie au point de modifier le concept même de défense.

\*

\*

\*

## Sommaire

### Première partie

#### L'environnement juridique de la stratégie militaire

<b>I - UN ENVIRONNEMENT BROUILLE.....</b>	<b>8</b>
I.1 - LA FIN DES TERRITOIRES ?.....	8
I.2 - PLASTICITE DU DROIT OU HABILLAGE JURIDIQUE ?.....	8
I.3 - QUEL DROIT POUR QUELLE STRATEGIE ?.....	9
I.4 - LA PREGNANCE ACCRUE DE L'AUTORITE POLITIQUE.....	10
<b>II - UN ENVIRONNEMENT MAL ADAPTE AUX EXIGENCES DE LA STRATEGIE.....</b>	<b>11</b>
II.1 - LA TECHNOLOGIE AU COEUR DE LA STRATEGIE.....	11
II.1.1 - Une relation déjà expérimentée dans le passé.....	11
II.1.2 - Des liens de plus en plus étroits.....	12
II.2 - L'INSECURITE NORMATIVE DANS LAQUELLE EVOLUE LA STRATEGIE.....	13
II.2.1 - Les lois de programmation offrent un cadre normatif fragile.....	13
II.2.2 - Stratégie militaire ou stratégie budgétaire ?.....	13
II.2.3 - Stratégie militaire ou stratégie industrielle ?.....	14

## Deuxième partie

### Les interactions du droit et de la stratégie

<b>III - QUAND LE DROIT DEVIENT STRATEGIE.....</b>	<b>16</b>
III.1 - LE RETOUR DU DROIT.....	17
III.2 - LE DROIT AU COEUR DE LA STRATEGIE.....	17
III.3 - LE DROIT AUX CONTOURS DE LA STRATEGIE.....	18
III.4 - LA STRATEGIE HUMANITAIRE.....	19
<b>IV - LE DROIT AU SERVICE DE LA STRATEGIE.....</b>	<b>20</b>
IV.1 - LE DROIT REFLET DE LA PENSEE DOMINANTE.....	20
IV.1.1 - Une égalité de principe entre les Etats.....	20
IV.1.2 - Des normes impératives qui s'imposent même en l'absence du consentement.....	20
IV.1.3 - Le recours à la force est encadré.....	20
IV.1.4 - Le caractère relatif des obligations internationales.....	21
IV.2 - LE DROIT SERT LA STRATEGIE.....	22
IV.2.1 - Stratégie onusienne ou stratégie des puissants ?.....	22
IV.2.2 - Stratégie otanienne ou stratégie américaine ?.....	23

## Troisième partie

### Le retour de la stratégie comme moteur d'évolutions juridiques majeures

<b>V - LA STRATEGIE MODELE LE DROIT.....</b>	<b>24</b>
V.1 - LE DROIT CIMENT DES AVANTAGES ACQUIS SUR LE PLAN STRATEGIQUE.....	24
V.2 - LE RENOUVEAU DE LA CED ?.....	25
V.2 - LA PRISE DE CONSCIENCE EUROPEENNE.....	26
V.3 - UN BILAN CERTES MODESTE AU PLAN EUROPEEN.....	26
V.3.1 - La place introuvable de l'UEO.....	26
V.3.2 - Des avancées institutionnelles significatives au cours de la décennie 1990.....	27
V.3.3 - L'UEO investie d'un rôle opérationnel.....	27
V.3.4 - Des structures militaires européennes.....	28
V.3.5 - Un bilan qui reste toutefois modeste.....	28

<b>VI - LA DYNAMIQUE ACTUELLE DE LA DEFENSE EUROPEENNE PROVIENT ESSENTIELLEMENT DE SES RELATIONS AVEC L'OTAN.....</b>	<b>29</b>
VI.1 - L'UEO CONSACREE AU TRAVERS DE SES RELATIONS AVEC L'OTAN .....	29
VI.2 - LA PROGRESSIVE INSTITUTIONNALISATION DES RELATIONS ENTRE L'UEO ET L'OTAN.....	30
VI.3 - LA MODELISATION DE LA DEFENSE EUROPEENNE SUIVANT LES INSTRUMENTS D'INTERVENTION DE L'OTAN.....	30
VI.5 - LA PROFONDEUR DU NOUVEL ESPACE DE SECURITE EUROPEEN : UNE DIMENSION STRATEGIQUE.....	31
<i>VI.5.1 - Une pression américaine accrue.....</i>	<i>31</i>
<i>VI.5.2 - Vers une Europe de la défense ? .....</i>	<i>31</i>

## Première partie

### L'environnement juridique de la stratégie militaire

#### I - Un environnement brouillé

##### *I.1 - La fin des territoires ?*

Le titre mis à la forme interrogative de l'ouvrage de Bertrand Badie<sup>3</sup> traduit l'évolution du concept fondamental des relations internationales resté intangible jusqu'à la fin de la décennie 1970 : la souveraineté des Etats. D'après cet auteur, « globalisation, mondialisation et malaise de l'Etat-nation trouvent un écho politique que l'effondrement du Mur a précipité et amplifié. » Paradoxalement, la guerre du Golfe a d'abord été un grand moment des principes traditionnels, les discours anti-irakiens ont tous été des hymnes au respect des frontières et des souverainetés. « C'est au nom de ces valeurs fondamentales et classiques que se sont constituées des coalitions d'Etats dominés par la superpuissance américaine, que des interventions ont été décidées, que des souverainetés territoriales ont été à nouveau bousculées. » Le paradoxe s'est amplifié à mesure que le principe d'intervention se banalise jusqu'à se transformer en devoir d'ingérence. Bertrand Badie conclut : « L'hypothèse de la souveraineté territoriale disparaît alors clairement et la signification des frontières vient à s'effacer ». Se substitue alors au principe de territorialité un ordre mondial nouveau. Singulièrement, la disparition de la principale menace sur laquelle était focalisée l'effort de défense des pays occidentaux a ouvert une ère où se succèdent les interventions militaires au nom d'un « nouvel ordre mondial » proclamé par George Bush auquel font écho les « soldats du droit » vantés par François Mitterrand ou l'ingérence humanitaire réclamée par la diplomatie française notamment. C'est un tournant majeur dans l'histoire de la stratégie : pendant près de trois siècles, la conception wesphalienne du territoire s'est laborieusement construite, aujourd'hui de nouveaux paradigmes marquent au contraire le renforcement des interdépendances et redonnent à l'idée de système international sa noblesse d'antan.

##### *I.2 - Plasticité du droit ou habillage juridique ?*

Pour autant, si le discours a changé, le système normatif n'a que peu évolué, obligeant parfois les Etats à placer leur participation à des opérations militaires sous un statut juridique qui, à défaut d'être convainquant, montre l'extraordinaire degré de liberté d'interprétation que laissent les textes en vigueur. Ceux-ci sont peu nombreux : d'une part, la Charte des Nations Unies interdit, en principe, non seulement le recours à la guerre, mais encore le recours à la force. Cette

---

<sup>3</sup> La fin des territoires - Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect - Fayard 1995

disposition est assortie de deux exceptions : le droit de légitime défense (individuelle ou collective) et l'action entreprise dans le cadre de la Charte (après une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU). D'autre part le droit humanitaire qui découle (d'après la jurisprudence de la Cour internationale de justice) des textes adoptés lors des conférences de La Haye (1899 et 1907), dit droit de la guerre (ces conventions visent à « humaniser la guerre »), et les conventions et protocoles de Genève (1949 et 1977) qui, pour les premières visent à la protection de la personne (militaire blessé ou malade et civil) en temps de guerre et pour les seconds concernent les conflits internationaux et les guerres civiles.

Ce cadre juridique étroit n'a pas empêché que soient mis en oeuvre des moyens très divers dans la pratique : la coordination d'une action de légitime défense collective (Corée 1950-1953, commandement unique des Nations Unies placé sous l'autorité du commandement militaire américain), l'autorisation du recours à la force entraînant des opérations militaires, mais non une guerre (contre l'Irak : opération Tempête du désert en 1991, Somalie en 1992, Rwanda et Haïti en 1994), opérations de maintien de la paix avec des observateurs ou envoi de forces organisées (ex-Yougoslavie) et, enfin des interventions qui ont entraîné l'emploi de la force mais qui ne reposent sur aucun mandat des Nations Unies comme l'opération sur le Kosovo du 24 mars 1999 au 10 juin 1999 sous l'égide de l'OTAN.

### ***1.3 - Quel droit pour quelle stratégie ?***

Le droit doit certes évoluer pour s'adapter à la société et le droit international n'échappe pas à cette exigence. Pour autant la plasticité du droit en la matière engendre plus d'incertitudes qu'il ne fournit des règles de comportement claires donc prévisibles sur lesquelles pourrait s'appuyer, notamment, une stratégie de défense. Quel adversaire la France doit-elle se préparer à affronter lorsqu'une mission de « police » internationale la conduit à intervenir dans le Golfe persique, au Rwanda, au Kosovo mais ignore la Tchétchénie? A quelle forme d'intervention doit-elle se préparer : opération terrestre, à forte composante civile, sous couvert de droit humanitaire comme en Bosnie, guerre aérienne d'envergure sous couvert de « recours à la force » comme dans le Golfe persique ou sans mandat international légitime, dans le cadre d'une initiative de l'OTAN au Kosovo?

L'intervention militaire se banalise et se diversifie. Elle devient de moins en moins prévisible, de plus en plus originale par la forme qu'elle prend. Comment construire une stratégie dans un contexte aussi incertain? Quel format pour les armées ? Faut-il définir le périmètre de la défense en fonction de besoin en matière de projection des forces comme certains le souhaiteraient, s'appuyant pour cela sur la constatation que la menace s'est éloignée de nos frontières? Il est vrai que les 6 scénarios du Livre blanc sur la défense de 1994 - qui fait toujours foi - nous y encouragent. En effet, le cas de la menace majeure contre le territoire national n'est abordé que dans le scénario 6 et souligne la faible probabilité d'une telle occurrence ainsi que les délais dont pourraient, le cas échéant, bénéficier la France pour opérer « un changement de format » dès le temps de paix. La construction de l'Union euro-

péenne est venu conforter d'une certaine manière cette opinion dans la mesure où - et c'est un succès de la construction européenne - plus personne aujourd'hui n'envisage que les Etats-membres de l'UE puissent un jour entrer en conflit.

Ce pari semble pourtant bien audacieux. Il repose sur l'assertion selon laquelle une attaque du territoire national serait prévisible avec un préavis de plusieurs années et avec une acuité suffisante pour que les autorités politiques décident la mise en place, dès le temps de paix, d'une véritable économie de guerre destinée à renforcer significativement l'outil de défense. Or l'histoire montre, d'une part, qu'une telle mobilisation des moyens n'est politiquement réalisable que sous la contrainte d'une menace immédiate et, d'autre part, que l'agresseur fait rarement preuve d'une sollicitude telle qu'il attende que son adversaire ait terminé de se préparer pour déclencher son attaque. L'incertitude du droit international et la solidité des accords au sein de l'Union européenne n'offrent donc pas un cadre de réflexion suffisamment stable pour conclure sur des grandes questions stratégiques tel que le format des armées.

#### ***1.4 - La prégnance accrue de l'autorité politique***

L'évolution du contexte dans lequel se développent les crises et conflits modernes a pour effet de donner à la norme une effectivité plus grande que par le passé qui se manifeste par une présence accrue de l'autorité politique dans la manœuvre militaire. Aujourd'hui, aucune action militaire n'est dégagee d'implications politiques.

Cette situation résulte d'abord de la complexité croissante des crises et notamment du fait qu'elles ne sont plus spécifiquement militaires. En effet chaque crise révèle des caractéristiques particulières qui rendent vaines les tentatives de définition d'un « modèle de crise ». Les fondements de la crise sont variés, souvent intra-étatique, elle se développe à partir de considérations historiques, économiques, sociales ou ethniques. Elle est soudaine, se manifeste sous des formes variées, sa durée n'est pas prévisible et le niveau de risque qu'elle implique est incertain. Enfin, elle peut donner lieu à une réaction internationale ou, au contraire, être ignorée de la communauté des Etats et l'intervention militaire, lorsqu'elle est décidée, reste, en tout état de cause, soumise à l'appréciation changeante de l'opinion publique. Les incertitudes qui entourent les crises font de la gestion militaire des crises - expression révélatrice du changement de portage de l'intervention militaire - une démarche éminemment politique. Cette tendance est confortée par l'évolution des techniques de communication et de l'information.

D'une part, la couverture médiatique des conflits échappe aujourd'hui pour une large part aux autorités politiques dans la mesure où la presse est en mesure de diffuser dans l'instant, sur l'ensemble du réseau mondial, les informations qu'elle collecte sur le terrain. La teneur de l'information s'est également modifiée, les médias se perfectionnent, font appel à des experts, obtiennent une information de plus en plus complète qui s'appuie sur un droit de la presse érigé en principe constitutionnel. Il s'ensuit une véritable stratégie de communication de crise

qui tend à devenir aussi importante que la stratégie militaire traditionnelle pour le succès des opérations militaires. Il faut d'ailleurs noter que l'accroissement de l'importance de la communication - à la fois phénomène social, technique et juridique - dépasse le seul cadre de l'action militaire. La communication s'intègre dans les préoccupations quotidiennes de l'institution et est en passe de devenir un véritable enjeu dans la mesure où la professionnalisation fera du ministère de la défense en régime stabilisé le premier employeur national en terme de flux annuel.

D'autre part, les progrès en matière de communication profitent également à l'institution militaire. Les facilités de liaison, de transmission de données, de chiffrement, permettent aux autorités politiques d'intervenir directement dans les opérations militaires. La Constitution de la Vième République a fait du Président de la République le chef des Armées (Art. 15), les moyens de communication modernes lui donnent les moyens d'assumer pleinement ses responsabilités dans un contexte où l'image, la parole ou l'écrit exercent une influence croissante sur l'opinion publique. C'est ainsi que la définition des objectifs passe désormais par une approbation des plus hautes autorités de l'Etat, l'intensité de la manoeuvre, l'engagement des unités ou bâtiments de la marine nationale sont subordonnés à une autorisation préalable du chef de l'Etat. Ce dispositif est sans aucun doute complexe et exige de la part de la chaîne décisionnelle une prise en compte préalable des difficultés à venir. D'un point de vue stratégique, cette contrainte s'intègre dans le plan de charge d'organismes tel que le COIA. Dans un contexte interallié, il constitue un frein à l'action militaire qu'il est nécessaire d'anticiper.

## **II - Un environnement mal adapté aux exigences de la stratégie**

### ***II.1 - La technologie au coeur de la stratégie***

#### **II.1.1 - Une relation déjà expérimentée dans le passé**

La stratégie militaire est devenue dépendante de la technologie. Certes le phénomène n'est pas récent, les enseignements de la seconde guerre mondiale ont stigmatisé la mauvaise prise en compte de l'évolution que le char et l'aviation militaire auraient dû entraîner dans la pensée stratégique militaire. A la différence des blindés allemands tous endivisionnés, plus de la moitié des chars français étaient intégrés dans des bataillons destinés à agir en étroite collaboration avec l'infanterie. Pour le fantassin, le char devait neutraliser les nids de mitrailleuses et les blindés adverses. Les perspectives nouvelles que le char apportait dans la manoeuvre militaire n'ont pas été intégrées, le fantassin restait, comme pour la première guerre mondiale, le coeur de la stratégie militaire. Au contraire, la manoeuvre des Panzer obéissait à la doctrine mise au point par Guderian. Elle s'effectuait « de l'avant » au rythme de la marche de l'ensemble, précédant souvent celle-ci par des percées audacieuses et souvent déstabilisantes pour les alliés. Quant aux 3500 avions de combat de la Luftwaffe, ils étaient regroupés en deux flotilles aériennes associant chasseurs et bombardiers prévues pour agir en étroite coo-

pération avec l'armée de terre grâce à un excellent système de liaison radio. Sur le plan aérien, les alliés faisaient jeu égal avec la Luftwaffe avec plus de 3000 appareils mais souffraient d'une absence d'unité de commandement et de coordination et se révélèrent incapables d'organiser des opérations aéroterrestres en raison de l'inexistence pratiquement complète de liaison entre les troupes au sol et les forces aériennes. Sans suffire à expliquer la défaite de 1940, des avancées technologiques (communication, Panzer, Stukas) intégrées dans une stratégie d'ensemble ont donné un avantage certain aux Allemands. Par ailleurs, c'est bien l'avancée technologique que représente la mise au point de l'arme nucléaire qui fondera, plus tard, la stratégie de dissuasion.

### **II.1.2 - Des liens de plus en plus étroits**

Cette imbrication étroite de la technologie et de l'art militaire ne peut que s'affirmer dans l'avenir. La maîtrise de l'espace aérien, la capacité d'infliger des pertes à l'ennemi sans faire courir des risques trop importants à ses propres forces, la maîtrise du renseignement et des systèmes d'information et de commandement constituent aujourd'hui des atouts décisifs et ne sont possibles qu'au prix d'une technologie de plus en plus sophistiquée. L'acquisition ou le maintien d'une avance technologique par rapport à ses adversaires est en soi un choix stratégique.

Il est même au coeur de la réflexion stratégique. La possession de l'arme nucléaire et la capacité de maintenir la dissuasion à un niveau satisfaisant a structuré la pensée stratégique française pendant les trente dernières années au point que la stratégie mettant en oeuvre des armements conventionnels s'en est trouvée éclipsée. La relation quasi directe entre avancée technologique et supériorité stratégique s'exprime également dans la course aux armements et les difficiles négociations sur le désarmement au cours de la période de la « détente » visant justement à préserver un équilibre technologique sensé garantir des chances de succès également réparties entre les deux camps en cas de conflit. Elle est stigmatisée par l'effet produit par l'Initiative de défense stratégique (la « guerre des étoiles » de Ronald Reagan) qui, menaçant de rompre l'équilibre des forces entre les deux grands, a relancé la course aux armements et a sans doute précipité la faillite économique du régime soviétique.

La stratégie exige que soient prises des décisions économiques qui renvoient aux efforts que la nation consent à faire pour l'équipement de ses armées. Que ces décisions soient différées - voire qu'elles ne soient pas prises, situation que la France a connue au cours de la période 1992-1997 - ou qu'elles soient mises en oeuvre avec retard, n'est évidemment pas indifférent à la construction stratégique. Mais s'agissant d'une activité régalienne et de dépenses publiques, les choix économiques résultent de politiques publiques et s'intègrent dans un système normatif complexe. Or celui-ci s'accommode mal avec la perspective dans le temps que requiert l'élaboration d'une stratégie.

## **II.2 - L'insécurité normative dans laquelle évolue la stratégie**

### **II.2.1 - Les lois de programmation offrent un cadre normatif fragile**

Il faut d'abord relever les bouleversements géopolitiques consécutifs à la chute du mur de Berlin et à l'éclatement de l'Union soviétique. Aux certitudes d'un monde bi-polaire succèdent les interrogations sur les menaces à venir. Ces nouvelles questions ouvrent le champ à une intense réflexion des autorités sur la nécessité de repenser ou non la politique de défense de la France. Elle donne lieu en février 1994 à la publication du Livre blanc sur la défense qui après un bilan en 6 points des principales évolutions stratégiques<sup>4</sup>, avance trois objectifs : défendre les intérêts de la France (qui peuvent être vitaux, stratégiques ou correspondre à son rang dans le monde); construire l'Europe et contribuer à la stabilité internationale; mettre en oeuvre une conception globale de la défense (ce qui constitue en fait une réhabilitation de l'ordonnance du 7 janvier 1959). Enfin, conséquence directe de cette méthodologie, le Livre blanc présente 6 scénarios d'emploi des forces armées.

Le cadre général de la nouvelle stratégie de défense est donc dressé. Il se concrétise par l'adoption au printemps 1994 d'une loi de programmation militaire sur la période 1995-2000 qui détermine les plans d'équipement des forces et arbitre, dans la logique du Livre blanc, en faveur des armements classiques vis-à-vis des armes nucléaires. Or, à peine adoptée, la loi de programmation militaire est remise en chantier en 1995. Un des rapporteurs de la Commission de la Défense nationale de l'Assemblée nationale souligne dans un rapport en octobre 1995 que le budget militaire ne permet plus de mener de front tous les projets de la loi de programmation; il ajoute que l'industrie de défense, qui emploie 305 000 personnes pour un chiffre d'affaires de 97 MdF, a perdu 18 000 emplois en 1993, 16 000 en 1994 et en perdra plus de 50 000 d'ici à 1997. Dès lors, en ce qui concerne le budget militaire, le gouvernement, devant la nécessité de contenir les dépenses publiques, envisage de fixer comme plafond annuel le montant de l'ensemble des dépenses annuelles à 185 MdF, le budget global étant réduit par rapport à la précédente loi de programmation, de 100 MdF sur six ans. La nouvelle loi de programmation militaire (la 9<sup>ième</sup> depuis 1960) est votée le 7 juin 1996 et couvre la période 1997 - 2002. Depuis cette date, le budget de la défense n'a cessé d'être réduit, l'objectif d'allouer annuellement 86 MdF aux dépenses d'investissement (programmes d'armement) n'ayant été tenu qu'une année. Cette tendance à la baisse a d'ailleurs été prise en compte puisque, tous les ans, un rajustement de la loi de programmation est réalisé au travers du référentiel de programmation et de la valeur actualisée du référentiel.

### **II.2.2 - Stratégie militaire ou stratégie budgétaire ?**

A ce décalage entre le besoin de perspective que la loi de programmation devrait satisfaire et la réalité budgétaire, s'ajoutent les aléas techniques des programmes militaires. Ainsi, sans qu'il soit possible de faire la part des responsabilités entre les aléas de la technique et ceux de la procédure budgétaire, les essais

---

<sup>4</sup> Disparition de la menace soviétique; développement des arsenaux des puissances régionales; apparition de menaces non strictement militaires; mondialisation des échanges; nécessité d'un nouveau système de régulation internationale; permanence pendant les 20 prochaines années des Etats-Unis comme pôle essentiel de la sécurité internationale.

du porte-avions Charles de Gaulle sont-ils entrepris plus de vingt ans après le lancement de sa fiche programme et le premier avion Rafale entrera en service plus de dix ans après la date prévue dans la première fiche de caractéristique militaire.

Est-ce la stratégie qui définit les besoins à satisfaire en fonction des choix de politique de défense ou est-ce la réalité du jeu budgétaire qui s'impose à la réflexion stratégique ? Bien qu'il constitue un enjeu stratégique majeur, le choix de l'outil militaire est soumis à de nombreux aléas. Sa principale faiblesse tient à la longueur des programmes majeurs. Lorsqu'en moyenne 15 années s'écoulent entre le lancement de la fiche de caractéristique militaire et l'entrée en service de l'équipement dans les forces, il faut mesurer les nombreux obstacles à surmonter tels que les changements géopolitiques, les changements de politique de défense qui peuvent intervenir notamment dans l'hypothèse d'un changement de majorité, l'influence de l'économie, les évolutions sociales. Le législateur a bien analysé cette situation en tentant de d'apporter une profondeur de perspective sur les investissements de long terme, instituant à cette fin, le dispositif des lois de programme. Il reste que celles-ci n'ont que rarement réduit les risques inhérents aux programmes d'armement et se révèlent dans la pratique d'un faible secours dans la mesure où les programmes d'armement n'échappent pas pour autant aux principes budgétaires définis dans l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances (annualité et spécialité notamment). Les transformations du tissu industriel pourraient modifier encore le jeu des acteurs.

### **II.2.3 - Stratégie militaire ou stratégie industrielle ?**

L'équipement des forces est, à l'intérieur du cadre budgétaire, un processus dans lequel interviennent trois types d'acteurs : les états-majors qui définissent le besoin militaire en fonction de stratégies d'emploi des forces, la Délégation générale à l'armement qui traduit le besoin militaire en termes techniques afin de soumettre le projet aux industriels qui seront chargés de le réaliser. La procédure est définie dans une instruction ministérielle (instruction générale sur le déroulement des programmes d'armement n°1514/MINDEF du 19 octobre 1998) qui détermine le rôle de chacun et les différentes étapes de la procédure. Le choix de l'industriel et les modalités contractuelles qui lieront l'Etat et l'industriel obéissent à des règles strictes définies dans le code des marchés publics (CMP). Ce dernier acteur de la commande militaire revêt une importance considérable car, en dernier lieu, c'est de lui que dépend la satisfaction du besoin et, au final, l'adaptation des moyens à la stratégie de défense définie en amont. Bien qu'un des objectifs du CMP soit d'assurer l'égalité des candidats devant la commande publique, en pratique, en partie pour des raisons de sécurité financière mais aussi en raison des lourdeurs de la procédure, il tend à privilégier les grands groupes industriels au détriment des PME-PMI qui n'ont accès à celle-ci que par le biais de la sous-traitance.

Or cette situation comporte de nombreux inconvénients. Deux au moins ont des répercussions sur la satisfaction du besoin militaire. D'une part, l'organisation industrielle ne permet pas de maîtriser les coûts des programmes aussi finement que l'exigeraient les contraintes budgétaires que connaît le ministère. En effet, l'organisation industrielle des grands programmes militaires se présente

sous la forme d'une structure composée de nombreux étages. Le sommet est occupé par le maître d'ouvrage dont la responsabilité directe peut ne représenter que 20% du coût total. Les sous-traitants de premier rang occupent le niveau immédiatement inférieur. En général il s'agit là aussi de grands groupes industriels chargés de réaliser la partie du programme correspondant à leurs compétences. Les étages inférieurs dont le nombre peut aller jusqu'à cinq ou six sont occupés par des PME-PMI. Dans ces conditions il s'avère difficile, dans la pratique, de s'assurer de la pertinence des coûts. Or plus un programme est onéreux plus sa réalisation sera étalée dans le temps et la satisfaction du besoin aléatoire (les économies se traduisent souvent par des réductions de fonctionnalité ou des réductions de la cible initiale).

Par ailleurs, les programmes d'armement sont pour la plupart des programmes d'étude et l'Etat ne parvient pas toujours à obtenir, au moment de la signature du contrat, l'application de « l'option A » art. A-20 du CCAG applicable aux marchés publics de prestations intellectuelles qui le rendrait pleinement propriétaire de l'objet du contrat. Le plus souvent, l'industriel reste propriétaire (au sens de la propriété intellectuelle) du matériel qu'il a fabriqué pour le compte de l'Etat. Il s'ensuit que l'Etat ne peut modifier de lui-même le matériel qu'il a commandé et reste tributaire de l'industriel pour des prestations parfois modestes et souvent fort coûteuses.

Le deuxième problème qui peut résulter des relations entre l'Etat et les industriels de la défense tient à la concentration industrielle observable depuis plusieurs années. A terme, il sera peut être nécessaire de se poser la question de savoir qui de l'industriel ou du militaire définit le besoin militaire et donc fixe le cadre de réflexion de la stratégie. En effet, la réduction des dépenses militaires rend le marché de l'armement national moins attractif que par le passé. Les industriels de l'armement diversifient leurs activités. La recherche duale a, depuis plusieurs années, pris le pas sur la recherche purement militaire. La contraction du marché a pour première conséquence une moindre rentabilité du produit militaire pour les industriels ce qui suscite, par réaction, soit la disparition de certaines industries qui n'ont pas réussi leur reconversion soit des regroupements souvent à l'échelle européenne. Faute de pouvoir trouver dans le réseau des PME-PMI les structures nécessaires à la production des matériels militaires, le nombre des industriels susceptibles de pouvoir soumissionner valablement se réduit. Dans un avenir proche l'Etat n'aura plus pour interlocuteur une industrie de l'armement nationale captive mais un grand groupe européen ou mondial exerçant un monopole de fait et qui sera en position d'exercer son choix entre des commandes émanant de pays différents.

La stratégie s'inscrira-t-elle dans un périmètre défini par les grands groupes industriels légitimement soucieux de rentabilité?

Certes, l'Etat peut ne pas rester inactif face à cette évolution. Certains y voient d'ailleurs l'occasion d'accélérer la construction de l'Europe de la défense. L'industrie de l'armement jouerait vis-à-vis de l'Europe de la défense, le rôle que joue l'économie dans la construction européenne. De nouvelles perspectives se font jour mais le système normatif actuel ne permet pas d'en tirer des conclusions en terme de stratégie.

## Deuxième partie

### Les interactions du droit et de la stratégie

#### **III - Quand le droit devient stratégie**

### **III.1 - Le retour du droit**

Les interférences entre le droit et la stratégie résultent d'une intensification de la production normative internationale et, notamment, du développement de grands courants de pensée modernes. Les bouleversements apportés par la transformation du contexte géopolitique à la fin de la décennie 1980 ont été relayés par une explosion du « transnationalisme ». Selon Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts<sup>5</sup>, « la question de la guerre et de la paix, point de départ de la discipline des relations internationales, devient pour beaucoup une préoccupation marginale abandonnée à des experts étroitement spécialisés. » Au début des années 1980, la pensée dominante se tourne vers les scénarios de coopération. Avec toutes les ressources de la théorie des jeux, il est démontré que, rationnellement, les acteurs ont intérêt à coopérer plutôt qu'à s'affronter. Les sujets les moins discutés, s'agissant notamment des stratégies et des doctrines militaires, font alors l'objet de débats. C'est ainsi que le nucléaire est, au milieu des années 1980, un sujet d'interrogations, les internationalistes semblant considérer le sujet trop peu important pour ne pas le laisser aux moralistes. Ce mouvement a eu pour effet un retour de la stratégie qui s'est illustré par une lecture critique des ouvrages des années 1960 écrits par des personnalités aussi prestigieuses que H Kissinger, H. Kahn, T. Schelling, B. Brodie, R. Aron, le général Beaufre et bien d'autres encore. Mais en même temps qu'elle relance une réflexion salutaire sur la stratégie, cette nouvelle sociologie des conflits ouvre la voie à des évolutions du contexte juridique international - dans des domaines peu évolutifs jusqu'alors parce qu'associés à l'idée de souveraineté - dont les effets sur la stratégie militaire pour ne pas être directement perceptibles n'en sont pas moins sensibles.

### **III.2 - Le droit au coeur de la stratégie**

Comment nier, en effet, la portée de la décision politique de renoncer aux essais nucléaires alors même que la politique de défense de la France est, depuis le début des années 1960, fondée sur le principe d'autonomie nationale s'appuyant lui-même sur la dissuasion nucléaire, principe dont la prégnance a été telle qu'il a façonné - sans compter le rôle que la possession de l'arme nucléaire a joué sur l'organisation des relations internationales dans la distribution des sièges au Conseil de sécurité de l'ONU - le paysage industriel de l'armement, l'organisation du ministère de la défense (la Délégation générale pour l'armement a vu son importance croître dans le cadre de la construction de l'outil de dissuasion français) et, naturellement, l'équipement des forces françaises. Or, aujourd'hui, si la licéité de la dissuasion nucléaire française n'a pas été remise en question sur le plan international, depuis l'arrêt ambigu pris par la Cour internationale de justice en juin 1996<sup>6</sup>, sa légitimité a été sérieusement contestée. La publication du rapport final de la commission de Camberra comporte en effet, dans sa déclaration finale, un appel aux Etats-Unis, à la Russie, à la Chine, au Royaume-Uni et à la France pour qu'ils donnent l'exemple en s'engageant sans équivoque à éliminer toutes les armes nucléai-

<sup>5</sup> Le retournement du monde - Sociologie de la scène internationale - Presse de la fondation nationale des sciences politiques 1995

<sup>6</sup> C'est à dire qu'elle « ne pouvait conclure sur son caractère illicite dans le cas d'une circonstance critique de légitime défense dans laquelle la survie même d'un Etat serait en cause »

res. Cette élimination doit, d'après ce rapport, s'inscrire dans une approche progressive sur la base des traités existants : celui de non-prolifération (TNP), celui d'interdiction totale des essais nucléaires (Comprehensive tests ban treaty, CTBT), celui à venir sur l'arrêt de la production des matières fissiles pour la fabrication d'armes nucléaires (Fissile material cut off treaty, FMCT).

Il faut certes concevoir le droit comme une matière vivante qui doit sans cesse s'adapter à la société à laquelle il s'applique. Le contexte géopolitique a changé, la sensibilité de la société internationale - et de la société française - évolue mais comment ne pas s'interroger sur l'influence acquise par des mouvements comme Pugwash<sup>7</sup> sur la scène internationale alors même que la maîtrise de la technique nucléaire - comme dans d'autres domaines de la défense en particulier - constitue à la fois un atout stratégique majeur (recherché par ailleurs par de nombreux pays) et un avantage fragile dans la mesure où elle nécessite des efforts constants pour être entretenue.

### ***III.3 - Le droit aux contours de la stratégie***

Dans des domaines qui ne sont pas aussi visiblement associés à la stratégie militaire le droit évolue également et apporte sous la forme de touches successives des modifications qui, additionnées, constituent des contraintes stratégiques sensibles. Il en est ainsi, par exemple, de l'interdiction d'emploi et de fabrication des mines anti-personnelles qui rend plus complexe la défense des points sensibles ou l'interdiction de zone. Il ne s'agit certes pas de nier l'utilisation inacceptable qui peut être faite de ces matériels contre les populations civiles. Mais il faut constater que, faute de disposer de moyens efficaces pour faire appliquer la réglementation internationale en matière de droit de la guerre et de protection des populations civiles, une partie de la communauté internationale a accepté que lui soit appliquées des contraintes nouvelles en misant, d'une part, sur une marginalisation des Etats qui n'accepteront pas de s'y soumettre et, d'autre part, sur le bénéfice qui peut être tiré en terme d'image sur la scène internationale.

Le développement du « droit humanitaire », aux frontières juridiques imprécises dans la pratique relève du même phénomène et conduit à modifier profondément la stratégie militaire. A l'origine, droits de l'homme et droits d'assistance humanitaire renvoient à deux traditions juridiques distinctes. Les droits de l'homme sont rattachés à la protection de la personne physique face au pouvoir politique essentiellement en temps de paix. C'est un droit ambitieux, politique et de droit commun. A l'inverse, le droit humanitaire est à l'origine un droit limité au champ de bataille : il s'agit de faire respecter la personne humaine en cas de conflit armé. C'est un droit d'exception, de l'urgence qui remonte au milieu du XIX siècle et trouve ses sources juridiques dans le droit de la guerre (Conventions de La Haye conclues en 1899 et 1907). Cependant les différences juridiques tendent à s'estomper pour deux

---

<sup>7</sup> Mouvement créé en 1955 par Einstein et Russel comprenant à l'origine des scientifiques atomiciens, composition élargie par la suite à des experts en sciences politiques et économiques, à des juristes et à des hommes politiques dont le but prioritaire reste l'élimination des armes nucléaires.

raisons symétriques : d'une part, les droits de l'homme ont tendance à devenir de plus en plus spécifiques (chartes régionales ou sectorielles); d'autre part, le droit humanitaire a élargi son champ d'application à toute personne affectée par un conflit armé, international ou non.

### ***III.4 - La stratégie humanitaire***

L'action humanitaire a connu trois étapes. D'abord, dans son acception traditionnelle, la création par Henri Dunant de la Croix-Rouge en 1862, après la guerre de Crimée. Il s'agit alors d'aider tous ceux qui sont blessés sur les champs de bataille, avec, et c'est une condition qui demeure encore aujourd'hui, l'accord des gouvernements concernés. La seconde étape coïncide avec l'apparition des « french doctors » au moment de la guerre du Biafra (1967-1970) et la nécessité d'intervenir au-delà des frontières pour soigner les blessés. Enfin, la troisième étape est celle de l'action humanitaire d'Etat, relayée de plus en plus par des organisations non-gouvernementales. C'est dans ce contexte nouveau que les armées sont de plus en plus amenées à intervenir. Les actions civilo-militaires s'intègrent aujourd'hui dans la réflexion stratégique tant en raison de l'occurrence importante de telles interventions que de leur caractère politiquement sensible. La stratégie militaire doit aujourd'hui intégrer cette nouvelle dimension. Parfois même le cadre d'intervention des forces armées est complètement transformé : c'est le cas dans les opérations de maintien de l'ordre.

Les opérations de « maintien de la paix » obéissent à des règles et à des stratégies qui s'écartent en général de celles auxquelles les militaires sont habitués. Il faut certes reconnaître que la capacité d'adaptation des forces armées ainsi que les valeurs reconnues aux militaires (sens de l'organisation, rigueur morale, expérience en matière de relations humaines, ...) ont trouvé à s'exprimer pleinement dans ces nouvelles formes d'interventions. Il ne faut pas en sous-estimer pour autant les effets en terme de stratégie. Dans certaines situations en effet, les difficultés rencontrées ont plus consisté à maintenir au plus bas le niveau de violence qu'à rechercher la victoire sur l'adversaire. Les forces armées interviennent alors dans un contexte particulier où l'adversaire est absent, où l'emploi des armes n'est autorisé qu'avec restriction, où le succès de la mission réside plus dans la capacité d'auto-limitation des hommes sur le terrain que sur leur habileté au métier des armes. C'est ainsi que la Gendarmerie nationale a très naturellement trouvé sa place dans les opérations extérieures dites de maintien de l'ordre.

Mais, singulièrement, la stratégie d'intervention de la Gendarmerie nationale sur le pont de Mitrovica au Kosovo relève plus de celle qu'elle met en application habituellement dans le cadre de sa mission de police administrative qu'elle ne ressortit de sa mission militaire. Le cadre d'intervention des forces armées se brouille : la gendarmerie placée sous le commandement du chef d'Etat major des armées exécute une mission pour laquelle elle est habituellement requise par le préfet. L'allergie du système social occidental pour la violence physique tend à faire pré-

valoir les vertus de l'auto-contrainte, la recherche de la modération à l'emploi de la force pour vaincre un adversaire désigné.

Mais la relation entre droit et stratégie n'est pas unilatérale.

## **IV - Le droit au service de la stratégie**

### ***IV.1 - Le droit reflet de la pensée dominante***

#### **IV.1.1 - Une égalité de principe entre les Etats**

La constatation n'est pas nouvelle. Le droit est le reflet de la pensée dominante qu'il tend à pérenniser. Dans le modèle institutionnel démocratique cette évolution trouve toute sa légitimité dans la mesure où le législateur est, en principe, le représentant du courant de pensée dominant par l'intermédiaire du suffrage universel. La société des Etats relève de la même logique. La construction du droit international obéit à des règles transposées du droit interne démocratique. Ces conditions d'élaboration obéissent à deux grands principes : la souveraineté des Etats (puissance suprême et inconditionnée, sous réserve, précisément, du respect des engagements internationaux et des règles du droit international) et l'égalité des Etats. Toutefois des tendances divergentes viennent perturber cet édifice normatif.

#### **IV.1.2 - Des normes impératives qui s'imposent même en l'absence du consentement**

D'une part, la formation du droit international est soumise à des exigences contradictoires que retranscrit la Convention de Vienne sur le droit des traités. Si elle consacre l'application du principe du libre consentement (la Cour internationale de justice exige la nécessité du consentement d'un Etat pour que celui-ci soit lié par une convention), elle n'en retient pas moins la notion de « norme impérative » que l'ensemble de la communauté internationale des Etats pourrait imposer au reste des Etats et qui constitue une exception notable à l'exigence du consentement. Ainsi, traditionnellement, la société internationale est une société de juxtaposition (égalité souveraine des Etats), qui repose sur la différence et la coopération. Mais le développement des « normes impératives » risque de consacrer un pouvoir législatif permettant à certains Etats (les plus puissants ou les plus nombreux) d'édicter des normes auxquelles les autres seront assujettis.

#### **IV.1.3 - Le recours à la force est encadré**

Le droit onusien pose le principe de la prohibition générale du recours à la force et l'assortit d'importantes exceptions. La prohibition générale est posée par l'article 2 de la Charte : « Les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations unies ». Les buts de l'ONU sont énumérés dans l'article premier : maintien de la paix et de la sécurité internationale; ajustement et règlement des situations conflictuelles susceptibles d'entraîner une rupture de la paix; développement des relations amicales entre les nations dans le respect de leur égalité et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes; coopération internationale dans tous les secteurs, et développement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La rédaction de l'article 2 laisse donc supposer l'existence de situations exceptionnelles dans lesquelles le recours à la force est, sinon licite, tout au moins légitime.

L'exception majeure au principe général d'interdiction de recours à la force est posée par l'article 51 : « Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires ... ». Constituent aussi des exceptions les mesures, militaires ou non, décidées par le Conseil de sécurité en application des articles 39 (constatation de « l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression ») et 42 (permettant d'entreprendre au moyen des forces aériennes, navales ou terrestres toute action qu'il juge nécessaire).

Le recours à la force n'est donc envisageable - sauf à considérer une agression directe contre les intérêts nationaux où le principe de légitime défense s'applique - que dans le cadre des Nations Unies pour s'opposer à une action agressive et avec pour objectif le retour à la paix. Or, la disparition de la partition bipolaire du monde depuis la fin de la décennie 1980 a ravivé les tensions entre les Etats dont les frontières ont souvent été définies pendant la période coloniale. Cette situation pose le délicat problème de la légitimité du recours à la force armée dans le cadre de l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et, dans cette hypothèse, de la définition de l'état final souhaité par l'autorité politique.

#### **IV.1.4 - Le caractère relatif des obligations internationales**

D'autre part, le caractère obligatoire des engagements reste relatif dans la pratique. En l'absence de pouvoir exécutif international, l'application du droit dépend du pouvoir propre des Etats intéressés. L'interdiction du recours à la force et l'efficacité limitée du pouvoir de sanction des organisations internationales contribuent à l'affaiblissement de l'efficacité du droit international ou, du moins, à l'affaiblissement de la sécurité juridique internationale. En l'absence de sanctions sociales organisées, l'application du droit international reste subordonnée à des considérations de politique intérieure. La décision du Président des Etats-Unis d'engager les forces de son pays au Kosovo dans un contexte où sa situation politique intérieure était affaiblie a alimenté de nombreux débats qui témoignent de la profonde imbrication - avérée ou supposée - entre politique intérieure et relations internationales. De même de nombreux observateurs se sont interrogés sur la diffé-

rence d'appréciation au niveau international entre la situation au Kosovo et celle en Tchétchénie.

Le droit international, ainsi que l'application qui en est faite, est donc doublement contingent. Dans sa formation, il n'échappe pas à une certaine partialité dans la mesure où il peut être le fait du plus fort. Dans son application, il n'est pas dénué de considérations de politique intérieure. Le droit sert la stratégie.

## ***IV.2 - Le droit sert la stratégie***

### **IV.2.1 - Stratégie onusienne ou stratégie des puissants ?**

D'un point de vue institutionnel, les exemples ne manquent pas. L'organisation des Nations Unies confère par exemple aux cinq membres du Conseil de sécurité un privilège essentiel : les décisions importantes sont adoptées à la majorité de neuf voix sur quinze, comprenant les votes favorables (ou l'abstention dans la pratique) des membres permanents dont l'unanimité est ainsi réclamée. Ainsi, cinq pays, la Chine, les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la Russie et la France ont un véritable pouvoir de veto sur les décisions du Conseil et notamment sur les questions qui appellent une action pour lesquelles le Conseil a la compétence exclusive. Parmi les plus importantes figurent celles qui concernent le maintien ou le rétablissement de la paix, le Conseil étant habilité à voter des résolutions à caractère obligatoire et à prendre des mesures allant jusqu'à l'emploi de la force pour rétablir la paix (Charte, ch. VII). C'est ainsi qu'il a adopté les résolutions 665 et surtout 678 (1990) pour mettre fin à l'occupation du Koweït par l'Irak; 781 (1993) autorisant le recours à la force dans le cadre du conflit en ex-Yougoslavie; 940 (1994) autorisant les Etats-Unis à utiliser tous les moyens nécessaires, y compris la force armée, pour rétablir la démocratie à Haïti après le coup d'Etat de 1991. A l'inverse, les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU sont, dans la pratique, statutairement placés à l'abri d'une quelconque décision que le Conseil pourrait prendre à leur encontre ce qui constitue une exception notable au principe d'égalité entre les Etats.

Si « la norme » confère aux membres permanents du Conseil de sécurité la capacité de s'opposer, elle ne leur permet pas à l'inverse d'avoir une politique volontaire. Pour cela, il aurait fallu compléter les instruments existants par la conclusion d'accords spéciaux prévus à l'article 43 visant à la création d'une force propre à l'ONU et réactiver le Comité d'Etat-Major chargé de la direction stratégique de toutes les forces mises à la disposition du Conseil (art. 47). Il n'en a rien été en raison de l'hostilité de la plupart des pays, et en particulier des Etats-Unis, à confier une opération militaire, dans laquelle ils se trouveraient engagés, à un organe collectif dont ils ne seraient pas maître. L'ONU ne dispose donc d'aucune force propre, toute intervention de sa part l'oblige soit à solliciter les Etats-membres disposés à lui fournir des « casques bleus », soit à sous-traiter avec des pays prêts à intervenir dans des opérations du type « Tempête du désert » dans le Golfe persique ou « restaurer l'espoir » en Somalie. L'effectivité de la norme internationale trouve dans ce dispositif une nouvelle limite dans la mesure où le rôle de gendarme international que pourrait jouer l'ONU peut, dans certains cas, se limiter à celui de caution légale dans lequel elle perd un peu de son âme.

En tout état de cause, le mode de fonctionnement de l'institution n'est pas neutre sur le plan stratégique. Outre l'avantage structurel qu'elle donne aux membres permanents du Conseil de sécurité, la dépendance dans laquelle elle se trouve place, dans la pratique, les pays les plus puissants qui sont ses principaux contributeurs dans une situation privilégiée. On peut d'ailleurs douter que ces derniers aient consenti à se lier sans cette contrepartie.

#### **IV.2.2 - Stratégie otanienne ou stratégie américaine ?**

L'Organisation du traité de l'alliance atlantique nord (OTAN) est un autre exemple d'organisation internationale qui sert de relais à des stratégies nationales. L'OTAN est née de la signature du traité de Washington le 4 avril 1949. Ce traité apportait à l'Europe la garantie de l'assistance militaire américaine sans toutefois donner à celle-ci un caractère automatique. Son article 5 prévoit en effet qu'en cas d'attaque armée en Europe, chacun des alliés assistera les Etats parties au traité qui en seront victime « en prenant aussitôt ... telle action » qu'il « jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique nord ». L'existence d'un tel accord de défense a entraîné plusieurs interrogations dans la pratique dont certaines subsistent encore aujourd'hui.

D'abord, la position de la France par rapport à l'OTAN montre la difficulté qu'il y a à concilier une stratégie de défense autonome avec la participation à une organisation de défense régionale. D'abord membre de l'organisation militaire intégrée, la France annonce son retrait en janvier 1966. Les raisons sont d'ordre diplomatique, l'intégration dans un dispositif militaire placé sous le commandement du chef des forces américaines en Europe n'était pas compatible avec la liberté d'action diplomatique dont la France entendait user dans le monde. Ces raisons sont aussi stratégiques : l'implication automatique des forces américaines dans un conflit où elle-même serait nécessairement partie prenante n'était plus acceptable pour la France dès lors que « le pouvoir égalisateur de l'atome » lui permettait d'assurer elle-même sa sécurité. En outre, la participation des forces classiques françaises à la stratégie globale de dissuasion qui, par nature, ne pouvait être que nationale, interdisait qu'elles soient soumises à un contrôle extérieur.

Ensuite, le traité conclu en avril 1949 a largement dépassé les effets d'un accord de défense. L'OTAN a véritablement modelé la défense des pays qui en sont membres. Les raisons sont d'abord historiques. Comme l'a rappelé avec humour le ministre des affaires étrangères allemand, M. Joschka Fisher, lors de la Conférence de Munich, le 6 février 1999, le rôle historique de l'OTAN était de « maintenir les Américains en Europe occidentale, les Russes en dehors et les Allemands sous contrôle ». En effet, au cours de la guerre froide les Etats-Unis jouent un rôle fondamental, non seulement en étendant à l'Europe la protection nucléaire américaine mais aussi dans l'établissement de lien de confiance entre les pays européens eux-mêmes. Ce passé permet de comprendre l'attachement d'une partie notable des pays de l'Europe occidentale à cet ordre ancien synonyme de sécurité et de stabilité. Il explique également que l'empreinte américaine soit si forte dans les modes de pensée militaires dans certains pays européens.

Enfin, l'influence de l'OTAN sur les stratégies de défense européennes a été dans la pratique relayée par l'avance technologique que les Américains ont entretenu en permanence sur leurs partenaires. Dans de nombreux cas, la technique a été le moteur de la stratégie, prolongeant la réflexion stratégique (l'apparition des armes précises à long rayon d'action qui ont pour effet de gagner en profondeur sur l'adversaire) ou lui donnant des inflexions nouvelles (développement des systèmes d'information et de commandement). Elle a aussi souvent modelé l'organisation qui s'architecture désormais autour des Groupes de forces interarmées multinationales (GFIM) et impose une interopérabilité des moyens et des stratégies sous peine de voir son rôle réduit à celui de simple exécutant dans la manœuvre militaire. L'influence américaine à travers le rôle que s'est donné l'OTAN depuis la désagrégation du pacte de Varsovie n'a fait que croître. En effet, les opérations « non-article 5 » inscrites ou non sous mandat ONU sont venues compenser le vide laissé par le nouveau contexte géopolitique.

Qu'elle soit le résultat d'un processus réfléchi ou le fait d'une influence plus subie que souhaitée, la stratégie militaire au sein des pays-membres de l'OTAN ne peut pas être considérée comme un produit original. Dans sa forme la moins dépendante, elle doit tenir compte des moyens logistiques nécessaires à une intégration dans le dispositif otanien. Souvent le pragmatisme va jusqu'à la reproduction au plan national des structures de commandement américaines et, quasiment en permanence, l'intégration dans le vocabulaire technique militaire des concepts américains mis en oeuvre au sein de l'OTAN. Il ne s'agit pas ici de porter un jugement de valeur sur cette situation mais de tenter de donner une mesure des effets que peut avoir une institution internationale sur l'élaboration d'une stratégie nationale. Force est de constater que dans ce domaine, comme dans bien d'autres (le système juridique par exemple), le pouvoir indirect de l'influence se révèle plus efficace qu'une démarche plus directe.

## Troisième partie

### Le retour de la stratégie comme moteur d'évolutions juridiques majeures

#### **V - La stratégie modèle le droit**

##### ***V.1 - Le droit ciment des avantages acquis sur le plan stratégique***

De tout temps, le droit a permis de pérenniser des situations qui en dernière analyse résultaient d'une confrontation de pouvoirs. Lorsque ces confrontations vont jusqu'à la guerre, la fin des combats est sanctionnée par un texte signé par les belligérants qui tend à conforter la position du vainqueur vis-à-vis du vaincu. Pendant longtemps, ces textes n'ont traduit qu'un transfert de territoire, marquant les ob-

jectifs de conquête territoriale qui sous-tendaient chaque conflit. Avec les guerres modernes, l'idée selon laquelle la fin de conflit devait donner lieu à l'établissement durable d'un avantage stratégique au profit du vainqueur a fait son chemin. C'est ainsi que la fin de la seconde guerre mondiale a marqué pour l'Allemagne le début d'un quasi-effacement militaire pendant près de 50 ans. Le droit prolonge, renforce la stratégie militaire. Il la précède aussi dans le cadre des accords de défense qui visent dans certains cas à trouver chez un pays ami le soutien militaire qui paraît nécessaire face à une menace. Ces accords peuvent être de simples accords de défense ou de soutien logistique. Ils s'intègrent alors dans la stratégie militaire sous la forme d'une partition nationale des zones à défendre. Ils peuvent aussi prendre une forme plus élaborée en prévoyant des structures permanentes et des moyens perfectionnés comme dans le cadre, il est vrai unique, de l'OTAN. Ils peuvent alors avoir une telle influence sur la stratégie militaire nationale qu'ils génèrent une stratégie propre qui se substitue parfois à celle des Etats (pendant longtemps, l'Allemagne a été dépourvue d'état-major des armées).

Plus singulière est la construction de « l'Europe de la défense ». La défense est en passe d'avoir des effets aussi structurants sur l'Union européenne que l'économie. Singulièrement, la stratégie finit, plus de quarante ans après la déclaration de M. Robert Schuman, le 9 mai 1950, par réapparaître comme un moteur de la construction européenne.

## **V.2 - Le renouveau de la CED ?**

En effet, le réarmement de l'Allemagne occidentale, envisagé dès mai 1950 par le Général Clay dans son discours de New York, est apparu comme une nécessité au gouvernement des Etats-Unis après le déclenchement de la guerre de Corée en juin. Le 26 septembre le Conseil atlantique adoptait le principe de ce réarmement dont les modalités restaient à définir. Le Gouvernement français imagina alors de proposer que le réarmement se réalise, non pas sous la forme d'une armée nationale allemande qui prendrait place dans l'alliance du pacte atlantique, mais dans le cadre d'une armée européenne composée d'unités nationales amalgamées les unes avec les autres. Ce projet s'inspirait de la formule de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier. Cette armée européenne devait être placée sous la direction d'un ministère européen de la Défense, responsable devant une assemblée européenne, sous le contrôle d'un Conseil des ministres des Etats-membres. On connaît le sort réservé à la « communauté européenne de défense ». Bien qu'il fut ratifié successivement par l'ensemble des Etats concernés à l'exception de l'Italie, l'Assemblée nationale française a refusé d'étudier ce traité le 30 août 1954 et ce vote a signifié le refus de ratification. Le traité n'est donc pas entré en vigueur mais il présente un intérêt rétrospectif à double titre : d'une part, la construction juridique à laquelle il aurait donné lieu illustre l'influence majeure de la stratégie militaire sur la construction juridique, d'autre part, l'évolution actuelle des concepts d'emploi des forces donne à ce projet ancien une singulière actualité.

Une différence fondamentale distingue toutefois ces deux époques, aujourd'hui la stratégie de coopération militaire au niveau européen précède l'état du droit en la matière.

## ***V.2 - La prise de conscience européenne***

La prise de conscience de la nécessité d'une politique européenne de défense et de sécurité s'inscrit dans un contexte favorable à ce projet.

D'abord, l'évolution de la situation stratégique sur le continent européen depuis la fin de la décennie 1980 favorise la construction d'un pilier européen de défense. Il devient nécessaire d'envisager l'hypothèse de crises où les Etats-Unis ne souhaiteraient pas s'engager mais dont le règlement constituerait pour les Européens un enjeu majeur. Cette réflexion s'appuie sur la prise en considération de la réduction de la présence des forces américaines en Europe (335 000 hommes en 1990, 150 000 au milieu des années 1990, moins de 100 000 en 2000) qui obéit à la logique de « partage du fardeau » mis en avant par l'exécutif américain depuis le milieu des années 1980.

Ensuite, l'expérience des crises survenues depuis 1990 (guerre du Golfe en 1990-1991, ex-Yougoslavie depuis 1991) au règlement desquelles les Etats européens ont participé a révélé la faiblesse du dispositif européen. Désormais, l'Europe est placée face à ses responsabilités : être capable d'assumer ses choix pour le maintien ou le rétablissement de la paix ou s'aligner dans tous les cas sur les positions américaines. Cette dernière option apparaît d'autant moins tenable qu'elle introduit un décalage difficilement supportable entre la situation économique de l'Union européenne qui, depuis la mise en place de la monnaie unique, en fait une entité potentiellement plus puissante que les Etats-Unis et ses capacités en matière de choix stratégique et de défense.

Enfin, la mondialisation des échanges provoque dans le tissu industriel la recherche d'alliances voire de fusions qui sont devenues des conditions de survie. L'industrie de l'armement n'échappe pas à cette logique. Elle y est contrainte avec d'autant plus d'acuité que la réduction des budgets militaires l'incite à rechercher une taille critique sur un marché plus étendu. Or ces phénomènes de concentration industrielle changent l'environnement stratégique et alimentent une réflexion sur la complémentarité des moyens mis à la disposition des différentes armées nationales dans le cadre européen.

## ***V.3 - Un bilan certes modeste au plan européen***

### ***V.3.1 - La place introuvable de l'UEO***

L'Union de l'Europe Occidentale a été créée par le traité de Bruxelles en 1948, donc antérieurement au traité de Washington, et a été conçue comme une alliance défensive entre cinq Etats européens (Bénélux, France et Royaume-Uni) à la fin de la deuxième guerre mondiale. Elle s'est élargie par la suite à l'Allemagne et à l'Italie en 1954, à l'Espagne et au Portugal en 1988 puis à la Grèce en 1995. Plusieurs autres statuts ont été définis pour associer les autres pays européens : celui d'observateurs pour les membres de l'Union européenne n'appartenant pas à l'UEO

(l'Irlande et le Danemark puis la Finlande, l'Autriche et la Suède) qui permet à ceux-ci d'assister aux travaux du Conseil; celui de membres associés pour les trois pays européens qui appartiennent à l'Alliance atlantique mais qui ne sont pas membres de l'Union européenne (Norvège, Islande et Turquie) et, enfin, celui d'associés partenaires pour les dix pays d'Europe de l'Est membres du Conseil de partenariat euro-atlantique. Malgré l'esprit d'ouverture de l'institution (comme en témoigne le nombre et la diversité des statuts imaginés pour accueillir dans l'institution tous les Etats européens) et bien qu'elle constitue la seule organisation européenne compétente en matière de défense, elle n'a joué pendant longtemps qu'un rôle effacé de forum de consultation.

En effet, les structures militaires de l'UEO sont dissoutes moins de deux ans après sa création au profit de celles de l'OTAN. La défense européenne reste l'apanage de l'OTAN. La construction européenne ne parviendra pas plus à donner une identité à l'institution prenant acte, au contraire, de la prééminence de l'OTAN, et cela malgré des avancées notables au cours de la décennie 1990.

### **V.3.2 - Des avancées institutionnelles significatives au cours de la décennie 1990**

A la suite des initiatives franco-allemandes pour conférer à l'UEO un rôle plus important dans la défense et la sécurité de l'Europe, le compromis de Copenhague de juin 1991 a ouvert la voie à l'édification d'une structure de sécurité européenne. Celle-ci s'est concrétisée au cours de la réunion du Conseil européen de Maastricht en décembre 1991, puis dans le traité sur l'Union européenne qui crée un « pilier de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ». Avancée prudente dans un domaine sensible puisque les décisions relèvent d'un processus intergouvernemental et que la possibilité d'actions communes est subordonnée à la décision unanime des Etats-membres quant à son principe et ses modalités d'exécution. Toutefois, l'article J.4 de ce traité dispose que la PESC comprend « l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ». Dans ce cadre, le Conseil des ministres de l'UEO a déclaré que « l'UEO sera développée en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique. A cette fin, elle formulera une politique de défense européenne commune et veillera à sa mise en oeuvre concrète en développant plus avant son propre rôle opérationnel. »

### **V.3.3 - L'UEO investie d'un rôle opérationnel**

Le rôle opérationnel de l'UEO a été précisé en juin 1992 à Pétersberg. Les Etats-membres de l'UEO ont déclaré qu'ils étaient prêts « à mettre à la disposition de l'UEO des unités militaires qui seraient menées sous l'autorité de l'UEO ». Les différents types de missions militaires pouvant incomber à l'UEO ont été définis : « 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. »

L'UEO est désormais consacrée comme le « bras armé » de l'Union européenne. Le traité d'Amsterdam reprend ces missions, dites de Pétersberg, et confirme le rôle de l'UEO : « l'Union aura recours à l'UEO pour élaborer et mettre en oeuvre les décisions et les actions qui ont des implications dans le domaine de la défense », la PESC passera par l'UEO dès lors que les forces armées seront sollicitées. Par ailleurs si la PESC reste de la compétence intergouvernementale, une procédure dite « d'abstention constructive » est instituée afin de limiter le risque de blocage de l'institution, risque inhérent à la prise de décision à l'unanimité.

#### **V.3.4 - Des structures militaires européennes**

Ces avancées institutionnelles ont été prolongées par des réalisations concrètes. Les membres de l'UEO ont cherché à définir des forces susceptibles d'être engagées dans le cadre multinational de l'UEO ou de l'OTAN, ou à constituer des états-majors conjoints. C'est ainsi qu'ont été mises sur pied deux Euroforces associant la France, l'Espagne, l'Italie et le Portugal : la force aéromaritime méditerranéenne Euromarfor, créée en octobre 1995 (force non permanente mais prestructurée dans laquelle chaque Etat identifie les unités navales qu'il tient à disposition, sans que ces unités soient retirées de leurs activités nationales) et l'Eurofor, créée en octobre 1996, qui est une force terrestre opérationnelle rapide qui dispose dès le temps de paix d'une structure de commandement mais pas d'unités prédésignées. A ces deux Euroforces s'ajoute le groupe aérien européen GAE, mis sur pied en 1994 qui est une structure permanente qui vise à accroître la complémentarité et l'interopérabilité des forces aériennes entre les pays signataires. Enfin, la forme la plus achevée de force multinationale européenne est constituée par le Corps européen, créé en octobre 1993 à l'initiative de la France et de l'Allemagne auxquels se sont joints la Belgique, l'Espagne et le Luxembourg. Il est dirigé par un comité directeur politico-militaire et comprend un état-major multinational d'environ 150 officiers, un bataillon de quartier général également multinational, un régiment de transmission français et la brigade franco-allemande. Quatre divisions ainsi qu'un contingent luxembourgeois lui sont affectés dès le temps de paix. Le corps européen souffre néanmoins d'une certaine inadaptation structurelle à la mobilité dans la mesure où coexistent une division française entièrement professionnelle et donc déployable rapidement et une division allemande composée d'appelés peu mobiles.

#### **V.3.5 - Un bilan qui reste toutefois modeste**

Malgré la succession des crises qui sont apparues au cours de la décennie 1990 sur le continent européen, l'UEO n'est pas parvenue à s'imposer en tant que « bras armé » de l'Union européenne. En effet, les opérations militaires condui-

tes sous l'autorité de l'UEO sont en nombre limité : en juillet 1992, le Conseil des ministres de l'UEO a décidé que les forces navales de l'UEO participeraient en Adriatique à la surveillance de l'embargo décrété à l'encontre de l'ex-Yougoslavie. L'opération Sharp guard a ainsi débuté le 15 juin 1995 et a permis d'interpeller quelque 7400 bâtiments dont près de 6 000 ont été inspectés en mer. Elle a mis en oeuvre quatre navires et une demi-douzaine d'avions de patrouille maritime et de détection lointaine. L'UEO a également participé à l'opération relative à l'embargo sur le Danube sous la forme d'une opération de police et de douane sur le Danube. De juillet 1994 à juillet 1996, l'UEO a fourni un détachement de police à Mostar afin d'aider les Bosniaques et les Croates à mettre sur pied une force de police unifiée pour la ville. Enfin, récemment, le Président du comité militaire de l'OTAN a suggéré que le Corps européen soit envoyé au Kosovo pour la relève du corps de réaction rapide de l'OTAN (Allied Rapid Reaction Corps - ARRC).

Les missions jusqu'alors confiées aux structures militaires de l'UEO ne sont donc pas de nature stratégique. Le plus souvent, l'UEO se pose comme une force d'appoint pour les opérations décidées par l'OTAN.

## **VI - La dynamique actuelle de la défense européenne provient essentiellement de ses relations avec l'OTAN.**

### ***VI.1 - L'UEO consacrée au travers de ses relations avec l'OTAN***

L'UEO passe progressivement d'un statut de concurrent de l'OTAN concernant la défense de l'Europe à celui de partenaire. Cette évolution tient aux réticences de certains Etats-membres de l'Union européenne à voir dans l'institution de l'UEO en tant que pilier européen de défense un affaiblissement du rôle de l'OTAN en Europe. C'est ainsi que l'article J4 du traité de Maastricht précise que « l'UEO agira en conformité avec les positions adoptées dans l'alliance atlantique ». C'est ainsi aussi que la position des Etats-membres de l'Union européenne, quant à la référence à la construction d'une Europe de la défense, n'est pas fermement établie : le Traité sur l'Union européenne prévoit dans le mandat de la PESC la définition à terme d'une politique de défense commune alors que le traité d'Amsterdam ne renvoie qu'à « la définition progressive d'une politique de défense commune » (art. J7) ce qui ôte la référence à un avenir non défini pour cette politique.

Il est vrai que l'UEO se trouve placée face à l'OTAN dans la position d'une entreprise désireuse de conquérir des parts de marché sur un concurrent en situation de monopole. Difficile en effet de remettre en cause une institution qui a fait

ses preuves d'autant que la contrepartie n'apparaît pas clairement. En effet, la plus-value de l'UEO sur l'OTAN n'existe que dans les situations où les Etats-Unis refuseraient de participer à une opération militaire en Europe (l'idée qu'ils pourraient s'y opposer ne paraît même pas envisageable !). Encore, cette hypothèse ne fait-elle pas l'unanimité dans la mesure où, justement, certains Etats européens ne souhaitent pas fournir aux Etats-Unis l'opportunité de se retrancher derrière l'existence d'une composante européenne de défense pour se désengager du territoire européen. Aussi, l'Europe de la défense se construit-elle, dans la pratique, dans le sillage de l'OTAN.

### ***VI.2 - La progressive institutionnalisation des relations entre l'UEO et l'OTAN***

Depuis 1996, de nombreux travaux ont tenté de fixer un cadre pour organiser les relations en l'UEO et l'OTAN. Ils n'ont abouti jusqu'à présent qu'à la conclusion d'un accord permettant la participation du président des délégués militaires à l'UEO à certaines réunions du Comité militaire de l'OTAN et au projet d'institution d'un « deputy SACEUR » ayant vocation à être le commandant d'une opération européenne.

En revanche restent en suspens deux sujets sensibles : d'une part le souci de préserver l'autonomie de décision et l'unité de la chaîne de commandement de l'UEO et, d'autre part, l'engagement de l'OTAN à soutenir l'UEO même sans caractère automatique.

### ***VI.3 - La modélisation de la défense européenne suivant les instruments d'intervention de l'OTAN***

L'innovation conceptuelle la plus importante réside dans la création au sommet de Bruxelles en 1994 des groupements de forces interarmées multinationales (GFIM). Les GFIM offrent une structure particulièrement bien adaptée du fait de leur souplesse de mise en oeuvre. Ils sont organisés autour d'éléments d'état-major et de commandement prédésignés et de modules de forces (troupes et matériels) formés en fonction des circonstances. Destinés à permettre aux pays européens de mener des opérations, éventuellement sans la participation des Etats-Unis, les GFIM sont constitués à la périphérie de la structure intégrée de l'OTAN même s'ils s'appuient sur des moyens collectifs. Pour autant la défense européenne n'y puise pas son identité car le concept des GFIM ne se construit pas en dehors de la structure intégrée.

Le concept de « forces séparables mais non séparées » traduit toute l'ambiguïté de la situation. Certes, les forces sont séparables du dispositif intégré puisqu'elles peuvent regrouper des contingents de pays appartenant ou non au dispositif intégré et qui ont vocation à être mises à la disposition de l'UEO. Mais elles ne sont pas séparées du dispositif intégré car elles sont prélevées sur le dispositif intégré et, surtout, elles sont soutenues par celui-ci dans les domaines du renseignement, des communications, de la logistique et des infrastructures. Cette forte dé-

pendance se traduit dans la pratique à un rattachement géographique et fonctionnel des GFIM au commandement de l'OTAN. Dans ce contexte, l'UEO ne peut que jouer un rôle secondaire et limité.

Ainsi, alors même que l'institution de l'UEO a précédé celle de l'OTAN, que l'UEO constitue le seul organisme juridiquement apte à prendre en charge la défense européenne, l'OTAN reste dans une large mesure le principal responsable de la sécurité en Europe. Les GFIM apparaissent de plus en plus comme la réponse appropriée aux missions de l'Alliance atlantique dans le champ de l'article 5 du traité ou pour la gestion des crises et, dans le même temps, ils constituent la structure dans laquelle se moule l'organisation de la défense européenne. La stratégie s'impose au droit.

### ***VI.5 - La profondeur du nouvel espace de sécurité européen : une dimension stratégique.***

#### **VI.5.1 - Une pression américaine accrue**

Les Etats-Unis ont lancé à Villamora en juin 1998 une initiative destinée à renforcer les capacités opérationnelles de l'Alliance à travers la recherche d'une plus grande interopérabilité des équipements. Les enseignements du Kosovo donnent à cette initiative une actualité accrue. Or celle-ci est surtout destinée à sensibiliser les européens sur la nécessité d'accroître leurs propres capacités afin de combler l'écart technologique qui existe entre eux et les Américains. Elle reflète l'interrogation, de plus en plus partagée au sein des milieux militaires américains, quant à l'aptitude des Européens à agir dans une coalition aux cotés des forces américaines. Toutefois, cette initiative ne marque pas une évolution stratégique qui consisterait à encourager l'émergence d'une Europe de la défense entièrement indépendante. La vision du partage du fardeau s'entend au contraire dans le cadre de l'Alliance c'est à dire selon les concepts, les modes d'action et les standards d'interopérabilité de l'Alliance.

L'enjeu stratégique de la « defence capabilities initiative » (DCI) est donc important. En imposant une normalisation tirée vers la haute technologie et obéissant à des normes et des concepts qu'elle définira elle-même, la DCI porte en germe la reconnaissance d'un quasi-monopole de l'OTAN dans le développement et la mise en oeuvre des capacités militaires nécessaires aux opérations menées en coalition.

La France supporte néanmoins pleinement cette initiative. Elle voit dans la DCI une façon de promouvoir au sein de l'OTAN la dimension européenne en matière d'armement et, au niveau européen, une occasion d'engager la mise en oeuvre du « volet capacitaire ». Elle trouve auprès de certains Etats-membres un appui récent à cette démarche. La stratégie sera-t-elle le moteur de la construction institutionnelle, juridique, d'une Europe de la défense?

#### **VI.5.2 - Vers une Europe de la défense ?**

De récentes déclarations internationales semblent montrer une inflexion dans ce sens. La déclaration franco-britannique du 4 décembre 1998 à l'issue du sommet de Saint-Malo recense deux objectifs communs aux deux pays signataires : d'une part le besoin de disposer d'une « capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser », d'autre part celui d'être doté de « structures appropriées » pour utiliser « des moyens militaires adaptés (moyens européens pré-identifiés au sein du pilier européen de l'OTAN ou moyens nationaux et multinationaux extérieurs au cadre de l'OTAN). Les déclarations qui ont suivi le Sommet d'Helsinki les 10 et 11 décembre 1999 confirment cette tendance. Les chefs d'Etat et de gouvernement ont en effet entériné le principe de donner à la PESC à la fois des organes de décision permanents et des capacités militaires permettant aux Européens d'engager, à partir de 2003, une action autonome. A cette fin, un Comité politique et de sécurité (CPS), réunissant des représentants des Etats-membres devrait être installé à Bruxelles. En cas de crise, cet organe sera chargé du contrôle politique et de la direction stratégique des opérations. Il s'appuiera pour cela sur un comité militaire européen et, ultérieurement, sur un état-major européen. La future force de réaction rapide européenne devrait être composée de quelque 60 000 hommes mobilisables dans un délai de soixante jours et pour une durée au moins égale à une année. Avec ces dispositions, la stratégie entre définitivement et de plein pied dans la dimension interalliée.

\*

\*

\*

Le droit et la stratégie interagissent. Le droit encadre de plus en plus la pensée stratégique, modifiant ses frontières, agissant sur les moyens et les structures; la stratégie, par le renouveau qu'elle doit aux bouleversements géopolitiques de cette fin de siècle, est à l'origine de constructions juridiques novatrices et peut-être prometteuses.

Singulière association toutefois que celle du droit et de la stratégie. Le premier régit en principe la vie sociale, la seconde trouve sa place dans un espace où, justement, l'affrontement est inévitable parce que les règles ne sont plus appliquées. Les sociétés modernes trouvent dans le droit des raisons de mettre en oeuvre la force militaire alors que la stratégie est de plus en plus tournée vers un objectif unique de rétablissement de la paix fut-il parfois au détriment du succès des armes. Ce chassé-croisé entre le droit et la stratégie ne doit pour autant ni surprendre ni inquiéter, il s'agit surtout d'en prendre la juste mesure.

Il ne doit pas surprendre car il est le résultat du « réveil » soudain du droit international. Plus d'un demi-siècle de relations internationales enchâssées dans un contexte d'affrontement entre deux blocs a fini par renvoyer l'image d'un système géopolitique et d'une stratégie militaire figés alors même que dans d'autres domaines - économique et financier notamment - le paysage juridique évoluait rapidement. Le phénomène observable actuellement est donc moins une révolution des modes de pensée qu'un effet de rattrapage. En une décennie, la stratégie militaire et le droit corrigent un décalage de plus de 50 ans. Les effets sont certes significatifs -

le Conseil de sécurité de l'ONU adoptait en 1991 sa résolution n° 713 (constatation d'une menace à la paix), en juin 1999 il adoptait dans le cadre de l'opération militaire sur le Kosovo sa résolution n° 1244; la FORPRONU a nécessité 32 résolutions du Conseil de sécurité - et peuvent paraître déstabilisants mais ils ne traduisent, en définitive, que le retard accumulé depuis 50 années.

L'interaction du droit et de la stratégie ne doit pas inquiéter. Comme tout changement, l'évolution actuelle suscite des craintes, voire des fantasmes. D'abord si l'immixtion du droit dans la stratégie peut paraître source de pesanteurs, elle offre également un cadre protecteur. Ainsi, par exemple, la généralisation des accords sur le statut des forces (« Status of force agreement », SOFA) permet aux militaires engagés dans les opérations sur un terrain étranger de bénéficier d'une protection juridique adaptée à leur situation (privilège de juridiction notamment). Il reste que certaines évolutions juridiques sont considérées avec suspicion.

Ainsi, l'institution d'une Cour pénale internationale, dont le statut a été adopté à Rome le 17 juillet 1998 dans le prolongement de la voie ouverte par les résolutions 827 et 955 du Conseil de sécurité instituant respectivement les Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, a pu faire craindre l'avènement d'une justice pénale internationale paralysante pour les opérations militaires. Certes, il ne faut pas nier l'influence d'une telle juridiction sur la stratégie militaire. Elle peut avoir un effet prophylactique et conduire à réduire l'occurrence des crimes de guerre dans la mesure où leurs auteurs s'exposent à des poursuites pénales. Elle peut avoir l'effet inverse quant aux possibilités de rémission de l'adversaire, le responsable sera-t-il enclin à rendre les armes s'il sait qu'il devra personnellement rendre compte de ses agissements devant un juge pénal ?

Quant aux forces armées agissant dans le cadre du droit international, les conséquences de l'institution d'un tribunal pénal international sont des plus réduites. En effet, la Cour pourra traduire en justice les auteurs des crimes les plus graves ayant une portée internationale : crime de génocide, crime contre l'humanité, crime de guerre, crime d'agression. Or ces catégories d'infraction pénales relèvent, dans le cadre des opérations sous mandat international, d'agissements personnels donc de fautes détachables du service et n'interfèrent en aucun cas avec la stratégie militaire.

Paradoxalement, les interactions indirectes du droit et de la stratégie militaire tendent, quant à elles, à être sous-estimées. La préparation des forces s'inscrit dans un cadre budgétaire, économique et administratif contraignant, le processus décisionnel est rendu complexe et lourd, le cadre institutionnel des opérations est prédéterminé par des structures internationales qui influent sur les choix stratégiques. A l'inverse, la stratégie inspire le droit et sert de fondement à la construction de l'Europe de la défense.

Si le demi-siècle écoulé a pu donner le sentiment que les domaines respectifs de la stratégie et du droit étaient définitivement déterminés, les évolutions observables au cours de la décennie 1990 montrent qu'il n'en est rien. Par-delà les incertitudes qu'elles engendrent, il faut en prendre acte et enrichir la réflexion militaire d'une dimension juridique désormais incontournable.