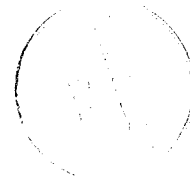
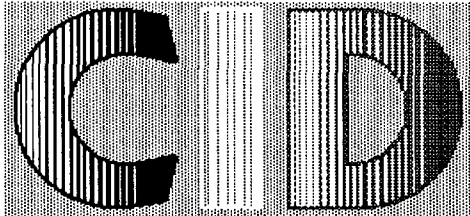


1997 503



COLLEGE INTERARMÉES



DE DÉFENSE

EPO N° 04

ÉTUDE PARTICULIÈRE A OPTION

LA PREVENTION DES CRISES ET DES CONFLITS

SOUS LA DIRECTION DU : "CAPITAINE DE VAISSEAU PENE"

MEMBRES DU COMITE

LCL (TERRE) NUYTTENS (F) (Pilote de l'étude)
CES (TERRE) BOHINEUST (F)
LCL (USMC) GRIFFEN USMC (US)
CBA (TERRE) KOUAME (COTE D'IVOIRE)
CC (MARINE) PASI (F)

5° PROMOTION 1997 - 1998

27/04/1998

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1 - LES LIMITES DE LA PREVENTION	5
11 - PROBLEMATIQUE LIEE A LA DETERMINATION DES CAUSES	5
111 - Un problème d'identification	5
112 - Un difficile problème de choix	5
113 - Des causes difficilement accessibles	5
12 - TYPOLOGIE DES PREVENTIONS	6
121 - La prévention à long terme	6
122 - La prévention à court terme	7
123 - La prévention post-conflit	7
13 - LES LIMITES DE L'INTERVENTION	8
131 - Logique et intérêts d'Etat	8
132 - Logique des organismes multinationaux	9
133 - Les risques politiques	9
14 - LES LIMITES DE L'EMPLOI DES MOYENS DE DEFENSE DANS LA PREVENTION	10
141 - Un risque politique accru pour le pays hôte	10
142 - Une fausse bonne idée pour la Défense	11
143 - Une méfiance de la part des ONG	11
2 - LES DOMAINES D'ACTION POSSIBLES	13
21 - LA PRESENCE	13
211 - Le prépositionnement, participation militaire à la prévention à long terme	13
212 - La projection préventive, solution militaire de la prévention à court terme	13
213 - Propositions de solution	14
22 - FORMATION ET ECHANGES	16
221 - Formation	17
222 - Echanges	18
23 - L'INFORMATION	19
231 - Constat : un cloisonnement de l'information néfaste à la résolution des problèmes de prévention	19
232 - Pour la participation de la Défense à une information ouverte et la plus large possible	20
24 - ARMEMENT ET DESARMEMENT DANS LA PREVENTION DES CONFLITS	21
241 - Logique de désarmement	21
242 - L'armement, facteur de stabilité	21
243 - Maîtrise des armements	22
25 - LA FILIERE MILITARO-DIPLOMATIQUE	22
251 - Une meilleure collaboration est souhaitable	22
252 - Un corps d'officiers spécialisé serait une réponse	23
26 - ACTIONS VIS-A-VIS DES NOUVELLES MENACES	24
261 - La criminalité transnationale	25
262 - La piraterie	25
263 - Le terrorisme nucléaire, bactériologique et chimique.	25
CONCLUSION	26
LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES	27

INTRODUCTION

Le livre blanc de la Défense publié en 1994 définit la prévention comme l'une des quatre grandes fonctions stratégiques dont la maîtrise contribue à la bonne exécution des missions confiées aux forces armées. Plus récemment, le concept d'emploi des forces rédigé par l'Etat-major des armées¹ affirme « (qu')elle est aujourd'hui une priorité de notre stratégie générale militaire ». Parallèlement, les instances régionales et internationales de sécurité collective, de l'OSCE à l'ONU, n'ont de cesse de vouloir définir une politique de prévention. Dans le nouveau contexte géostratégique, cette unanimité s'explique aisément : à une menace majeure, improbable mais identifiable, s'est substituée une multitude de risques, imprévisibles mais vraisemblables. Dans un monde où les acteurs sont de plus en plus interdépendants, la recherche de la stabilité est donc devenue un objectif prioritaire. Par ailleurs, de façon plus pragmatique, en accord avec la tendance générale qui vise à diminuer les budgets de défense, il s'avérera plus économique de prévenir que d'avoir à guérir, comme le démontre, par défaut l'expérience Yougoslave. En effet, la résolution militaire et politique des crises et des conflits, le plus souvent fondées sur des facteurs « civilisationnels »², se révèle d'une redoutable complexité ; elle se paie chèrement, au plan humain bien évidemment, mais aussi financièrement. Dans cette optique, qui ne manque pas de cynisme il est vrai, la prévention peut également se comprendre comme un investissement.

Aussi, bien qu'à l'évidence le rôle principal en matière de prévention ne puisse être dévolu à la Défense, convient-il de s'intéresser à ce que pourrait être, dans le cadre d'une coopération européenne, sa participation aux actions préventives. Plus précisément, il nous a été demandé d'imaginer des solutions novatrices, d'ordre essentiellement pratiques plutôt que conceptuelles.

Notre étude s'est déroulée en trois étapes.

La première a consisté à partir du connu, en analysant certains conflits récents. Pour cela, nous avons d'abord cherché à en identifier les causes véritables ; puis nous avons imaginé *a posteriori* quelles actions de prévention auraient permis d'empêcher la survenue de ces conflits. Cette étape nous a amené à définir six domaines d'actions intéressant la prévention. Lors de la deuxième étape, nous nous sommes attachés à valider ces solutions en les confrontant à l'avis d'une douzaine d'interlocuteurs, militaires et civils³, aux attributions et compétences les plus variées. Dans notre étude, nous ne pouvions pas faire l'économie d'une approche conceptuelle. En effet, imaginer des solutions pratiques sans nous être préalablement efforcés de délimiter la notion même de prévention, nous exposait à

¹ Lettre N° 827/DEF/EMA/EMP.1/NP du 23 juillet 97

² Le choc des civilisations, S. HUTTINGTON

³ liste en annexe

concevoir des solutions peu réalistes. C'est donc en cette clarification qu'a consisté notre troisième étape.

Cette démarche n'a pas été sans incidence sur le plan de notre mémoire. Ainsi nous sommes-nous attachés dans un premier temps à souligner les limites de la prévention. En effet, il apparaît tout d'abord que l'efficacité de celle-ci est soumise à l'exacte appréciation des causes véritables des conflits potentiels. Ensuite, la prévention n'est pas « une » ; elle diffère selon qu'elle intervient plus ou moins en amont de la crise. Enfin, toute action de prévention est bornée, non seulement par les risques inhérents à l'intervention préventive, mais aussi par ceux que comportent l'emploi des moyens de Défense dans ce cadre.

Ayant procédé à ces indispensables éclaircissements, il nous a été, dès lors, plus aisé de proposer dans un deuxième temps des solutions se rapportant aux six domaines d'action initialement envisagés. La présence militaire, sous la forme de forces prépositionnées ou de forces projetées préventivement, nous semble demeurer l'intervention militaire la plus significative. Les actions de formation et les échanges, qui agissent davantage en profondeur et sur le long terme, doivent être poursuivis et améliorés. En matière d'information, il conviendra de rechercher une plus grande coopération et une plus grande transparence de tous les opérateurs, afin d'exploiter un renseignement existant déjà riche mais encore trop cloisonné. En limitant l'utilisation et la diffusion des armes de destruction, la maîtrise des armements n'éradique certes pas complètement les causes des conflits mais participe cependant à leur prévention. Puisque la prévention est avant tout d'essence diplomatique, il importe également d'améliorer la collaboration entre diplomates et militaires, évolution que pourrait favoriser la création d'un corps d'officiers spécialisés. Enfin, en combattant directement ou indirectement les nouvelles menaces transnationales qui à terme risquent de fragiliser les Etats, la Défense concourt là encore à la prévention.

La prévention est au coeur des préoccupations actuelles. En témoignent les initiatives récemment prises en matière de politique étrangère et de coopération. Mais la prévention comporte toutefois des limites qu'il importe de connaître avant de vouloir élaborer des solutions.

1 - LES LIMITES DE LA PREVENTION

11 - PROBLEMATIQUE LIEE A LA DETERMINATION DES CAUSES

111 - Un problème d'identification

La prévention destinée à garantir la stabilité au sein d'une population ou d'une région commence par l'identification des causes profondes des crises ou conflits potentiels. En cela, toute prévention est déjà un défi, car rechercher, analyser et hiérarchiser les causes est, en soi, très délicat à réaliser.

Différencier les causes profondes des facteurs aggravants et des symptômes est difficile. La tendance serait de confondre les trois, et ainsi d'envisager des mesures cosmétiques superficielles mais politiquement plus aisées à prendre que celles agissant sur les vraies racines du mal.

Les facteurs aggravants sont en effet souvent identifiés, à tort, comme les causes réelles de la crise, alors qu'ils ne font que révéler un malaise ou un déséquilibre profond. Ainsi, la cause profonde des guerres civiles à répétition dans la région des Lacs est-elle un problème ethnique ou de surpopulation, en Yougoslavie le problème est-il d'essence ethnique ou économique?

Ce problème est fondamental, car on ne peut faire de la bonne prévention si le diagnostic est mauvais. Il faut donc commencer par identifier les causes probables de la crise redoutée et ensuite les hiérarchiser, c'est à dire reconstituer un enchaînement logique de cause à effet.

112 - Un difficile problème de choix

Sachant que l'on ne peut intervenir sur tous les théâtres, il faut par ailleurs hiérarchiser les conflits entre eux. Ceci constitue un choix particulièrement difficile à opérer. Le risque politique, inhérent à toute action de prévention (cf. infra) est présent dès ce travail d'analyse et de classification. La tentation, dans un domaine où il n'y a, de toutes façons, pas de certitude, serait en effet de choisir les crises potentielles à prévenir ainsi que les causes à supprimer, non pas en fonction d'un souci réel d'efficacité, mais en fonction d'impératifs politiques nationaux, conjoncturels voire démagogiques. Il faut donc, dans ce travail d'analyse, mettre en évidence l'intérêt qu'auraient les acteurs potentiels de la prévention à s'investir.

113 - Des causes difficilement accessibles

Mais une autre difficulté est aussi présente. De nombreuses causes clairement identifiées sont inaccessibles. Politiquement, de nombreux obstacles peuvent s'y

opposer. Le droit d'ingérence reste extrêmement limité⁴ et le respect des souverainetés nationales interdit la plupart du temps toute politique de prévention⁵.

Lorsque les problèmes à résoudre concernent une région où l'Etat est déliquéscent, ou quand des ethnies s'opposent par delà les clivages nationaux, la difficulté est alors de trouver un interlocuteur capable de recevoir une aide extérieure et de permettre son application.

12 - TYPOLOGIE DES PREVENTIONS

Les actions de prévention diffèrent selon le moment de leur réalisation. Toute action sur les causes profondes exige d'intervenir très en amont de la crise potentielle et n'est donc possible qu'à *long terme*. Quand la crise est imminente, c'est à dire lorsque les motifs véritables disparaissent derrière ce que nous avons appelé les facteurs, l'action se fait dans l'urgence, en gelant la situation pour qu'elle ne s'aggrave pas ; cette prévention à *court terme* se restreint de fait à une intervention immédiate sur les facteurs et non sur les causes. Enfin, la prévention ne doit pas exclure les actions « post-conflit » tant il est vrai que l'objectif ultime de la prévention est bien « d'apaiser les tensions avant qu'elles ne provoquent un (autre) conflit ». Cette classification se traduit donc par l'application de modes d'action et de modalités d'exécution qui diffèrent selon les circonstances.

121 - La prévention à long terme

La prévention à long terme exige en premier lieu que l'origine réelle de la crise ait été clairement décelée, sinon démêlée de ses manifestations visibles qui, si elles ne sont pas neutres, n'en sont pas moins secondaires. Cette prévention, qui s'inscrit dans la durée, se caractérise par la modération des acteurs, et le maintien de leur capacité à pouvoir se parler et s'écouter en dépit des antagonismes. En matière de prévention à long terme, priorité doit donc être donnée aux instances qui favorisent rencontres et discussions. A l'évidence dans ce type de prévention, c'est la diplomatie qui prime sans qu'elle soit pour autant exclusive d'autres formes d'action comme l'aide au développement et bien sûr la présence sur les territoires concernés. La défense a donc un rôle à jouer dans la mesure où elle participe à la

⁴ A l'initiative de la France, et sur proposition de Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à l'Action humanitaire, l'Assemblée générale de l'ONU adopte le 8 décembre 1988, la résolution 43/131 intitulée: "assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre". En 1991, une autre décision de l'ONU fait implicitement référence à ce droit en décidant l'ouverture d'un couloir humanitaire en Irak au profit des Kurdes.

⁵ Selon Gérard Chaliand (entretien du 28 janvier 1998), tous les Etats s'accordent sur le fait qu'une crise va éclater (les événements lui ont malheureusement donné raison!), mais aucun d'entre eux ne veut intervenir pour ne pas remettre en cause la souveraineté serbe.

⁶ citation tirée de la définition de la diplomatie préventive donnée par l'Agenda pour la paix de l'ONU.

stabilité, au processus de mise en présence des protagonistes, et qu'elle inscrive son action dans le cadre de forums de discussions.

122 - La prévention à court terme

La prévention à court terme se caractérise par l'urgence de son intervention et un champ d'action limité aux seuls facteurs aggravants. Le but poursuivi est de circonscrire le début d'incendie, pour plus tard restaurer la confiance puis s'attaquer aux causes sous-jacentes de la crise ou du conflit. Dans ce scénario, les acteurs antagonistes ne communiquent plus, mais le pire n'a pas encore été commis. Ils doivent parfois se voir imposer, ou du moins fortement conseillé, des mesures propres à prévenir l'explosion de violence. Dès lors l'action préventive se veut plus ferme et laisse la priorité à l'emploi des capacités de défense, sans pour autant renoncer à la diplomatie.

123 - La prévention post-conflit

Enfin, la définition même de la prévention implique qu'elle soit également mise en oeuvre à l'issue des conflits. La démarche suivie par la prévention post-conflit n'est pas très différente de celle de la prévention à court terme. Elle se mêle étroitement au processus de sortie de conflit (action de soutien de la paix) qui vise principalement à panser les plaies tout en séparant les belligérants. En fait les deux mécanismes qui se fondent en un seul doivent viser à séparer les adversaires « d'hier », agir « aujourd'hui » sur les facteurs afin de stabiliser la situation, puis préparer « demain » en intervenant sur les causes. La prévention post-crise voit apparaître un nouvel acteur en la personne des ONG, et se caractérise par une délicate mais nécessaire transition du tout militaire au tout civil, en passant par le civilo-militaire. Ce difficile passage de relais peut être observé aujourd'hui en ex-Yougoslavie ; les forces armées y ont imposé la paix, commencé à reconstruire le pays et à y restaurer les conditions du développement, mais les conditions politiques d'une paix durable ne paraissent pas avoir encore émergé.

Cette typologie peut paraître artificielle et insuffisante à rendre compte de la complexité du processus de prévention. Néanmoins nous ne pouvons pas réfléchir à l'élaboration de nouvelles pistes en matière de prévention sans chercher à délimiter le concept lui-même. Notons que notre approche n'est pas très différente de celle développée par Gabriel Munuera⁷. Aussi cette distinction entre diplomatie préventive et action préventive nous a-t-elle servi de fil directeur dans notre réflexion. Toutefois, nous n'avons retenu que les modes d'action se rapportant aux préventions à court et long termes ; la prévention post-conflit se confond avec les *opérations de soutien de la paix* (terminologie définie par l'EMA) et nous paraît devoir faire l'objet d'une autre étude.

⁷ Cahiers de Chaillot 15/16 de juin 1994. Approche reprise par Julie Fournier dans le cahier n°8 de la FED de juin 1997.

13 - LES LIMITES DE L'INTERVENTION

La prévention des conflits est du domaine des Etats : Etat pourvoyeur de force, Etat demandeur et receveur. Cette prévention s'inscrit souvent dans un cadre plus vaste de coopération qui est l'apanage des grandes organisations régionales ou mondiales. Les acteurs de cette prévention sont donc des Etats, ou des organisations d'Etats, dont les logiques particulières imposent de fait des limites à l'action de prévention.

131 - Logique et intérêts d'Etat

Un Etat a des objectifs précis qui couvrent les besoins et l'avenir de la nation dont il a la charge. Il ne peut mener une politique altruiste et désintéressée. Après la chute du mur de Berlin, dans l'euphorie de la fin de la guerre froide, libérées du veto soviétique, les puissances, petites et grandes, se sont lancées dans des opérations tous azimuts, dans des actions humanitaires plus ou moins musclées. Au bout de cinq ans, devant la note financière qui s'allongeait, les gouvernements ont décidé de rationaliser leur choix et de conditionner leur intervention à leurs intérêts bien compris. Ces actions ne peuvent plus se faire à fonds perdus. Avant toute intervention, les gouvernements doivent donc discerner où sont leurs intérêts : ils sont comptables des ressources à engager. L'investissement doit pouvoir présenter des retombées en termes économique, diplomatique ou politique.

Mais les hommes politiques restent soumis à leur opinion publique, à des groupes de pression.

Leurs politiques peuvent être influencées par des éléments extérieurs à leurs intérêts objectifs. Une vague d'opinion peut pousser les Etats à agir malgré eux : le meilleur exemple en est la Somalie. L'objectif est alors de répondre à une attente fortement exprimée. Il reste, cependant, à la charge des gouvernements de trouver les compensations intéressantes, financières ou diplomatiques à l'engagement de leurs forces.

De même l'Etat receveur ne peut se permettre, sans perdre son âme, d'accueillir une aide dans n'importe quelles conditions. La participation du secteur public d'un Etat, quel qu'il soit, à une politique d'aide au développement au profit d'un autre Etat souligne toujours la situation de pénurie, de retard ou d'instabilité dans laquelle se trouve le pays aidé. La prise en charge, même partielle, de tel ou tel secteur, économique ou sanitaire par exemple, par un pays tiers, ne peut que déposséder une nation d'une partie de son indépendance et contribue à déresponsabiliser ses acteurs socio-économiques. Cette aide peut alors être assimilée, en particulier par les mouvements d'oppositions internes ou externes, à une mise sous tutelle, à une reconnaissance de fait de l'échec de la politique menée. Dans bien des cas cela permet d'alimenter la contestation et contribue ainsi à la fragilisation de l'Etat concerné. L'Etat doit sauvegarder sa souveraineté et ce qui en constitue la marque :

contrôle des frontières et de la circulation des personnes et des biens sur son territoire. Il doit également composer avec son opinion publique : il doit conserver sa légitimité, au moins son apparence. Il est donc nécessaire de prendre des précautions dans le cadre d'une intervention dans un pays dont les structures étatiques sont fragilisées.

En poussant cette logique, on peut se demander dans quelle mesure les actions d'aides, en affaiblissant l'Etat "hôte", n'accélèrent pas le déclenchement des crises, dont la plupart sont justement la conséquence d'un affaiblissement des Etats.

132 - Logique des organismes multinationaux

Les organismes internationaux répondent à une autre logique. Les Nations Unies et les grandes organisations régionales (l'OSCE, l'OUA, etc...) si elles ont des modes de fonctionnement différents, partagent le même but: préserver la paix dans leur zone d'intérêt. Constituées d'Etats, elles sont cependant le reflet des oppositions et des querelles qui agitent la communauté internationale : pour preuve, le blocage du Conseil de sécurité pendant cinquante ans, conséquence de la confrontation entre blocs. Même si elles disposent de marges d'action variables, elles constituent, en tous cas, toutes des forums de discussion entre les Etats. Elles sont, de ce fait, le premier échelon de prévention. Elles fondent leur action sur le droit international, où les règles, souvent coutumières, échappent à la logique des individus.

Les organismes internationaux sont des outils au service de la paix. Même s'ils peuvent être rivaux. L'OTAN, qui fut conçue comme une alliance défensive, élargit aujourd'hui son domaine d'action à la sécurité en Europe, empiétant ainsi sur le champ d'activité de l'OSCE. Si l'ONU reste la pierre angulaire de la sécurité et de la paix mondiale, on assiste à un développement des structures régionales, souvent complémentaires, parfois concurrentes.

Les Etats, à travers les organisations régionales ou mondiales, sont les vrais acteurs de la vie internationale. Même si leur existence est violemment remise en cause dans certaines régions du monde (Somalie, Liberia, Sierra Leone, Colombie...), même si d'autres structures prennent une place de plus en plus importante (ONG notamment), les Etats sont les seuls à pouvoir valider les actes de la vie internationale. L'ignorer serait méconnaître la nature des relations internationales et, de ce fait, leurs limites.

133 - Les risques politiques

Les actions de prévention présentent forcément des risques que les Etats ne sont pas toujours prêts à assumer. L'enlisement d'un processus de paix, la mort de soldats en mission, l'échec d'une opération ou d'un plan diplomatique, peut avoir des conséquences importantes sur la « survie » du gouvernement qui s'est engagé dans l'action de prévention : en terme électoral dans les démocraties, en terme de déstabilisation dans le cas d'un régime plus dur. Dans le même ordre d'idée, une organisation régionale engage, elle aussi, sa crédibilité quand elle décide une

intervention : elle doit démontrer sa capacité à gérer une crise ou une opération de maintien de la paix.

Les hommes politiques doivent pouvoir persuader leur nation de l'utilité des sacrifices consentis pour empêcher une crise, qui serait beaucoup plus coûteuse et douloureuse à traiter, si elle devait éclater. Cette démonstration sera d'autant plus difficile à faire passer que, si le conflit n'éclate pas, son impact est difficile à mesurer (!).

La prise de risque, qui est une constante de toute activité humaine, prend dans le domaine de la prévention une dimension accrue.

14 - LES LIMITES DE L'EMPLOI DES MOYENS DE DEFENSE DANS LA PREVENTION

141 - Un risque politique accru pour le pays hôte

Le caractère militaire de toute aide ne peut qu'accentuer l'état de fait, précédemment exposé et un peu humiliant pour l'Etat hôte qui devient assisté. L'aveu d'impuissance est alors, dans ce cas, encore plus flagrant et visible. Il peut être d'autant plus déstabilisant pour le pouvoir en place, que ce dernier est amené à demander une telle aide pour prévenir une détérioration de la situation et non pour la guérir, sous la pression d'une crise déclarée. Le recours à l'aide extérieure risque alors dans de nombreux cas de ne pas être compris par une population prompte à rejeter tout néocolonialisme.

Dans le cas de la prévention à court terme, c'est à dire lorsque la crise commence à se développer, certains vont encore plus loin dans leur jugement et qualifient les opérations militaires de maintien de la paix "d'opération de maintien de la guerre"⁸. En effet figer la situation, pour éviter qu'elle ne se dégrade, sans régler les vrais problèmes, ne ferait que retarder la paix.

On comprend donc que dans un contexte de pré-crise et de stabilité apparente, il peut être parfois aussi difficile pour certains pays d'accepter une aide extérieure, que les pays dispensateurs d'aide, de se lancer dans une politique de prévention à long terme.

Ainsi, il semble parfois plus facile pour les deux parties de confier l'aide au développement à des sociétés civiles, qui, elles, n'empiètent en aucune façon sur les domaines régaliens de l'Etat aidé.

Cependant une aide privée ou commerciale, dont la philosophie pourrait être résumée par le raccourci employé récemment par le Président des USA: "trade, not

⁸ Conférence au CID de M.Jean Christophe Ruffin

aid", n'est pas toujours envisageable. En effet, d'une part, elle obéit à des critères commerciaux qui ne peuvent pas toujours être respectés, comme celui de la rentabilité et, d'autre part, elle ne peut s'appliquer à certains domaines, comme celui de la sécurité au sens large.

Par ailleurs, la participation de moyens militaires à une politique de prévention est un signe fort. Elle engage pleinement l'Etat contributeur et rend plus voyante sa participation. L'échec est alors, le cas échéant, d'autant plus patent. Le recours au ministère de la Défense peut donc constituer un frein et une entrave à la liberté d'action nécessaire à toute politique de prévention à long terme.

142 - Une fausse bonne idée pour la Défense

Mais engager les moyens de la Défense, ou confier de nouvelles missions à cette dernière dans le domaine de l'aide au développement ou de la prévention au sens large, pourrait apparaître comme un moyen de justifier l'existence d'un ministère puissant et de préserver son budget. Cela permettrait de garder constant le volume de ses missions ainsi que sa raison d'être, malgré la disparition de la menace majeure à l'est. Ouvrir largement le domaine d'action des armées serait un moyen de leur donner un second souffle et de donner des arguments aux défenseurs de son budget, à une époque où il apparaît comme une réserve de crédits pour le gouvernement.

Cependant, cette attitude, si elle peut apparaître séduisante et payante à court terme, semble plus dangereuse qu'efficace. En effet, ce qui justifie l'existence d'une armée est la menace d'un conflit militaire. Or continuer à acheter des matériels extrêmement chers, car répondant à des normes particulièrement exigeantes, et payer des militaires, dont les caractéristiques et la disponibilité les rendent plus coûteux que des salariés civils, pourrait un jour apparaître injustifié et indéfendable, si ceux-ci accomplissent des missions essentiellement "civiles". A terme une telle politique pourrait déboucher sur une remise en cause plus globale de l'outil de défense.

143 - Une méfiance de la part des ONG

Enfin, si la participation des militaires est parfois nécessaire compte tenu de leurs matériels (capacités de transport et savoir-faire, elle peut poser des problèmes aux ONG *principalement sur le terrain et responsables du volet non militaire ou non sécuritaire de l'aide déployée.* Une ONG est par définition neutre et impartiale. Elle refuse toute assimilation aux forces armées. Tout moyen militaire est, en revanche, l'émanation de l'Etat qui l'envoie, où au minimum de l'organisation internationale sous la couleur de laquelle il est engagé. Il est au service d'une politique définie, qui obéit, comme on la vu, à des intérêts supérieurs pas toujours désintéressés. En cela, leur coopération avec les ONG peut nuire à la liberté d'action de ces dernières, dont la neutralité et la sécurité reposent en partie sur la qualité de leur intégration. Pour les mêmes raisons,

*ca SAINT-MACARY
Ce paragraphe me paraît
tout à fait contestable
ONG et militaires ont
beaucoup d'intérêts communs.*

certains humanitaires pensent de même qu'il n'est pas souhaitable de formaliser la mise en commun des informations entre ONG et organes de Défense⁹.

Cependant, l'escalade constatée actuellement avec l'action de bandes incontrôlées qui menacent les représentants de ces organisations, comme ce fut le cas en Tchétchénie ou comme ça l'est aujourd'hui en Somalie, tend à prouver que ces dernières ne peuvent se passer d'une certaine protection.

⁹ Entretien avec M. François Jean de Médecins Sans Frontières.

2 - LES DOMAINES D'ACTION POSSIBLES

21 - LA PRESENCE

Indubitablement la "présence" de contingents militaires constitue l'action la plus manifeste qui puisse être entreprise par la Défense dans le cadre de la prévention. Cependant cette présence n'a pas la même signification, n'implique pas les mêmes modalités d'application et ne présente pas les mêmes risques selon qu'il s'agit de prévention à long terme ou à court terme.

211 - Le prépositionnement, participation militaire à la prévention à long terme

Dans ce cas il s'agit de participer à la stabilité en favorisant les contacts et les échanges, par le biais de l'Aide Militaire Technique et d'exercices conjoints par exemple. Cette forme de présence doit être permanente et se concrétiser par le prépositionnement de forces. Certes, la présence militaire comprise dans cette acception comporte bien une notion de dissuasion, mais celle-ci agit très en amont sur toute velléité de montée aux extrêmes, en la décourageant d'emblée. C'était là le sens du prépositionnement des forces françaises en Afrique. En dépit des soubresauts qui ont agité ce continent, le bilan de cette présence peut être jugé positif dans son ensemble (notons au passage que le flou de cette estimation du bilan français en Afrique souligne bien la difficulté qu'il y a à apprécier les résultats de toute politique de prévention). Par ailleurs cette forme de présence aide à instaurer un sentiment général de sécurité, favorable à une *action globale de prévention à long terme* (diplomatie, aide au développement...). Il n'est d'ailleurs pas exclu que les forces participent elles-mêmes à des actions de développement, mais ponctuellement, lorsque leurs capacités spécifiques les désignent pour accomplir ces tâches (actes médicaux, transport par air, formation, génie civil...). Cette présence militaire s'inscrit dans le cadre d'une politique d'accompagnement conduite dans la durée, qui doit permettre aux états hôtes de redémarrer sur des bases saines et de reprendre seuls leur destin en main. Elle suppose bien évidemment l'accord de ces états.

212 - La projection préventive, solution militaire de la prévention à court terme

Dans le cas d'une prévention à court terme, la mise en place de forces armées se veut essentiellement dissuasive et s'effectue dans l'urgence. Nous référant au concept d'emploi des forces défini par l'EMA, on pourrait parler de projection préventive. C'est le dernier recours avant que la crise n'éclate, ou, si elle a déjà débuté, avant qu'elle ne dégénère et ne se transforme en conflit. La démonstration est alors plus ferme et l'action est plus nettement dirigée contre l'un ou l'autre des protagonistes, voire les deux. Le but est de geler la situation en empêchant toute action en force des acteurs. Cette présence dissuasive n'a d'effet, rappelons-le, que sur les manifestations visibles de la crise, ses éléments superficiels. Il s'agit des

plus voyants certes, également des plus menaçants ponctuellement, mais pas des plus déterminants. Les opérations militaires de ce type ne doivent d'ailleurs pas être confondues avec les opérations en faveur de la paix qui, sont, elles, déclenchées en *réaction*, après que des affrontements plus ou moins graves aient déjà eu lieu. Le prépositionnement de 800 soldats, en majorité américains, le long des frontières de Macédoine, dans le cadre de la mission FORDEPRENU, est le seul exemple de déploiement préventif prescrit par l'ONU. Il convient de noter que la mise en place préventive de cette force, d'un effectif somme toute restreint, n'a de valeur que parce qu'elle incarne la toute puissance américaine. Ce n'est donc pas tant la force qu'elle représente sur le terrain que le symbole qu'elle porte qui fait acte de dissuasion.

Rappelons par ailleurs, que peuvent se poser pour ce genre d'action des questions identiques à celles soulevées par les opérations en faveur de la paix : le problème du respect de la souveraineté des Etats d'une part, et d'autre part la possible aggravation de la situation que pourrait entraîner une intervention militaire préventive. La décision d'envoi d'une force de prévention n'est donc pas dénuée de risques. Cela souligne l'importance de la rigueur et de la profondeur qui doivent caractériser l'analyse conduite en amont.

Enfin, la nécessité d'agir rapidement afin que l'action de prévention garde tout son sens et ne se transforme pas en action de réaction, pose l'ultime problème de la disponibilité des forces. On connaît les réticences et les hésitations du pouvoir politique à entreprendre des actions de prévention ; comme nous venons de le rappeler, elles ne sont effectivement pas dépourvues de risques politiques pour leurs instigateurs. Or une fois que de précieuses heures ont été consacrées à la prise de décision d'intervenir, il reste encore à définir la participation militaire et ses modalités. C'est là autant de temps perdu pour la prévention.

213 - Propositions de solution

Nous n'avons pas de solution radicalement nouvelle à proposer dans le domaine de la présence militaire au service de la prévention. Nos réflexions appuyées par les contacts que nous avons pris nous ont conduits à nous pencher sur les aspects suivants :

Prépositionnement en Afrique de forces européennes :

Tout d'abord le retrait amorcé par les troupes françaises hors d'Afrique ne nous paraît pas de nature à encourager la prévention. Certes les raisons en sont connues et il ne nous appartient pas de les remettre ici en cause. Cependant s'agissant d'une partie du monde parmi les plus instables, il nous semble opportun d'y maintenir des forces d'un volume significatif, mais qui surtout pourraient incarner une volonté européenne de maintenir la paix en Afrique. La France n'ayant plus les moyens ni la volonté de s'investir seule dans sa zone d'influence traditionnelle, les forces prépositionnées pourraient inclure des éléments européens. Cela supposerait, toutefois, de surmonter certains obstacles politiques au nombre desquels l'indispensable accord des pays africains concernés, la volonté des divers pays européens de partager avec la France la charge de la prévention en Afrique mais aussi l'acceptation française d'ouvrir son « pré carré » à ses partenaires européens. Plus généralement, c'est l'influence des divers pays européens conservant des liens avec l'Afrique qui pourrait servir de base à un maillage de sécurité de ce continent.

Toutefois, afin de préserver la souveraineté des Etats hôtes et de ne pas contrarier les politiques de diminution de format conduites par les pays européens, le volume de ces unités prépositionnées ne devraient pas excéder le bataillon interarmes .

Mise sur pied de forces régionales, avec le soutien des armées européennes:

Toujours dans le cadre d'une prévention à long terme, la présence militaire en tant que gage de stabilité pourrait être assurée, au niveau régional, par des forces constituées à partir d'éléments prélevés sur les armées locales. Les armées européennes pourraient superviser leur organisation et participer directement à leur soutien. La constitution de telles forces présenteraient l'avantage de réunir les protagonistes de crises potentielles et de les accoutumer à travailler ensemble tant sur le terrain qu'au sein des états-majors¹⁰. Cette solution est envisagée sous un autre angle par le CV Dufourcq¹¹ qui propose la mise sur pied en Europe « (d')un réseau de forces multinationales pour défendre des intérêts communs (...). De telles forces réuniraient des partenaires ayant en partage la responsabilité de la stabilité d'une zone géographique commune ou des Etats conscients d'intérêts communs locaux ou extérieurs, à protéger et défendre ensemble ». Ainsi que le souligne l'auteur, l'efficacité d'une telle organisation n'est pas tant opérationnelle que politique.

Le déploiement militaire préventif, garant de la « prévention à court terme », à condition qu'il soit dissuasif et qu'il incarne une volonté politique significative :

Dans le domaine de *l'action préventive*, c'est à dire de la prévention à *court terme*, l'exemple de la FORDEPRENU nous paraît la meilleure piste à suivre. Récemment interrogé sur la situation au Kosovo lors d'une conférence qu'il prononçait devant le CID, le Général (2S) Cot à qui l'on demandait ce qu'il aurait conseillé de faire pour éviter l'embrasement, a répondu qu'il aurait étendu le dispositif de la FORDEPRENU. Soulignons que le mandat de ces forces de « pré-interposition » (par opposition aux interventions conduites dans le cadre du maintien de la paix), doit être clairement défini et affiché. En effet, on pouvait lire il y a peu dans les colonnes d'un quotidien français, des reproches implicites adressés aux soldats de la FORDEPRENU que l'on blâmait de ne pas intervenir dans les divers trafics qui sévissent le long de la frontière Serbo-Macédonienne. Or ils n'avaient pas à le faire puisqu'une telle intervention n'entre pas dans le cadre de leur mission. Par ailleurs un détachement engagé dans une mission préventive se doit d'être dissuasif. Il doit non seulement incarner la détermination politique des Etats qui l'ont dépêché sur place, mais aussi bénéficier sur le terrain d'une capacité dissuasive telle qu'elle lui permette de ne pas représenter un vivier d'otages potentiels en cas de dégradation de la situation. Dans le contexte troublé où elles seront amenées à intervenir, ces forces devront donc posséder la capacité d'assurer leur sauvegarde et pouvoir exercer leur liberté d'action. Aussi, il nous paraît exclu que la prévention à court terme se réduise à l'envoi de détachements d'observateurs désarmés, isolés et répartis sur de vastes zones.

¹⁰ C'est semble-t-il le sens de la démarche amorcée en Afrique et concrétisée par la MISAB et l'exercice GUIDIMAKHA

¹¹ cahier n°8 de la FED

La *stand-by force*, un concept ancien qui, appliqué à la prévention, pourrait voir le jour :

Le concept de *stand-by force*, plusieurs fois évoqué dans le passé mais rejeté jusqu'à présent, pourrait trouver une nouvelle vigueur dans le cadre limité de la prévention. Soulignant que l'objectif ultime des Nations Unies était d'empêcher la guerre, plusieurs secrétaires généraux des Nations Unies ont souhaité que soit créée une armée permanente de l'ONU (*stand-by force*)¹². Or la majorité des Etats s'est toujours montrée réticente à détacher de façon permanente au sein d'une entité supranationale des forces nationales qui, échappant à leur autorité, pourraient être engagées dans des actions jugées hasardeuses de maintien de la paix. Par ailleurs, ainsi que nous l'avons souligné plus haut, une fois obtenu l'accord de la communauté internationale sur l'envoi d'une force de « pré-interposition », il faut encore que les Etats s'accordent sur leur participation militaire, l'organisation et le commandement de cette force. La démarche préventive risque fort dans ces conditions de devenir réactive, puisque nous nous situons, rappelons-le, dans l'urgence de la prévention à court terme. Dans ces conditions l'emploi d'une *stand-by force* subordonnée à l'ONU réduirait notablement les délais d'intervention. Ainsi le concept d'une *armée internationale permanente* dont le rôle se limiterait aux seules actions de prévention nous paraît de nature à vaincre les résistances des Etats contributeurs potentiels. De plus, pour être efficace sans heurter la susceptibilité des Etats souverains, le volume de cette « armée permanente » ne devrait pas excéder celui d'une brigade.

22 - FORMATION ET ECHANGES

Depuis la dernière décennie du 20^e siècle, les conflits interétatiques ont fait de plus en plus place aux conflits intraétatiques qui pour être circonscrits nécessitent une nouvelle forme de formation des militaires et d'échanges bilatéraux. La nouvelle donne géopolitique des menaces dans le monde et particulièrement en Afrique est, à l'évidence, la résultante des profondes mutations en cours sur le continent. Partout, elle pose la question du rôle des armées africaines et de leurs capacités à assurer la défense et la stabilité des Etats. De même, ces interrogations restent valables en Europe centrale et balkanique où des fédérations en déliquescence laissent en place des armées désorganisées aux lendemains incertains.

¹² armée permanente pour laquelle il existe d'ailleurs un comité d'état-major qui, faute de troupes, n'a jamais fonctionné

221 - Formation

Nouvelle orientation dans la politique de coopération et de formation militaire

La France a contribué et continue de contribuer à la formation des militaires des pays avec lesquels elle tisse des relations diplomatiques ou commerciales et particulièrement avec les pays d'Afrique.

Toutes les écoles militaires françaises ont eu à former des officiers et des sous-officiers de toutes les armées et de toutes les armes.

Cependant les récents désordres sociaux engendrés par des politiques claniques ou ethniques appellent de nouvelles méthodes de formation. Parallèlement à un engagement de la France sur le terrain (AMT, soutien logistique, assistance-conseil...), il est de plus en question de former les militaires africains sur leur continent. Grâce à cette nouvelle politique de formation, le nombre d'écoles et de centres locaux va s'accroître.

Plusieurs écoles militaires à vocation régionale vont être ouvertes cette année. Une à Thiès, au Sénégal, pour les officiers, une à Lomé, au Togo, pour les médecins, et deux à Abidjan, pour les gendarmes et les sous-officiers des forces navales. En 1999, un autre établissement pour les mécaniciens et les techniciens des transmissions sera créé au Burkina Faso. A la différence des écoles interafricaines de Bouaké, en Côte d'Ivoire, et de Thiès, au Sénégal, ces nouveaux centres ne seront plus entièrement "gérés" par la mission militaire de coopération (MMC), mais en collaboration avec les pays d'accueil.

Ces structures de formation sur place pourront adapter l'instruction aux réalités locales en s'attachant à la prévention et au règlement des crises et conflits: l'Afrique doit apprendre à assurer seule sa propre sécurité. Ainsi la priorité est donc donnée à des actions de formation et d'équipement pour le maintien de la paix. Elle vont mobiliser jusqu'à 20% du budget de la coopération militaire. L'initiative la plus visible sera la création d'un centre d'instruction en Côte d'Ivoire. L'école sera ouverte à des stagiaires d'Afrique de l'ouest et centrale.

Priorité à la connaissance de l'environnement

En outre, illustrant l'idée précédente, les manoeuvres interafricaines avec le soutien de la France sont l'occasion de renforcer les moyens de sécurité collective. C'est à ce titre qu'une manoeuvre baptisée GUIDIMAKHA 98 a eu lieu à la frontière du Sénégal, de la Mauritanie et du Mali du 25 février au 1er mars 1998. La réflexion s'est articulée autour de la formation d'un bataillon multinational africain (six cents hommes), baptisé Recamp (Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix). Tout le matériel de Recamp, livré par la France, restera prépositionné et entretenu à Dakar par l'armée française, mais devra être considéré comme propriété commune des Etats africains participant à la force. Cette initiative est très dissuasive pour la prévention des conflits en Afrique et particulièrement pour la sous-région ouest. Guidimakha 98 est un vrai tournant dans l'approche française de la sécurité intérieure des Etats africains. C'est aussi un premier pas dans la direction d'une meilleure formation technique des armées d'Afrique, dont les lacunes dans ce domaine, comme dans celui de la logistique, ont été confirmées par l'expérience de l'Ecomog au Liberia et en Sierra Leone. Le Recamp va dans le sens du réalisme, avec la formation de forces sous-régionales bien adaptées à leur environnement

géographique et humain, appuyées, sans être commandées, par des occidentaux , d'une manière qui les intègre à la vie militaire internationale. Ce type d'exercice est un pas en avant, un mouvement de coordination et de rapprochement, une autre possibilité de prévenir les crises et les conflits par le contact pris au cours de ces manoeuvres militaires.

Participation des autres pays d'Europe à la politique de formation

Certes la France entretient des relations privilégiés avec beaucoup de pays africains, ce qui lui confère une bonne connaissance du terrain et des mentalités. Cependant la plupart des autres pays de l'Union Européenne (UE) a eu à un moment donné de son histoire des colonies en Afrique et à travers le monde. La stabilité des différentes zones à risques est notamment nécessaire pour éviter à l'Europe d'être confronté à des problèmes difficilement maîtrisables, comme l'immigration clandestine. Par conséquent, les pays de l'UE aurait intérêt à s'impliquer dans la formation des militaires étrangers, celle-ci ayant une influence directe sur la stabilité régionale.

Le travail en profondeur effectué dans ce domaine en Afrique, de par les traditions françaises, doit pouvoir être étendu à d'autres régions du monde, et ce dans un cadre européen.

222 - Echanges

La prévention des crises et des conflits à travers le monde sont multiformes du fait des spécificités de chaque zone de la planète. Des pays baltes au Caucase en passant par l'Asie du sud-est, l'Amérique latine et l'Afrique, les intérêts et les origines des crises et des conflits divergent dans leur contexte géopolitique. Pour ce faire, le développement des relations bilatérales entre le personnel militaire des pays non seulement permet de s'imprégner des cultures des autres peuples mais aussi d'apprécier les crises actuelles dans certains pays, d'en faire une analyse pouvant amener à la prévention de ces crises et conflits.

Connaissance des réalités et des cultures

Les missions de coopération militaire revues par la nouvelle politique étrangère de la France demeurent, malgré certaines critiques, un moyen pour s'imprégner des réalités et des cultures sur le terrain dans les pays où les menaces de désordres sociaux sont plausibles. L'histoire dans les relations internationales, qu'elles soient économiques ou politiques, a montré que la résolution des problèmes environnementaux est plus facile à circonscrire sur le terrain que loin des théâtres concernés.

Echanges bilatéraux

Autant les militaires français sont en droit dans le cadre de la coopération d'être présents dans les différents pays à travers le monde, autant, pour un besoin de formation et d'ouverture sur les valeurs universelles et humaines, la France devrait accepter un peu plus de candidats dans l'enseignement supérieur du second degré, en particulier, ceux dont le pays d'origine est susceptible de connaître une instabilité

socio-politique. L'enseignement dispensé, surtout en géopolitique, et les relations établies entre stagiaires participent à la prévention des crises et des conflits.

Certes la France dispose d'écoles et de centres de formation performants. Cependant, il serait intéressant qu'un certain nombre de militaires français, dans le cadre de partenariat suivent des cursus de formation dans les pays en développement, en particulier de l'Afrique subsaharienne. A titre d'exemple, des officiers américains stagiaires participent occasionnellement au cours d'Etat-major de l'école des forces armées de Bouaké en Côte d'Ivoire. Ce type de partenariat permet d'apprécier et de mieux assimiler la culture des autres pays.

Développement des relations entre les officiers étrangers formés et le pays formateur

A l'issue des stages d'enseignement supérieur du second degré, il serait judicieux de garder le contact avec les officiers formés qui, en général, sont appelés à occuper des postes militaires, voire politico-militaires, importants dans leur pays. Cette mission peut être dévolue aux attachés de Défense, notamment à l'occasion de cérémonies officielles.

Bien que l'association Frères d'Armes fait déjà un effort dans ce sens, la création d'un bureau centralisé au ministère de la Défense, en liaison avec les Attachés de Défense, permettrait de suivre les anciens stagiaires. Les liens ainsi renforcés et entretenus pourraient être l'assurance d'une coopération fructueuse.

23 - L'INFORMATION

La prévention, ainsi que nous l'avons déjà mentionné supra, exige d'identifier clairement les causes profondes des crises et conflits. Elle nécessite, en outre, de pouvoir suivre en permanence et de façon la plus large possible, la situation des pays à risques afin de réactualiser les données. Il faut donc pouvoir déterminer en amont les zones justifiables d'actions de recherche, mettre en oeuvre les moyens d'acquisition adéquats, collecter les informations, les mettre à jour, les trier et enfin, étape la plus importante, les analyser.

231 - Constat : un cloisonnement de l'information néfaste à la résolution des problèmes de prévention

A l'évidence les capacités de Défense ont un rôle à jouer dans le processus de recherche et de traitement de l'information. Nous ne nous appesantirons pas ici sur l'éventail des moyens et l'organisation existants. Des satellites d'observation au réseau des attachés de Défense, le spectre des moyens de recueil du renseignement d'origine militaire est large et varié. Cependant l'information ainsi recueillie est essentiellement militaire ; les signes d'agitation militaire, de modification de dispositif et de préparation au combat, ne sont que les prémises de la crise. Ils n'en sont pas la cause. Néanmoins les moyens de la Défense peuvent participer à l'appréhension des situations dans leur globalité. Or, des divers

entretiens que nous avons eus avec des interlocuteurs de l'IFRI, du Quai d'Orsay ou de MSF, il ressort qu'il n'existe aucune instance nationale de mise en commun des informations. La collecte et l'analyse des informations sont cloisonnées. Il apparaît même qu'il subsiste, ici ou là, des réticences si ce n'est de la méfiance entre les différents acteurs potentiels de la prévention. Ainsi le ministère de la Défense se refuse-t-il à diffuser les images d'Hélios aux prétextes qu'elles doivent être réservées pour la numérisation du terrain et qu'elles pourraient renseigner sur le degré de définition du satellite ; en conséquence, le Quai d'Orsay se voit dans l'obligation de se fournir auprès de l'Inde. En outre, la notion même de « renseignement » suscite une forte suspicion auprès des diplomates et plus encore des ONG. Soulignons au passage que c'est là un trait typique de notre culture, les anglo-saxons n'ayant pas pareils scrupules.

232 - Pour la participation de la Défense à une information ouverte et la plus large possible

La compréhension de situations éminemment complexes nous paraît devoir passer par des échanges ouverts, mettant en présence les sources d'information les plus variées. Or il nous paraît difficile, dans la logique actuelle de réduction des structures, de plaider pour la création d'un nouvel organisme permanent. Par ailleurs le formalisme d'une telle structure n'offrirait pas la souplesse que requiert la confrontation d'intervenants aux cultures et sensibilités diverses. La forme la plus adaptée à une communication transversale de l'information pourrait donc être le colloque.

Au plan national, ces conférences pourraient se tenir sous l'égide du ministère des Affaires Etrangères qui nous paraît être l'organisme le plus apte à rassembler un large éventail d'interlocuteurs, et le plus habilité à se soucier officiellement des problèmes de prévention. Ces forums de discussion ne devraient pas être convoqués à échéances régulières ; ils pourraient être provoqués par l'un ou l'autre des parties prenantes au vu des évolutions de situation qu'ils auraient décelées dans telle ou telle zone. Ces conférences pourraient associer, outre un noyau dur composé du Quai d'Orsay, du ministère de la Défense et du ministère de la Coopération, d'autres ministères ponctuellement intéressés, mais aussi des ONG, des organismes de recherche d'essence universitaire ou non (Centre d'Etudes des Conflits, IFRI, IRIS, Observatoire des drogues...) et des intervenants étrangers. Il convient de souligner ici l'importance quantitative que revêt aujourd'hui l'information ouverte dans laquelle figurent les travaux universitaires. Elle constitue une masse considérable de données diffusée par de multiples canaux (publications, internet...). S'agissant de l'évolution d'une région dans les domaines économique, social, politique et culturel, non seulement l'information existe mais elle est le plus souvent disponible et accessible ; encore faut-il aller la chercher.

24 - ARMEMENT ET DESARMEMENT DANS LA PREVENTION DES CONFLITS

241 - Logique de désarmement

Tout désarmement est la conséquence d'un rapport de forces; c'est le mode le plus ancien imaginé pour faire ou imposer la paix. Il existe trois façons d'assumer ce processus.

Le désarmement par coercition : le vainqueur impose au vaincu ses conditions. C'est le mode le plus ancien et le plus constant dans l'histoire. Les forces armées y remplissent leur vocation. *Vae victis...*

Le désarmement par exigence éthique. Il s'agit de renoncer au développement de certains types d'armement. L'Eglise en fut souvent le promoteur : le concile de Latran au XIII^e siècle interdit l'usage de l'arbalète. Mais le mouvement se poursuit sous l'action de nouvelles autorités morales, plus ou moins légitimes : hier pacifistes contre l'armement nucléaire, aujourd'hui ONG contre l'usage des mines. Les Armées se doivent de ne pas rester indifférentes à ces facteurs d'influence.

Le désarmement par le droit. Les Etats en appellent à une résolution du problème d'armement par le droit international. Les années vingt seront l'âge d'or du désarmement par le droit, surtout en Europe : SDN, protocole de Genève de 1925, conférences de Washington et de Londres 30,36 (désarmement naval). Mais ce type de désarmement tourne à la démagogie : désarmement d'un seul camp.

En 1945, l'arme nucléaire apparaît ; la rivalité des blocs entraîne la course aux armements. La paix est imposée par la Terreur : les deux guerres mondiales et la peur d'un troisième conflit relancent le principe d'un désarmement négocié. Si la course aux armements se termine par le KO économique d'un des protagonistes, il n'en subsiste pas moins une pratique de la négociation, des outils intellectuels et une sémantique au service du désarmement.

242 - L'armement, facteur de stabilité

L'histoire montre que les armements peuvent aussi favoriser la paix : l'arme nucléaire en Europe est gage de paix depuis cinquante ans. Toutes les innovations sont d'abord considérées comme immorales. Mais elles entraînent une remise en cause de certains rapports de forces qui redéfinissent une nouvelle stabilité. De plus, le désarmement, s'il n'est pas accepté et auto-justifié, peut être polémogène. L'accompagnement moral est nécessaire pour ne pas enfermer le vaincu dans une logique de revanche ; ainsi l'Allemagne de 1933 ne pense qu'à réarmer, alors que l'Allemagne de 1998 conserve ses préventions vis-à-vis du militarisme.

La variation des flux d'armement constitue un excellent indice permettant de suivre l'évolution des crises : les soubresauts des relations Irak/ONUSCOM en sont un bon exemple.

L'abolition des armes les plus meurtrières n'a jamais mis un terme à la guerre : les génocides cambodgien et ruandais en témoignent. Il n'y a pas de politique d'armement ou de désarmement hors du temps et de l'espace. Ces actions

s'inscrivent dans une situation stratégique ; le désarmement est une composante de la stratégie moderne.

243 - Maîtrise des armements

En matière de prévention des conflits, un concept paraît réaliste et exportable aux différentes zones de tension à travers le monde. Il s'agit de la logique *d'Arms Control*, telle qu'elle fut définie par Schelling et Halperin dans « *Strategy and Arms Control* » en 1961. Tous les efforts des acteurs doivent tendre à éviter la guerre, minimiser les coûts et les risques de la compétition des armements, et enfin si la guerre éclate, réduire l'échelle de la violence. *L'Arms Control* ne procède pas du désarmement mais d'un code de conduite. Les MDCS roumano-hongroises correspondent à une adaptation bien comprise des procédures imaginées durant la guerre froide. Les armées françaises peuvent fournir un appui technique à ce genre d'initiative : formation des équipes, déploiement de conseillers sur place. *L'Unité Française de Vérification*, stationnée à Creil, dispose d'une véritable expertise dans ce domaine.

La prolifération des armements nucléaires et chimiques est un élément majeur et moderne de la problématique de désarmement. La logique « du faible au fort » qui accompagne de telles armes a montré en Europe son efficacité. En revanche la confrontation du « fou au fort » justifie que la communauté internationale limite la diffusion de savoir aussi sensibles. Les armées peuvent mettre leurs moyens d'investigation et de contrôle au service de cette tâche.

25 - LA FILIERE MILITARO-DIPLOMATIQUE

251 - Une meilleure collaboration est souhaitable

Comme nous l'avons exposé précédemment, la prévention commence donc par la diplomatie, dont l'action générale tend à désamorcer les crises et à régler les différends ou à restaurer la paix par le dialogue et la négociation.

La diplomatie préventive est d'ailleurs l'apanage du Secrétariat Général de l'ONU dont c'est même devenu, avec l'activité de reconstruction, le rôle principal.

Mais, à moyen ou à court terme, la diplomatie préventive va de pair avec l'action militaire. Celle-ci peut être dissuasive, comme ce fut le cas lors du dernier refus d'obtempérer de Saddam Hussein face aux injonctions de l'ONU, avec la mise en alerte d'un porte-avions américain. Elle peut surtout s'accompagner d'opérations de maintien de la paix. Dans la plupart des crises, en matière de prévention, l'action militaire suit de près l'action diplomatique et les deux domaines sont de plus en plus imbriqués.

Il semble donc nécessaire qu'une communication directe et rapide puisse exister entre les diplomates et les militaires. Une certaine osmose doit exister entre les deux mondes afin qu'on y parle le même langage, que les diplomates mesurent mieux les conséquences de leurs engagements et les réalités sur le terrain, et que les militaires comprennent mieux les contraintes et le cadre politique dans lequel s'inscrit leur action. Par ailleurs cela permettrait de réduire la boucle de décision, par une collaboration à la base et pas seulement lors de l'exécution.

La création récente d'un état-major (avec une participation française) au sein du département du Maintien de la Paix à l'ONU va dans ce sens. Mais d'une manière générale il faut accentuer la présence des militaires dans toutes les instances ou forum internationaux.

Dans les ambassades, première source d'information du Ministère des Affaires Etrangères, la coopération entre l'ambassadeur et l'attaché de Défense est, semble-t-il, souvent structurellement insuffisante; les services, respectivement de la chancellerie et de la mission militaire, travaillent souvent de façon déconnectée. La voie diplomatique, avec notamment le "télégramme diplomatique" envoyé régulièrement au Quai d'Orsay par l'ambassadeur, semble être parallèle à la voie militaire émanant de l'attaché de Défense. Une meilleure synergie à la base aurait pourtant l'avantage de déboucher sur des propositions de scénarios d'une part, immédiatement recevables pour la Défense, chargée de leur mise en oeuvre, et, d'autre part, ayant, ab initio, l'aval du ministère des Affaires Etrangères, seul leader en matière de politique étrangère. Au niveau politique de la prise de décision, on éviterait ainsi certains arbitrages et on gagnerait certainement en efficacité et en rapidité de réaction.

William Perry, ancien secrétaire américain de la Défense, défend cette idée dans sa théorie de la "Défense préventive" qui repose en partie sur une meilleure coopération entre responsables militaires et politiques. Il va même plus loin en attribuant au Pentagone un rôle fédérateur de l'ensemble des actions de prévention qui peuvent être menées par tous les ministères, et ce, arguant de la formidable implantation de la Défense américaine dans tous les secteurs et sur toute la planète.

252 - Un corps d'officiers spécialisé serait une réponse

Pour que la Défense puisse participer plus activement et plus utilement, à titre de conseiller, à la phase diplomatique de la prévention, il serait nécessaire de spécialiser un corps d'officiers. Celui-ci fournirait les correspondants et les conseillers habituels, connus et reconnus, des diplomates. Les impératifs et contraintes propres aux deux sphères ne seraient plus des obstacles mais des données objectivement prises en compte.

Concrètement il faudrait que des échanges réguliers aient lieu entre les deux ministères. Des formations communes devraient être dispensées. Ces officiers devraient suivre certains cycles destinés aux diplomates et pourraient être détachés pour emploi au sein du ministère des Affaires Etrangères. Parallèlement, des diplomates pourraient suivre des formations au sein de la Défense et plus

particulièrement au sein des armées, que ce soit par exemple à l'IHEDN (comme cela se fait déjà, mais de façon assez marginale) ou encore au CID.

Ces officiers spécialistes des relations internationales auraient pour eux la stabilité dans leur filière, ce qui n'est absolument pas le cas actuellement. Les attachés de Défense, notamment, sont aujourd'hui souvent orientés tardivement, et parfois de manière fortuite, dans la voie militaro-diplomatique. Les nouveaux officiers "relations internationales" pourraient développer une expertise qui s'articulerait autour des domaines suivants: relations et instances internationales, désarmement, renseignement et enfin langues étrangères. Il faudrait en fait fusionner formellement ces spécialités, dont les deux dernières existent déjà, et d'en faire une véritable filière avec un cursus, une hiérarchisation des postes de responsabilité et de commandement, et une planification des expériences nécessaires et des passages obligés. Une alternance entre des postes opérationnels, dont la dominante serait le renseignement militaire, notamment en ce qui concerne le temps de commandement d'unité élémentaire (unités de reconnaissance, d'éclairage, de recherche humaine, de guerre électronique...) et des postes à dominante linguistique, relations internationales ou désarmement, permettraient de former ces officiers spécialistes, vrais officiers et bons spécialistes.

On aurait ainsi des officiers à même d'exploiter de manière optimale le renseignement d'origine militaire, quel qu'il soit, et d'en faire profiter les instances intéressées. Ils seraient capables de conseiller au mieux les diplomates et d'évoluer dans un monde qui leur serait familier, ce qui leur permettrait d'être plus efficace.

D'une manière générale, cela participerait au nécessaire décloisonnement des services, des ministères, dans le domaine spécifique du renseignement et du suivi de situation, comme dans celui de la prévention en général. La prévention doit en effet être un domaine extrêmement ouvert, et où toutes les énergies, de tous les ministères, qu'elles soient privées ou publiques, doivent pouvoir s'harmoniser, se compléter et n'avoir qu'un seul but : concourir à la meilleure efficacité possible.

26 - ACTIONS VIS-A-VIS DES NOUVELLES MENACES

Les « nouvelles menaces » n'ont en fait de récent que le regain d'intérêt qu'elles suscitent ; trafics illicites (drogue, arme, immigration), pirateries sont des maux connus et récurrents dans l'histoire du monde. Néanmoins, le degré d'ocuité atteint aujourd'hui par ces phénomènes met en danger l'existence même de certains Etats et déstabilise des régions entières. Ce domaine appelle de ce fait une action de prévention : démonstration de force, innovation dans les moyens de lutte, renseignement et suivi de situation. Les moyens mise en oeuvre dans la lutte dépasse de beaucoup les capacités des forces de police traditionnelles : les forces armées doivent prendre leur part de cette charge et les dimensions du théâtre d'opérations militent pour une coopération internationale.

261 - La criminalité transnationale

La perméabilité des frontières, des systèmes d'information à la couverture mondiale (satellite, Internet,...), un commerce en voie de mondialisation, tous ces facteurs facilitent la diffusion de la criminalité et sa pénétration dans des zones jusque là épargnées.

La coopération entre les forces de sécurité et les armées est dans ce domaine primordiale. Les moyens de Défense sont dimensionnés pour ce qui constitue souvent une véritable guerre. Mais une telle lutte dépasse largement le cadre national. Sur des théâtres d'opérations vastes, où plusieurs Etats ont une responsabilité territoriale, une coopération entre les différentes forces armées présentes est indispensable ; dans les Caraïbes, une *Joint Inter Agency Task Force*, permanente et internationale, mène la lutte contre les narcotrafiquants. Elle regroupe bâtiments et aéronefs des Etats-Unis, des Pays Bas et de Grande Bretagne.

Seule une coopération interarmées, interministérielle et internationale peut permettre une utilisation optimale des ressources.

262 - La piraterie

Les problèmes posés par la piraterie engagent la communauté internationale par le préjudice qu'elle fait peser sur le trafic marchand, les échanges commerciaux dans certaines régions du monde, notamment en mer de Chine et sur la côte Est Africaine. Seules les marines militaires ont les moyens d'enrayer un tel fléau qui peut entraîner des conflits s'il prend trop d'influence (intervention militaire américaine en Méditerranée au XIX^e contre les Barbaresques...). Une coopération internationale, fondée sur une structure militaire *ad hoc*, pourra traiter le problème. Les moyens existent ; c'est une question de volonté politique.

263 - Le terrorisme nucléaire, bactériologique et chimique.

Si la lutte contre la prolifération nucléaire est menée avec efficacité, compte tenu de la sophistication des technologies liées à l'atome, des armes bactériologiques et chimiques font peser une réelle et redoutable menace sur les populations.

Aux Etats-Unis, le Corps des Marines a la charge de la défense contre ce danger. Il anime un réseau d'experts qui réunit tous les secteurs concernés : chercheurs privés et gouvernementaux, forces militaires spécialisées, corps médical, unités de pompiers et force de police. Il organise des exercices périodiques au profit des services de protection et des campagnes de sensibilisation auprès des responsables locaux.

Les menaces potentielles sont variées et changeantes. Les forces armées, par leur adaptabilité et capacité de réaction, sont les mieux placées pour gérer ce genre de menace. Cependant, la protection des populations reste du ressort des autorités civiles.

CONCLUSION

Il ressort de cette étude plusieurs idées-forces qu'il nous paraît important de conserver à l'esprit dans toute réflexion menée sur la prévention.

La première est que dans ce domaine, il faut savoir raison garder. Il ne saurait en effet y avoir de prévention pour la prévention. Certes ce concept est généreux et séduisant : en agissant sur les causes des conflits, on leur enlève la possibilité de se produire, récoltant ainsi paix et stabilité qui économisent vies humaines et contributions pécuniaires. Cette thèse se heurte à une première difficulté majeure : la juste détermination des véritables causes d'un conflit qui n'a pas encore eu lieu. L'exemple ruandais en témoigne. La deuxième grande difficulté repose dans le fait qu'il ne peut y avoir de prévention hors de l'intérêt des Etats. En effet ceux-ci font de la prévention depuis toujours au travers de leur politique étrangère. Le propre de la politique d'un Etat vise bien à gagner et maintenir la paix en assurant la stabilité de son environnement. Or la généreuse utopie dont font parfois preuve les institutions internationales, au premier rang desquelles l'ONU, se heurte naturellement au réalisme politique des Etats qui demeurent les acteurs privilégiés des relations internationales. Il doit donc exister un compromis entre des logiques pas nécessairement contraires mais rarement convergentes.

Le deuxième point qui nous paraît devoir être souligné est le caractère global de la prévention. Cette globalité provient de la multiplicité et de la complexité des causes susceptibles d'engendrer des conflits. Ces spécificités entraînent l'implication dans le processus de prévention d'un très grand nombre d'acteurs, qui doivent pouvoir communiquer entre eux sans frein. Aussi la prévention doit-elle être interministérielle et pluridisciplinaire, et être conduite au sein d'une organisation la plus transverse possible.

Le dernier point qui, selon nous, mérite d'être souligné est la nécessité d'apprécier **exactement** la part de la Défense en matière de prévention. Son rôle en la matière est incontestable, à condition qu'elle n'y perde pas son âme. Dans un monde qui n'est pas plus pacifique qu'au milieu du siècle, la mission des forces armées demeure l'emploi ou la menace de l'emploi de la force, légitimée par la défense de notre pays, de ses intérêts et de nos concitoyens. Dévoyer les moyens de défense en les consacrant à des tâches autres, reviendrait à les exposer à terme à une sévère et légitime remise en cause de leur existence.

LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES

- Monsieur ANDREANI, ministère des Affaires Etrangères, Cellule d'Analyse et de Prévision
- Colonel CHAUVOT de BEAUCHENE , ministère des Affaires Etrangères
- Colonel BEZACIER, EMAT/CEP
- Monsieur CHALIAND, FED
- Colonel DIGONNET, ministère de la coopération/MMC
- Monsieur GEORGEL, DAS (spécialiste OSCE)
- Monsieur JEAN, MSF
- Monsieur KIEFFER, DAS/ contre prolifération
- Lieutenant-colonel BOURHIS EMA/MA
- Contre Amiral MOULIN, SGDN
- Colonel MARENGO, EMA (conférence prononcée au CID)
- Lieutenant-colonel PETIT, ministère des affaires étrangères/CAP
- Monsieur RUFIN, IRIS , (conférence prononcée au CID)
- Colonel SARTRE, DAS/SDQR
- Monsieur TARDY, IRIS
- Chef du bureau Etudes et prospectives de la DRM (entretien téléphonique)

COLLOQUE

- « Prévention des crises et conflits en Afrique », 5 février 98, Messieurs Bernard ADAN et André DUMOULIN