

INTERPENETRATION DES NIVEAUX STRATEGIQUE OPERATIF ET
TACTIQUE DANS LES BALKANS

Mémoire de géostratégie
dans le cadre de l'étude à option N°5

Directeur de séminaire : Professeur COUTEAU BEGARIE
Du Collège Interarmées de Défense

Avril 2003

FICHE DOCUMENTAIRE

1 INTERPENETRATION DES NIVEAUX STRATEGIQUE OPERATIF ET TACTIQUE
DANS LES BALKANS

2 CONSTITUTION DU GROUPE

Commandant BRUHN (Armée de Terre Danemark)

Commandant DEERE (Marine Canada)

Commandant KIESEWETTER (Armée de Terre Allemagne)

Lieutenant-Colonel LANDICHEFF (Armée de l'Air France)

Commandant MALASSIGNE (Armée de Terre France)

Commandant POLLARD (Marine Corps Etats-Unis)

Commandant SANKAR (Armée de l'Air Singapore)

Commandant VINCOTTE (Armée de l'Air France)

3 Avril 2003

4 Division D

5 Mémoire de géostratégie

6 Résumé :

7 Mots clés : Interpénétration, niveau stratégique, niveau opératif, niveau tactique,
ONU, OTAN, Balkans.

TABLE DES MATIERES

FICHE DOCUMENTAIRE	2
TABLE DES MATIERES.....	3
NOTE LIMINAIRE.....	5
INTRODUCTION.....	7
1 LA PHILOSOPHIE ONUSIENNE.....	12
1.1. LES CAUSES EVIDENTES : UN EMPILEMENT DE STRUCTURES INADAPTEES 14	
1.1.1. Des structures ONU sous-dimensionnées et inadéquates.....	14
1.1.2 Superposition de structures OTAN tout aussi mal adaptées.....	22
1.1.3. Manque de coordination politico-militaire	25
1.2. LES CONSEQUENCES LOGIQUES : MULTIPLICATION DES INTERFERENCES POLITIQUES	29
1.2.1. Atavisme politique à tous les niveaux	29
1.2.2. Renforcement des frictions entre Etats-Unis, ONU et Europe	31
1.2.3. Initiatives individuelles des Etats	35
1.3. LES TENTATIVES DE REMEDES SOUS LA PRESSION DES EVENEMENTS ..	38
1.3.1. L'influence de la personnalité des chefs	38
1.3.2. La recherche de l'efficacité à tout prix.....	43
1.3.3. Les réactions sous pression	45
1.4. CONCLUSION	47
2 LE NIVEAU STRATEGIQUE ONU.....	50
2.1 L'INITIATIVE DE L'ONU	50
2.2 INTENTION	50
2.2.1 Historique.....	50
2.2.2 Les recommandations	51
2.2.3 Les changements au sein de l'organisation.....	52
2.2.4 Les changements de processus	53
3 L'INGERENCE DES NATIONS AFFECTE AUSSI L'OTAN ?	55

3.1.	HISTORIQUE DE L'ÉVOLUTION DE LA CRISE ET DES OPERATIONS MENEES PAR L'OTAN	56
3.1.1	Synopsis	56
3.1.2	Les opérations essentielles menées par l'OTAN dans la période étudiée	57
3.2.	CONSIDERATIONS THEORIQUES CONCERNANT LES NIVEAUX DE COMMANDEMENT OPERATIONNEL SELON LA COMPREHENSION DE L'OTAN	59
3.3.	PROCESSUS DECISIONNELS AU SEIN DE L'OTAN	60
3.3.1	Description sommaire du fonctionnement des organismes.....	60
3.3.2	Déroulement des travaux d'état-major	61
3.3.3	Intégration du Comité politique consultatif.....	61
3.3.4	Comité militaire et État-major militaire international.....	62
3.3.5	Rôles du SHAPE et du SACEUR.....	62
3.3.6	La participation des nations	63
3.3.7	Participation du ministère fédéral de la Défense allemand	64
3.3.8	Processus de planification et décisionnels à partir de l'an 2000.....	64
3.4.	LES STRUCTURES DE COMMANDEMENT DE LA KFOR	66
3.4.1	L'analyse du niveau opératif : COMKFOR dans les contingents 1 à 3	66
3.4.2	L'analyse du niveau tactique illustrée par le contingent de la KFOR.....	67
3.4.3	L'analyse du niveau tactique illustrée par l'opération ALLIED FORCE.....	70
3.5.	RESUME ET ANALYSE	73
3.5.1	Le niveau stratégique	74
3.5.2	La perte d'importance du niveau opératif.....	74
3.5.3	Le risque de « renationalisation » du niveau tactique	75
4	L'AVIATION DE COMBAT, OUTIL DU POLITIQUE	78
4.1	L'ARME AERIENNE, VICTIME DE L'INTERET DES POLITIQUES	78
4.2.	OPERATION DENY FLIGHT CREATION D'UNE ZONE D'EXCLUSION AERIENNE EN BOSNIE.....	79
4.3.	APPUI DES FORCES DE LA FORPRONU PAR LES AVIONS DE L'OTAN.....	83
4.4.	GUERRE DU KOSOVO	85
	CONCLUSION DU MEMOIRE	87
	ANNEXES	90
	BIBLIOGRAPHIE.....	103

NOTE LIMINAIRE

L'engagement de la communauté internationale en ex-Yougoslavie a été largement commenté et critiqué. La presse s'est souvent émue de l'irruption d'un conflit d'un autre âge aux marges de l'Europe occidentale, c'est à dire dans une zone prétendument débarrassée de tout risque de guerre. L'insuffisance des moyens consacrés au règlement de la crise et la timidité des démocraties ont été mises en cause pour expliquer les échecs successifs des solutions négociées. L'Organisation des Nations Unies (ONU) et son rejet de toute forme de coercition ont été décriés, tandis que l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et ses réticences à une intervention terrestre ont été également incriminées.

L'extrême sensibilité des médias et des opinions publiques, les réticences des gouvernements vis à vis de toute forme d'engagement définitif dans la crise yougoslave, ont conduit le niveau politique à exercer un contrôle très strict de l'exécution des missions. Cette forme de gestion des crises, qui a souvent conduit à des interpénétrations des différents niveaux hiérarchiques, est maintenant étroitement associée aux conflits de l'ex-Yougoslavie. Il est intéressant d'en étudier les causes pour établir s'il s'agit là d'une spécificité du théâtre balkanique ou si elle préfigure l'évolution des rapports entre responsables civils et militaires.

L'analyse de ces interpénétrations nous est apparue difficile, sans mettre en cause les responsables politiques ou militaires qui exerçaient des responsabilités pendant ces événements souvent tragiques. Mais une approche non polémique nous a été suggérée par le général Forterre, pour qui ces interpénétrations n'étaient pas forcément dommageables, et reflétaient plutôt l'inadéquation des structures de commandement à des opérations qui n'avaient véritablement jamais eu de dimension interarmées.

Le recueil du renseignement nous est apparu également difficile, tant la documentation ouverte traitant du sujet est rare. Nous nous sommes donc tournés vers de « grands témoins ». C'est ainsi que les généraux Morillon,

Cot, de la Presle et Forterre, qui se sont succédés à la tête de la FORPRONU, nous ont fait l'honneur de nous accorder un entretien, au cours duquel ils nous ont fait part de leurs expériences respectives.

Ce mémoire est le fruit d'une recherche collective, à laquelle ont participé trois officiers français et cinq officiers étrangers, appartenant pour quatre d'entre eux à des nations de l'Alliance Atlantique. Il est modestement enrichi de l'expérience personnelle de la plupart de ces officiers, qui ont servi en BOSNIE ou au KOSOVO, dans des fonctions subalternes, sous commandement ONU ou OTAN.

INTRODUCTION

Les guerres balkaniques ont ensanglanté l'ancienne fédération yougoslave de 1991 à 1999. Le spectre des combats et son cortège d'horreurs s'est déplacé d'une république à l'autre, à mesure que celles-ci exprimaient leurs volontés d'émancipation. La Serbie, après avoir vainement tenté d'empêcher l'éclatement de la fédération, en refusant à la Slavonie puis à la Croatie le droit à l'indépendance, a encouragé les Serbes de BOSNIE dans leur tentative de sécession, puis a tenté, toujours par la force, de maintenir sa province du KOSOVO dans une situation de totale dépendance.

La communauté internationale a tenté de s'interposer entre les belligérants, pour empêcher toute extension du conflit et obtenir l'arrêt des hostilités. Cet engagement s'est fait au travers de deux organismes internationaux, aux cultures bien différentes, qui se sont succédés sur le théâtre yougoslave : l'ONU puis l'OTAN.

La décision de recourir à une force multinationale de maintien de la paix sous pavillon de l'ONU fut prise à la fin de l'année 1991. Les premiers Casques Bleus furent déployés à partir de janvier 1992, en Croatie, pour tenter de mettre un terme aux combats entre Serbes et Croates. De nombreux contingents se sont ensuite succédés, également en BOSNIE voisine, jusqu'en décembre 1995, date à laquelle la FORCE de PROTECTION des Nations Unies (FORPRONU) fut remplacée par les premiers éléments d'une force sous commandement de l'OTAN, destinée à garantir l'application des accords de DAYTON, qui mirent un terme aux hostilités.

Toutes les opérations de coercition ou de maintien de la paix menées par la suite le furent par l'Alliance Atlantique. Parallèlement à la poursuite de la mission de l'IFOR (« Implementation FORCE ») en BOSNIE, l'OTAN effectua une longue campagne aérienne sur toute la Serbie, destinée à obtenir de monsieur Milosevic le retrait de ses forces militaires du KOSOVO et le retour des réfugiés musulmans dans la province. Une force militaire composée de

troupes terrestres de l'OTAN, la KFOR, se déploya ensuite au KOSOVO pour assurer le volet militaire de la mise sous tutelle de la province par les Nations Unies. Cette force continue à garantir la stabilité de cette province et de la Macédoine voisine, heureusement épargnée par ces luttes fratricides. L'action de l'ONU fut difficile, très controversée et apparemment moins efficace que celle de l'OTAN, puisque seule cette dernière réussit à obtenir l'arrêt des combats. Pourtant, toutes les opérations menées en ex-Yougoslavie, menées par les Nations Unies ou par l'Alliance Atlantique, possèdent un dénominateur commun : elles furent toutes caractérisées par de fréquents exemples d'interpénétrations des trois niveaux de responsabilité politico-militaires.

RAPPEL DES TROIS NIVEAUX

Le niveau stratégique, responsable de la définition des buts politiques des opérations, s'immiscça souvent dans l'exécution tactique des missions. Le théâtre yougoslave n'est pas la cause unique de ces dysfonctionnements mais il les a favorisés, du fait de son extrême complexité. Cette dilution des niveaux hiérarchiques fut essentiellement le fait de l'imbrication des fonctions civiles et militaires dans de nombreuses opérations, et de l'inadéquation des structures de commandement successivement employées par l'ONU et l'OTAN.

La première source d'interpénétration fut le souci permanent du niveau politico-stratégique de vouloir s'immiscer dans l'exécution tactique.

Le pouvoir politique fut caractérisé pendant cette période par une volonté souvent défailante pour trouver une issue rapide à la crise. Cette faible détermination était le signe de préoccupations finalement bien compréhensibles dans des démocraties. Elle témoignait du souci de la plupart des pays d'honorer leurs statuts de puissances au plus bas niveau d'engagement possible. Elle traduisait la volonté de préserver les opinions publiques, en évitant les pertes. Elle révélait l'espoir vain que la plupart des dirigeants entretenaient, à savoir d'arriver à une solution négociée, en limitant au strict minimum l'emploi de la force, tout en refusant d'en assumer les éventuelles conséquences.

Ces caractéristiques, ajoutées à la crainte de commettre des erreurs, toujours immédiatement et sévèrement sanctionnées par les médias, ont conduit le niveau politique, qu'il soit purement national, des Nations Unies, ou de l'Alliance, à entreprendre un contrôle très strict des actions militaires. Cela a conduit à une sorte d'opportunisme opérationnel, sans grand rapport avec les nécessités militaires, destiné à garantir que la philosophie des opérations serait toujours capable de suivre les changements brutaux d'opinions.

Ce contrôle rapproché des missions par le niveau stratégique a été rendu possible par le développement fulgurant des techniques de communication. Il s'est traduit pendant l'engagement des Nations Unies, par des règles d'engagement extrêmement contraignantes pour toutes les composantes d'armées, y compris la force terrestre, c'est à dire par un refus quasi systématique pour le niveau stratégique de déléguer vers les niveaux inférieurs des responsabilités jusque-là jugées normales pour un commandant de force militaire : la notion de légitime défense fut réduite à sa plus petite acception, la protection de la force étant soumise à l'accord du niveau politique. Dès lors qu'il était nécessaire de faire appel à l'aviation, le dispositif de la force terrestre ne permettait pas de mener la moindre action de force, tandis que l'armement autorisé pour les Casques Bleus était beaucoup trop léger pour obtenir un quelconque effet dissuasif sur les belligérants.

La micro gestion des crises s'est aussi traduite par la prise en main directe de certaines unités combattantes par certains gouvernements, pour un engagement dans des missions emblématiques pour les pays concernés, mais sans cohérence avec l'esprit de la mission de la coalition.

Bien sûr l'ONU, avec son refus obstiné d'employer la force, s'est rendue coupable de nombreuses ingérences vers les exécutants en uniforme. Elle est donc associée spontanément à ce type de dysfonctionnements. Elle a donné le spectacle d'une communauté internationale hésitante et divisée, dont l'efficacité est difficilement chiffrable, tant il est difficile, par définition, de parler des affrontements qui n'ont jamais eu lieu grâce à la présence des

Casques Bleus éparpillés sur le terrain. Mais l'ONU n'a pas eu le monopole de l'entrisme des politiques. L'Alliance Atlantique a exercé, par le biais du conseil de l'Atlantique Nord, un contrôle tout aussi étroit du politique vis à vis du militaire.

La deuxième source d'interpénétration à souligner concerne l'inadéquation des structures de commandement, tant de l'ONU que de l'OTAN, dans le cadre yougoslave.

L'ONU n'a pas, par définition, de niveau opératif, puisqu'elle n'envisage que des missions d'interposition, sans action de l'aviation, laquelle est en général associée dans la culture des diplomates, à une escalade militaire. Cette lacune crée des difficultés dès que la nécessité apparaît d'une intervention d'une force aérienne ou navale, sous commandement de l'OTAN, en collaboration avec les Casques Bleus. L'ajustement des niveaux des deux organisations ne va pas de soit, les correspondances ne sont pas établies rapidement et l'efficacité globale de l'action en souffre.

L'Alliance Atlantique, en intervenant d'abord en BOSNIE, puis au KOSOVO, a tenu à préserver sa structure de commandement à trois niveaux. Mais cette chaîne est prévue pour un affrontement de grande intensité, qui nécessite l'emploi simultané de toutes les composantes, c'est à dire dans un cadre interarmées. Or, le théâtre yougoslave n'a pas connu véritablement d'engagement de ce type, mais plutôt une succession d'opérations à dominante aérienne, puis d'opérations à dominante terrestre. Dans chacune de ces opérations, le niveau opératif était sans réelle valeur ajoutée. Il est vraisemblable que deux niveaux auraient suffi, le niveau stratégique et le niveau tactique. L'entêtement de l'Alliance à vouloir préserver à tout prix le modèle à trois niveaux n'invalide pas le concept mais a eu des conséquences dommageables en termes d'efficacité, puisque l'Etat-Major stationné à NAPLES, loin de faire gagner du temps au processus décisionnel, n'a fait qu'en complexifier le fonctionnement.

STRUCTURES BICEPHALES

Les pays européens se sont rendus coupables d'une situation difficilement gérable en BOSNIE et au KOSOVO. Lorsque l'Alliance Atlantique a pris le relais de la FORPRONU, pour garantir le respect des accords de DAYTON, les Américains ont suggéré que l'autorité politique de tutelle, pour l'opération, soit issue du conseil de l'Atlantique Nord. Cette démarche pragmatique offrait l'avantage de préserver le principe d'unicité de commandement, puisque le commandant de la force aurait rendu compte du bon déroulement du volet militaire de l'opération à un diplomate issu de la même organisation. Les dirigeants européens s'y sont opposés au motif que l'équilibre devait être préservé entre les Nations Unies et l'Alliance, toujours soupçonnée de collusion avec Washington. Le résultat a généré une structure de commandement à deux têtes, l'une émanant de l'ONU et responsable de tous les aspects civils de l'opération, l'autre émanant de l'OTAN et responsable du commandement de la force. Cette structure a fonctionné en BOSNIE, mais l'absence de subordination entre les deux responsables a fait reposer l'efficacité de l'opération sur la seule bonne volonté des deux responsables. Certains commandants de la force estiment qu'une telle structure n'aurait sans doute pas survécu à une situation de crise. C'est néanmoins le même schéma qui a été reconduit pour l'organisation de la KFOR au KOSOVO. Ce type d'organisation se prête d'autant plus à de multiples interpénétrations, que le mandat de ces forces militaires s'apparente souvent à celui du maintien de l'ordre, susceptible d'intéresser au premier chef, les hauts représentants des Nations Unies en BOSNIE ou au KOSOVO .

1 LA PHILOSOPHIE ONUSIENNE

L'action de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en BOSNIE – HERZOGOVINE à partir de 1992 est généralement perçue comme brouillonne et synonyme d'échec. L'engagement de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) consécutif aux accords de Dayton, s'il met fin à une série d'humiliations infligées aux Casques Bleus et à leurs conséquences médiatiques, ne résout pas pour autant tous les problèmes rencontrés sur ce théâtre d'opérations, dont certains trouvent leur origine dans l'articulation des forces mêmes.

En l'espèce, la BOSNIE constitue donc un condensé de toutes les interpénétrations possibles entre les niveaux stratégique, opératif et tactique aux significations différentes selon les structures de commandement mises en œuvre. L'implication active de certains pays, au premier rang desquels la France, fait de surcroît apparaître un niveau politique, lui aussi générateur d'interférences.

Aussi, afin d'avoir un aperçu à peu près exhaustif des différentes interactions, de leur origine et de leurs répercussions, convient-il de distinguer trois domaines d'étude dans cette partie.

Le premier est consacré de façon logique aux causes évidentes d'interpénétrations entre niveaux qu'il serait possible de résumer en un empilement successif et souvent non planifié de structures inadaptées et déconnectées de toute autorité politique ; le second s'intéresse aux conséquences logiques de cette imbrication qui incite les différents niveaux politiques intégrés ou nationaux à s'immiscer dans la conduite des opérations militaires en amplifiant de facto la confusion entre les différents étages de la chaîne de commandement ; le troisième volet insiste quant à lui

plus particulièrement sur les réactions des acteurs englués dans des situations souvent inextricables entre mandats ou missions flous, nécessité de résultat et environnement civilo-militaire pressant.

Il est essentiel de garder à l'esprit que le rédacteur, chef de section au Quartier Général du Secteur Sarajevo de juillet à décembre 1992, n'a pu parcourir par lui-même la BOSNIE-HERZOGOVINE et qu'il n'a engagé son jugement personnel que sur des témoignages et des informations recueillies en salle opérations lors de ses permanences 1 jour sur 2 pour l'année 1992. Par ailleurs, les entretiens que MM. les généraux FORTERRE, COT, de LA PRESLE et MORILLON ont bien voulu accorder aux officiers chargés de cette étude ne couvrent que la période qui s'achève en décembre 1995 par l'installation de l'OTAN sur le théâtre d'opérations.

1.1. LES CAUSES EVIDENTES : UN EMPILEMENT DE STRUCTURES INADAPTEES

Par la préséance qui lui a été donnée et par l'antériorité de son déploiement, l'ONU et ses structures opérationnelles comportent une part de responsabilité prépondérantes dans les différentes interpénétrations. La recherche ultérieure de l'efficacité militaire par le recours à l'OTAN accroîtra paradoxalement leur nombre. S'ajoute à cet état de confusion l'absence de coordination générale entre structure politique et structure militaire à chaque niveau.

Au déclenchement de la crise, l'inaction des Etats prévaut. Certes, comme en témoigne le général MORILLON, certains pays, dont la France, planifient individuellement un engagement en sus de leur action diplomatique. La tentative d'impliquer l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) échoue. L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) envoie quelques observateurs sans efficacité autre que celle de témoigner de la dégradation de la situation. L'ONU se retrouve finalement saisie à la demande de la France.

1.1.1. Des structures ONU sous-dimensionnées et inadéquates

Elles sont l'émanation même de l'ONU. Ainsi, elles ne visent pas stricto sensu l'efficacité opérationnelle sur le terrain mais sont régies par une doctrine pacifique.

De même, il n'existe pas d'état-major opérationnel à temps plein ni de cellule de planification.

Ainsi, sans anticipation donc toujours en réaction, l'ONU donne l'impression d'improviser avec des moyens inadaptés et trop peu nombreux. Les structures de commandement sont quasi inexistantes car elles ne paraissent

pas nécessaires en dehors des quelques inévitables tâches administratives. Elles sont de surcroît complexes à cause de la multinationalité.

1.1.1.1 Doctrine d'emploi de la force désuète

La doctrine d'emploi des forces armées engagées par l'ONU repose sur l'expérience de situations plus calmes où les parties en présence acceptent le respect d'un statu quo. La volonté de l'ONU est dès lors de paraître la moins intrusive possible. L'action essentiellement politique des contingents déployés ne peut se comparer à celle susceptible d'être menée sur le théâtre européen en plein contexte de guerre froide.

Le libre consentement du déploiement de Casques Bleus par les forces en présence n'est à l'évidence pas obtenu en ex Yougoslavie. L'accord politique des factions n'était que de façade, ne permettant pas à la Force de Protection des Nations Unies (FORPRONU) de remplir son mandat, plus proche du « droit d'ingérence ». Le général COT, qui la commanda de 1993 à 1994 souligne que « la philosophie de l'ONU est contradictoire avec une volonté opérationnelle. Il faut l'accord des belligérants pour se déployer, il n'y a pas de « bon » ou de « mauvais » désigné ponctuellement même en cas de violation de cessez-le-feu, pas d'usage de la force sauf légitime défense, donc pas d'arme défensive déployée. Le système est donc vicié à la base ». Ainsi, le décalage entre mission et application concrète sur le terrain se répercute d'emblée entre les différents niveaux, générant frictions et donc, interpénétrations.

Par ailleurs, les premiers chefs nommés à la tête de la FORPRONU ne pouvaient raisonnablement pas s'adapter au contexte de guerre local. Le général NAMBIAR (Inde), premier commandeur, et certains chefs de secteur étaient plus rompus à l'esprit des missions de maintien de la paix dans le contexte qui prévalait jusqu'alors, qu'à faire face aux excès de violence propres à une guerre civile.

Il convient de mentionner ici la coloration typiquement onusienne du contingent initialement déployé ; parmi les commandants de secteur, on relevait :

un Kenyan en Krajina ;

un Nigérian ;

un Argentin en secteur nord ;

un Russe.

En outre, il convient de mentionner le fort impact politique de tout engagement des Nations Unies. Comme le mentionne le général de LA PRESLE qui commanda la FORPRONU de mars 1994 à mai 1995, les événements subis par les échelons de niveau tactique avaient, dans un cadre onusien, un impact supérieur à ce qu'il aurait pu être au sein d'une opération de type OTAN. Un simple tir de mortier de la part de belligérants, par exemple, pouvait être considéré comme un échec au niveau opératif et stratégique-politique, alors qu'il n'aurait représenté qu'un événement anodin (et immédiatement « traité » en réaction) dans un cadre OTAN. De ce point de vue, les interpénétrations ascendantes entre échelons sont plus nombreuses et aux conséquences supérieures avec l'ONU.

1.1.1.2 Absence de planification

L'esprit qui anime les missions de maintien de la paix de l'ONU écarte toute idée de planification au niveau politico-stratégique. Tout au plus peut-on parler de « prévention ». La volonté de ne recourir systématiquement qu'au plus bas niveau de violence implique de n'envisager au départ qu'un déploiement de force minimum. (L'ONU tire en cela les leçons de sa présence au Congo belge en 1960, où elle s'était retrouvée engagée malgré elle dans le conflit aux côtés d'une des parties).

Ne pouvant planifier faute de cellule adéquate et ne le voulant d'ailleurs pas, les Nations Unies sont donc systématiquement en « retard d'une guerre ».

Mandatées pour intervenir initialement en Croatie, elles établissent leur quartier général en 1992 dans ce qui devient le futur chaudron des Balkans, Sarajevo. La détérioration de la situation en BOSNIE-HERZOGOVINE met le poste de commandement « opératif » en fâcheuse posture, ce qui force le niveau « stratégique » de New York à mener simultanément un redéploiement de ses moyens en même temps qu'une « parthénogenèse » : un reliquat de structure reste sur place avec quelques moyens de protection canadiens et français comme embryon de « Secteur Sarajevo ». Monté en puissance au cours de l'été 1992, il s'avère rapidement trop circonscrit aux environs immédiats de cette ville et nécessite la création à partir d'éléments déjà stationnés sur le théâtre d'un « super secteur BOSNIE », le « BH Command ». C'est le propre bras droit du chef militaire de niveau opératif qui en prend le commandement, instituant un niveau intermédiaire entre ce niveau et le niveau tactique.

En conséquence, l'absence de planification crée des redondances entre Postes de Commandement (PC) et provoque une interpénétration es niveaux opératif et tactique.

A l'échelon supérieur, l'absence d'anticipation au niveau politique se traduit par une véritable avalanche de résolutions de l'ONU dont la fréquence est telle (une tous les deux jours environ en 1994) qu'elles ne peuvent être suivies de matérialisation de la part des niveaux subordonnés.

1.1.1.3 Moyens inadaptés et insuffisants

Le manque de moyens initial complique le travail et génère également des interpénétrations. Comme évoqué supra, le sous-effectif des états majors et des troupes de la FORPRONU tend à écraser les différents niveaux.

La dispersion des troupes et des moyens, certes rendue nécessaire par le caractère humanitaire du mandat, les rend d'autant plus sensibles aux actions intentionnelles ou non des belligérants. Le caractère éminemment

politique de ce genre de mission tend donc à créer des interférences ascendantes du plus bas niveau (tactique), jusqu'au plus haut.

De même, la pénurie pousse généralement le commandement quel que soit son niveau (et ce n'est pas propre à la FORPRONU) à centraliser la gestion de ses ressources, l'obligeant à traiter des affaires qui ne relèvent normalement pas de sa compétence.

Enfin, un exemple d'interférence peut être cité avec les transmissions. Quasi inexistantes au début, elle reposaient sur le réseau de téléphone local. Grande est alors la tentation pour n'importe quel chef d'accéder au plus haut niveau directement en court-circuitant sa hiérarchie.

La pénurie est parfois liée aux contingents déployés : le bataillon égyptien déployé à Sarajevo en 1992 n'ayant pas prévu les effets d'habillement d'hiver indispensables au théâtre d'opération, obligea les niveaux opératifs puis politiques onusiens à se saisir du dossier.

Inversement, le célèbre « système D » français générera lui aussi quelques interpénétrations : le général MORILLON négociera en sous main l'envoi de quelques valises INMARSAT¹ par son gouvernement pour ses liaisons avec Paris. A sa demande également, le niveau politique national traitera directement avec le niveau opératif l'expédition de véhicules blindés initialement non prévus dans l'équipement, tels que les Véhicules Blindés Légers (VBL).

1.1.1.4 Opacité des structures de commandement

Le dépaysement des militaires de formation occidentale était inévitable dans un PC ONU de niveau opératif ou tactique. Mais surtout, la difficulté pour le commandeur résidait dans la difficulté à situer les niveaux, à obtenir les directives stratégiques, puis à pouvoir les transposer au niveau « tactique ».

¹ La valise INMARSAT permet des transmissions par satellite.

En premier lieu, l'ONU peut-elle être qualifiée de niveau stratégique de par sa composition même ? Assemblée politique par excellence, son secrétaire général ne dispose que d'un embryon d'état-major. Celui-ci est animé lors de la crise yougoslave par M. Kofi ANNAN². Cette cellule ne cesse de se renforcer pour devenir un véritable centre opérationnel fonctionnant 24 heures sur 24 en 1994. Parallèlement, le département de maintien de la paix (DPKO) passe de 15 à 300 personnels de 1992 à 1994 et se dote d'un semblant d'équipe de planification. La faiblesse initiale de cette structure permet bien de comprendre l'importance prépondérante du niveau opératif dans un premier temps. Le général MORILLON peut ainsi témoigner de son sentiment de totale liberté.

Le niveau opératif initial ne correspond pas non plus aux standards des militaires occidentaux en ce sens où il n'existait pas d'« interarmées » à ce niveau. En effet, pour reprendre le terme du général COT, les forces de maintien de la paix sont « émasculées » par l'absence des principaux vecteurs de puissance d'aujourd'hui que sont la marine et surtout l'aviation.

En fait, il n'y avait pas d'état-major opérationnel au sens où on peut l'entendre au début du mandat (pas de salle opérations, fermeture de l'état-major du samedi midi au lundi matin). Le général MORILLON se rappelle ainsi avoir vu le premier chef d'état-major, le général canadien MAC KENZIE, tenter de transcrire seul une directive ONU en ordre d'opérations sur un coin de table.

Par la suite, sous l'impulsion des « Force Commander », la structure s'étoffe, mais de leur propre aveu, le niveau opératif stricto sensu est inexistant à l'ONU. Il faut évoquer tout au plus les cellules nécessaires à la coordination avec les organisations humanitaires, les missions diplomatiques et la logistique de théâtre.

A ce sujet, le général de LA PRESLE note que l'interpénétration ou tout au moins une certaine complexité des structures était patente par le

² Sous secrétaire général au département des opérations de maintien de la paix, il devient secrétaire général adjoint au département des opérations de maintien de la paix le 1^{er} mars 1993.

nombre d'autorités qui disposaient d'un rang équivalent au Force Commander sur l'organigramme, alors qu'elles auraient normalement dû lui être subordonnées en milieu « otanien ». Il s'agit respectivement du responsable civil de la logistique de l'ONU, de M. de MELLO, chef de la branche « civil affairs » et de l'officier relations publiques. Il ne disposait, en tant que responsable militaire, d'aucune préséance par rapport à ces trois autorités de haut niveau lors des réunions matinales quotidiennes présidées par M. AKASHI. L'interprétation des directives émanant de New York était de facto divergente, et compliquée bien sûr par le décalage horaire.

Le niveau tactique se résume aux « secteurs ONU » répartis sur le territoire. Un exemple de composition figure en annexe. L'aptitude opérationnelle de ce niveau dépend largement de la composition de ses contingents.

Ainsi, si selon le général MORILLON la chaîne de commandement était facilement identifiable initialement de par sa légèreté même, un certain nombre d'interpénétrations existaient pourtant par la difficulté à trouver ses marques lors de la mise en place. En revanche, aucune autorité « politique » permanente n'était présente sur le territoire, annihilant du même coup tout risque d'interpénétration entre les niveaux politico-stratégiques et opératifs.

1.1.1.5 Ecrasement des niveaux par la portée politique de l'ONU

Ce sous-paragraphe développe un point déjà sommairement évoqué précédemment, car il met l'accent sur un facteur d'interpénétration consubstantiel des engagements de l'ONU. Il paraît essentiel au général de LA PRESLE à la lumière d'une anecdote liée aux opérations de police en ex-Yougoslavie, typiquement génératrices d'écrasement des niveaux.

Ainsi, globalement, si les 3 niveaux stratégique, opératif et tactique avaient essentiellement une vocation militaire du fait de leur composition, les implications des opérations de police avaient des répercussions politiques forcément importantes et étaient sources d'interpénétration. Un dilemme suffit à le démontrer : une éventuelle arrestation de M. KARADZIC en

BOSNIE est-elle une opération relevant du simple niveau tactique par son exécution ou du niveau opératif, stratégique et politique ? Chef militaire et chef politique doivent dans ce cas être extrêmement coordonnés et donc co-localisés.

1.1.1.6 Multinationalité

La multinationalité comme source d'interpénétrations a naturellement été prépondérante. Il va de soi que de petits éléments tactiques à la capacité opérationnelle parfois peu significative prennent une grande importance avec l'entrisme des états, sourcilleux quant aux tâches qui peuvent être confiées à leur contingent. Les répercussions politiques par l'existence même d'un échelon tactique sont très sensibles.

De plus, occupant en permanence l'esprit du chef de niveau opératif, les considérations liées à la nationalité de ses subordonnés perturbent sensiblement la réflexion du commandeur y compris une fois l'opération lancée.

Le général de LA PRESLE évoque à ce propos la délicate reprise de la poche de Gorazde où l'influence du caractère multinational de ses forces a été handicapant à plus d'un titre :

- les contingents jugés peu sûrs d'un point de vue tactique ont été d'emblée écartés ;
- le souhait d'employer le contingent britannique aux côtés des français a conduit le général de LA PRESLE à pré-alerter au plus tôt le général anglais ROSE, commandant alors le secteur Sarajevo, pour qu'il obtienne de son côté l'aval de Londres ;
- le président MITTERRAND étant en déplacement, l'accord de principe a été obtenu auprès du Chef d'Etat Major des Armées (CEMA) pour l'engagement du bataillon français ; paradoxalement, c'est du niveau politique national que viendra le refus, le chef de l'état y mettant son veto

sitôt informé. Le plan d'opération fut aussitôt réadapté en quelques minutes avec la seule composante britannique.

La multinationalité est donc un facteur systématique d'interpénétration : du bas vers le haut en fonction des capacités tactiques des contingents ; du haut vers le bas en fonction des impératifs liés à la raison d'Etat.

Ce handicap incitera dès le déploiement de la FORPRONU le chef du niveau opératif à plaider le concept de « régionalisation » auprès du secrétaire général. La résolution d'une crise par l'envoi de Casques Bleus nécessite de solliciter des contingents du même sous-continent.

Cette volonté se traduit dans un premier temps par quelques remerciements de commandants de secteur (dont le général égyptien ABD EL RAZEK à Sarajevo), puis par le recours à des troupes d'Europe occidentale lors de la montée en puissance du BH Command, pour atteindre son apogée lors de l'engagement de l'OTAN, organisation certes multinationale, mais bénéficiant de procédures et d'une interopérabilité supérieure.

1.1.2 Superposition de structures OTAN tout aussi mal adaptées

Devant l'aggravation de la situation (généralisation du conflit sur l'ensemble du territoire, violation des cessez-le-feu, menaces sur les Casques Bleus, perte de crédibilité de la FORPRONU) l'ONU prend conscience que seule la menace de mesures de rétorsion peut enrayer la spirale de l'échec. L'OTAN et plus particulièrement sa force de frappe aérienne semble devoir être la seule Alliance militaire, par sa puissance et son caractère régional, à même d'être mandatée pour cette mission de « protection de la force de protection ».

Sans rentrer dans le détail des interpénétrations générées par sa propre structure ni évoquer la problématique de l'emploi de l'arme aérienne qui seront développées par ailleurs, il convient de mentionner celles qui, au

contact des structures déjà existantes sur le théâtre de la BOSNIE, créèrent un effet multiplicateur.

1.1.2.1 Arrivée progressive de l'OTAN

Le processus, amorcé par le général MORILLON avec son souhait de régionaliser ses forces, commence à connaître ses applications concrètes avec le général COT fin 1993-début 1994. Les rapports ONU – OTAN sont encore emprunts de méfiance réciproque pour des raisons évoquées plus loin, mais sont déjà une réalité au niveau opératif. Ils sont fondés sur des contacts personnels cordiaux entre le général COT et son homologue commandant le flanc sud de l'Alliance Atlantique, l'amiral américain BOORDA. A ce sujet, il convient de noter que le Français était pressenti pour être l'adjoint de ce commandeur en cas d'engagement massif de l'OTAN sur ce théâtre, ce qui matérialise de fait une superposition entre structures propre à engendrer des interpénétrations.

1.1.2.2 Exemple d'inadaptation tactique de l'OTAN

Outil conçu pour le combat à haute intensité en centre Europe, l'OTAN ne donne pourtant pas l'entière mesure de ses capacités lorsqu'elle se déploie en BOSNIE. Sans doute faut-il y voir la conséquence des restrictions imposées à son engagement dans un contexte de rétablissement de la paix. L'exemple du Close Air Support (CAS) ou appui aérien rapproché qui constitue en quelque sorte sa marque de fabrique et son domaine de prédilection, incite à minorer son efficacité. Il fut rarement utilisé et pas seulement par souci de préserver son effet dissuasif. Plusieurs raisons peuvent être avancées : le théâtre était restreint, compartimenté et sensible aux effets d'une météo rarement favorable ; mais surtout, l'éparpillement des petites unités au sol du fait de la faiblesse des effectifs et de leurs missions,

ainsi que leur imbrication avec les cibles limitaient leur emploi. Enfin, le manque de contrôleurs aériens pour assurer le guidage et leur dispersion annihilait la validité de ce concept, même là où le besoin s'en faisait sentir (2 équipes de guidage seulement à Srebrenica).

Divers commandants de secteurs peuvent en témoigner : par exemple, le général britannique ROSE à Sarajevo (et ancien patron des forces spéciales anglaises) a essayé de « muscler » son dispositif par le recours à des forces spéciales habituées et entraînées à ce type de combat décentralisé. Elles ne connurent pas de succès notables, perdirent un avion HARRIER et eurent des difficultés à exfiltrer certaines équipes avancées.

A posteriori, le général COT se plaît à reconnaître que l'OTAN aurait dû précéder l'ONU dans les Balkans (et non l'inverse) au début de la guerre, car contrairement aux Nations Unies, « elle ne sait pas faire la paix ». Il en veut pour preuve le déploiement des contingents américains dans des bases derrière des barbelés, y compris après les accords de Dayton, en contradiction avec l'esprit des missions humanitaires.

1.1.2.3 L'OTAN induit du flou au niveau opératif

Au niveau opératif, l'OTAN n'apporte pas non plus de réelle plus value au dispositif en place malgré son professionnalisme et ses procédures standardisées.

L'avis du général FORTERRE, ancien commandant de la Force d'Action Terrestre, est éclairant. Partant du constat que le modèle « otanien » à 3 niveaux est adapté à un engagement interarmées de forte intensité, il observe qu'à contrario les opérations en BOSNIE se sont plutôt présentées comme une succession d'engagements à dominante terrestre. Le niveau interarmées (Joint) n'avait qu'une faible valeur ajoutée et ne pouvait générer en ce cas que des dysfonctionnements, car il était mal adapté au contexte.

Selon lui, un lien direct entre niveau stratégique (SACEUR³) et tactique (LCC⁴) aurait peut-être été préférable à l'insertion au niveau intermédiaire d'AFSOUTH⁵.

Une remarque s'impose : pour que l'OTAN déploie efficacement un vrai niveau opératif dans les Balkans, il aurait sans doute fallu que son PC se projette sur le terrain. A posteriori, cela paraît difficilement imaginable à cause des réticences américaines à s'engager et d'une forme de « blocage intellectuel » : l'OTAN, dans les esprits, restait tourné contre l'ex bloc de l'est.

L'interprétation du général de LA PRESLE est plus liée à la différence de vocation des deux organisations. Les événements subis par les échelons de niveau tactique avaient, dans un cadre onusien, un impact supérieur à ce qu'il aurait pu être au sein d'une opération type OTAN.

Le changement de structure lié aux accords de Dayton inverse cette tendance du point de vue de l'échelon opératif. L'irruption de l'IFOR⁶ aux structures de commandement a priori mieux rôdées et avec des troupes sensées être plus professionnelles s'accompagne en effet d'un sentiment de flou à ce niveau de commandement, conséquence d'un cadre politique moins clair. Ce sentiment a particulièrement été ressenti par le général alors qu'il était conseiller militaire de M. Carl BILDT.

1.1.3. Manque de coordination politico-militaire

L'interpénétration entre et au sein des structures de commandement (ONU, OTAN) voit en effet ses effets néfastes accrus par les problèmes de coordination entre le chef militaire et l'autorité politique à laquelle il est par définition subordonné.

³ SACEUR : Supreme Allied Command in EUROpe.

⁴ LCC : Land Component Command

⁵ AFSOUTH : Commandement du secteur sud de l'OTAN

⁶ IFOR : Implementation FORCE.

Elle est initialement patente lors de la mise en place des premiers éléments sur le théâtre et le restera tout au long de la crise bosniaque. Elle est même parfois le fait d'incohérences dans la politique étrangère de pays fortement impliqués. Mais c'est surtout la fréquente absence de coordination à tous les niveaux qui suscite le plus de frictions.

Absence de directives claires au niveau national

En ce qui concerne les généraux français, ils étaient bien entendu tous munis de leur Instruction Personnelle et Secrète (IPS) lors de leur arrivée sur le théâtre. Agissant dans ce cadre, tous certifient avoir eu « les coudées franches ».

Aussi, d'éventuelles interpénétrations avec le niveau politique français ne semblent pas avoir été à redouter. Les rapports avec l'amiral LANXADE, CEMA, et son adjoint opérations, le général MERCIER, étaient hebdomadaires mais essentiellement ascendants sous la forme de comptes rendus. Le général COT se souvient de visites mensuelles, voire bi-mensuelles de l'émissaire du gouvernement français.

Cette liberté peut cependant avoir des conséquences néfastes, car l'accord tacite sur l'emploi d'unités peut soudainement être remis en cause comme l'exemple de la planification de la reprise de la poche de Gorazde l'a mis en évidence.

1.1.3.1. Incohérences des directives nationales

L'exemple d'incohérence en matière de vision de la politique étrangère suivant, rapporté par le général de LA PRESLE, n'est certainement pas un cas isolé, ni même une spécificité française. Ce manque de lisibilité des intentions du niveau politico-stratégique est inévitablement déstabilisant pour le chef militaire de niveau opératif, seul responsable sur le théâtre.

A la veille de prendre son commandement à la tête de la FORPRONU, il est reçu par trois autorités politiques françaises de premier plan.

Il est d'abord accueilli par le Président de la République, François MITTERRAND, qui lui donne en quelque sorte un « cours » sur les Balkans, témoignant à cet égard d'une culture impressionnante sur l'histoire et la géographie de cette région. En revanche, aucune directive sur la manière de conduire les opérations ne lui est donnée. Cela peut se comprendre par la situation de cohabitation dans laquelle se trouvait le pays, le Président semblant peu se préoccuper de la gestion concrète des affaires laissée à l'initiative du gouvernement.

Il est ensuite reçu par M. JUPPE, ministre des affaires étrangères. Il se montre beaucoup plus précis et directif, lui expliquant ses attentes concernant le positionnement de la France au sein de la structure militaire de l'ONU ainsi que sa vision à plus long terme de ce doit être ultérieurement la gestion de l'Europe de la défense.

Enfin, il est reçu par M. BALLADUR, Premier ministre, qui « démolit » en quelque sorte les directives de son ministre. Plus préoccupé par les problèmes de politique intérieure au vu du contexte de l'époque, il est focalisé sur la minimalisation des pertes (le concept du « 0 mort »), ainsi que sur la nécessaire diminution des effectifs engagés sur le théâtre pour d'évidentes raisons d'économie budgétaire.

Ainsi, rien qu'au niveau strictement national, l'interpénétration entre les sphères politiques est flagrante.

1.1.3.2. Absence de liaison à tous les niveaux ONU – OTAN

Les structures de PC lourdes et redondantes, sources d'interpénétrations, sont paralysées de surcroît par l'absence de directives politiques claires.

Il ressort des entretiens avec les principaux chefs de niveau opératif que l'initiative était surtout leur fait, la subordination du militaire au politique n'étant dans les circonstances nullement gravée dans le marbre.

Ainsi, le général de LA PRESLE souligne l'importance primordiale et permanente des interpénétrations des niveaux stratégique et politique (niveau qu'il considère comme primordial même s'il n'est pas mentionné dans le libellé du sujet).

L'éclairage qu'il apporte sur la question prend sa substance :

- dans son expérience du commandement de la FORPRONU.

- de la vision politique qu'il a acquis lors de la conception, la préparation et la conduite des accords de Dayton et notamment en observant les rapports opposant dans le cadre de l'IFOR(puis la SFOR⁷) M. BILDT (ONU) et l'amiral SMITH (OTAN).

Le niveau opératif est à la charnière entre politique et action militaire et à ce titre, il est plus sensible à l'absence de concordance de vues entre organisations.

Selon lui, la situation a commencé à devenir « malsaine » à partir du 20 décembre 1995 avec la désignation de l'amiral Leyton SMITH (CINCSOUTH⁸ Naples) comme chef militaire sur le théâtre. Non lié à la personnalité de cet officier, le malaise prenait son origine dans les liens de subordination qui lui étaient imposés vis-à-vis du SACEUR, et à l'échelon supérieur, de l'OTAN. Ce chef militaire tenait donc ses ordres de sa hiérarchie organique, avec des objectifs stratégiques, opératifs puis tactiques émanant - certes de façon indirecte - de Washington. Ces objectifs visaient surtout à démontrer l'utilité de l'organisation en amont de la commémoration du cinquantième anniversaire. Comme on le voit, ce chef militaire ne dépendait nullement de l'autorité politique civile mandatée par les Nations Unies pour l'application des accords de Dayton. Or ces derniers ne comportaient en définitive qu'une annexe militaire pour une quinzaine d'annexes civiles. L'autorité politique, ironie de la situation, disposait donc avec l'OTAN de moyens plus nombreux et plus efficaces, mais qui ne lui étaient pas destinés.

⁷ SFOR : Stabilisation Force.

⁸ Commander In Chief SOUTH

1.2. LES CONSEQUENCES LOGIQUES : MULTIPLICATION DES INTERFERENCES POLITIQUES

Le mandat de la force de protection évolue et ses structures s'adaptent en conséquence, favorisant comme c'est la tendance la redondance voire la juxtaposition des structures de commandement qu'elles soient initialement de l'ONU, ou ultérieurement de l'OTAN. L'apparition d'une deuxième organisation supra étatique largement sous influence américaine accroît le bruit de fond politique et incidemment la confusion dans la définition des responsabilités.

La nature ayant horreur du vide, les responsabilités étant mal définies, des interférences supplémentaires apparaissent, essentiellement par le haut.

1.2.1. Atavisme politique à tous les niveaux

La première cause d'interpénétration supplémentaire dans une structure opaque est l'entrisme ponctuel, par le haut ou par le bas, de la part de différents facteurs à caractère politique qui perturbent la bonne exécution des missions militaires. Il peut s'agir de traditions divergentes en matière de politique extérieure ou du manque de clairvoyance d'un représentant politique.

1.2.1.1. L'absence de structure intégrée et traditions politiques divergentes

L'exemple évoqué supra du refus d'une nation d'engager son contingent pour une mission ponctuelle pourrait retrouver sa place ici. L'absence de véritable structure intégrée peut cependant se traduire par des exemples de dysfonctionnement proches de ceux induits par la multinationalité.

Plus que le caractère opérationnel de tel ou tel contingent, c'est la tradition politique historique de chaque peuple qui est dans ce cas le grain de sable et se matérialise par les réactions du niveau subalterne.

Ces interférences venues de l'échelon tactique, puis opératif vers le stratégique peuvent être illustrées par l'exemple de la reprise de la poche de Bredac mentionné par le général COT : les Croates contre-attaquent les Serbes qui cèdent beaucoup de terrain. Cette situation oblige le COMFORPRONU, de sa propre initiative, à réagir vite pour rétablir la situation ante. Il sollicite l'aide du contingent danois pour s'interposer et repousser les assaillants. Les Danois refusent, ne s'estimant ni compétents ni mandatés pour cette mission. Une unité mixte franco-canadienne composée d'éléments disparates est constituée et parvient à repousser les Croates sur leurs positions de départ.

1.2.1.2. Indécision du représentant politique de l'ONU

Le général MORILLON reconnaît pourtant implicitement son caractère indispensable en avouant s'être laissé piéger par M. IZETBEGOVIC, le président bosno-musulman, à Srebrenica. Retenu « prisonnier » par la population, le représentant politico-militaire de l'ONU sur le théâtre se retrouve sous pression politique d'une des factions. Si son isolement physique fut minoré par la présence de moyens de communication lui permettant de traiter directement avec le président serbe le desserrement de l'enclave, son aventurisme politique, pour médiatique qu'il fut, lui fit perdre une partie de son crédit. Selon lui, cet échec condamnait indirectement le plan OWEN – VANCE, l'ONU entérinant suite à cet incident le concept de « zone protégée » sans s'en donner les moyens. Un haut représentant de l'ONU était donc indispensable sur place pour déjouer certains pièges politiques que le chef de niveau opératif n'est pas préparé à affronter et éviter des interpénétrations avec le niveau stratégique.

L'éloignement du théâtre génère inversement d'autres interférences, cette fois descendantes.

En juillet 1993, M. STOLTENBERG et M. OWEN tentent de finaliser leur plan de partition en trois entités. A ce moment, le général MLADIC contre-attaque

sur les monts Igman et reconquiert du terrain sur les Bosniaques. M. STOLTENBERG fait donc pression pour stopper cette offensive afin d'obtenir un cessez-le-feu. Ceci impose au COMFORPRONU d'envoyer un bataillon « de marche » sur les monts IGMAN pour stabiliser la situation. Cette présence d'un bataillon, initialement non prévue par le mandat de l'ONU lors de son déploiement en BOSNIE, devient définitive et perturbe durablement la tâche de la force par le remaniement qu'elle impose.

Selon le général COT, le secrétaire général lui-même, M. BOUTROS GALI, a souvent « court-circuité » le commandant de la FORPRONU. Il évoque l'envoi de son émissaire, M. STOLTENBERG, directement auprès de l'amiral BOORDA à Naples, sans convier le COMFORPRONU. Il répugnait en effet à déléguer l'autorisation de recourir aux frappes aériennes à un militaire. Pour des raisons d'efficacité accrue, le général COT réclama l'envoi à son PC d'un représentant politique muni de ce pouvoir. Il souhaitait rester ainsi responsable de l'outil militaire, la FORPRONU, sous autorité civile onusienne co-localisée.

Pour autant, la symbiose avec l'autorité politique des Nations Unies pour souhaitable qu'elle était, devait être totale. Cette situation, idéale en terme d'efficacité, était tributaire des bonnes relations qu'elle devait nécessiter. Le général COT verra ainsi son remplacement demandé par l'ONU auprès des autorités politiques françaises à cause de ses critiques ouvertes à l'égard de M. AKASHI, disposant à ses yeux d'une prédilection à anticiper les crises sur le théâtre pour s'en affranchir par des absences toujours inopportunes.

1.2.2. Renforcement des frictions entre Etats-Unis, ONU et Europe

La superposition de structures différentes aux vocations divergentes, de même que l'absence de subordination clairement définie entre autorité politique et force armée, induit des incompréhensions légitimes de la part des parties prenantes.

1.2.2.1. Réticences de l'ONU à l'égard de l'OTAN

Ces réticences reposent sur deux conceptions différentes de l'emploi de la force et particulièrement de l'arme aérienne.

L'ONU bénéficiait d'une tradition pacifique par sa vocation, renforcée par la « coloration » indienne, asiatique ou nordique de ses contingents. Le recours à la force n'y était légitimé qu'en cas de légitime défense. L'impression de ses représentants était que l'OTAN considérait, elle, son emploi comme un instrument parmi d'autres pour emporter la décision.

La crainte de la toute puissance américaine au sein de cette structure était, toujours selon le général COT, particulièrement présente chez M. BOUTROS GHALI et son adjoint opérations, M. Kofi ANNAN, et explique leur réticence évoquée précédemment à y recourir sur un si petit théâtre d'opérations.

1.2.2.2. Réticences de l'OTAN à l'égard de l'ONU

Les réticences des membres de l'OTAN n'étaient pas moins marquées et se traduiront par la volonté d'imposer coûte que coûte leur conception des opérations et leurs procédures réputées plus efficaces que celles d'une force des Nations Unies notoirement en situation d'échec. La conséquence logique en sera une quasi totale absence de souplesse et une tendance marquée à faire du passé table rase, source évidente d'interpénétrations.

Cette absence de volonté de collaborer était perceptible jusqu'au niveau du commandeur de niveau opératif, comme en témoigne le général de LA PRESLE. Le sentiment qu'il a ressenti lors du 2^o volet de sa mission était que les officiers de l'OTAN, principalement les Britanniques et les Américains, considéraient les officiers français comme des « onusiens ». C'était vrai d'une certaine manière, en ce sens où ces derniers avaient une expérience et connaissaient l'esprit de ce type de mission, en plus des missions conventionnelles auxquelles ils s'entraînaient par ailleurs. La

différence de conception était d'autant plus flagrante qu'à l'époque l'OTAN se cherchait un ennemi, d'une part parce que cette structure était par essence conçue pour un combat de haute intensité, d'autre part parce qu'à l'époque l'OTAN cherchait à pérenniser son utilité dans le cadre de la préparation de son 50^e anniversaire.

1.2.2.3. Rivalité Etats-Unis – Europe lors de l'engagement de l'OTAN

Derrière ces réticences mutuelles entre ONU et OTAN se cachait, déjà, une rivalité marquée entre Européens et Américains.

Comme il en a déjà été fait mention précédemment, la situation a commencé à devenir « tendue » à partir du 20 décembre 1995 avec la désignation de l'amiral Leyton SMITH (AFSOUTH Naples) comme chef militaire sur le théâtre.

Une parenthèse importante doit être faite sur les accords de Dayton, car ils permettent d'éclairer, d'une part l'incohérence de l'engagement de l'OTAN bien qu'il ait été souhaité, et d'autre part la différence de conception fondamentale d'un engagement de forces entre Européens (et plus particulièrement les Français) et Américains. Si ces incompréhensions peuvent de prime abord sembler se cantonner à des frictions « horizontales » quel que soit le niveau considéré, il n'en demeure pas moins qu'elles génèrent inévitablement à partir de ce moment des interpénétrations entre commandements, car elles reflètent en fait des différences de culture rédhibitoires entre nations ayant pourtant des racines communes et appartenant à la même Alliance.

Revenant à la genèse de ces accords, le général de LA PRESLE s'attarde sur le plan OWEN – STOLTENBERG qui lui était antérieur et aboutissait de facto à une cantonisation de la BOSNIE-HERZOGOVINE. Ce plan, accepté par les trois parties avait été entériné par la signature des présidents IZETBEGOVIĆ (BOSNIE), TUDJMAN (Croatie) et MILOSEVIC (ex-Yougoslavie) sur le porte-avions britannique HMS INVINCIBLE. Dix jours

plus tard, le leader bosniaque aurait récusé sa signature sur pression des Etats-Unis lesquels lui promettaient un redécoupage plus favorable à cette condition. Il semble que cette pression américaine ait été motivée par d'évidentes considérations diplomatiques moyen-orientales : en soutenant les musulmans européens de BOSNIE, Washington apaisait le monde arabe après un soutien appuyé à la politique israélienne.

Les accords de Dayton seraient donc nés d'une double volonté :

- les Américains acceptant, puis souhaitant de plus en plus s'impliquer pour diriger les opérations ;
- les Européens éprouvant le besoin de réorienter leur politique étrangère commune après une suite ininterrompue de « cavaliers seuls » depuis 1992.

L'implication commune américano-européenne souleva bien évidemment la question de l'organisation du commandement. La volonté du groupe de contact étant initialement de concevoir une opération européenne, la nomination d'un général européen était ardemment souhaitée.

L'exécutif américain ne l'accepta pas, suivant en cela une logique implacable :

- Washington fournissant le gros du contingent déployé, il était hors de question de placer un soldat américain sous les ordres d'un non Américain. La mort éventuelle d'un G.I. ne devait être imputable qu'à un général responsable devant le peuple américain ;
- la volonté de mettre fin à ce qui était longtemps apparu comme des attermolements de la part de l'ONU militaire, selon la Maison Blanche, pour une unité de structure compatible avec le professionnalisme et la détermination affichés. La sollicitation des moyens du commandement sud de l'OTAN légitimait la présence de l'amiral commandant ce secteur.

Sous couvert d'unicité du commandement, l'intégralité des troupes se retrouvait ainsi sous autorité du SACEUR et de façon lointaine certes, mais

réelle, de Washington disposant désormais d'un « proconsul » américain sur ce théâtre⁹.

Les réactions européennes à cette « OPA » de l'exécutif américain, massivement quoique tardivement impliqué, ne se font pas attendre. Un consensus diplomatique se dessine alors et voit M. Carl BILDT désigné ; cependant, ce compromis n'est qu'un marché de dupes, le volet militaire échappant au représentant des Nations Unies. La rupture du dogme de l'unicité de l'autorité ne peut qu'engendrer des incohérences répercutées à tous les échelons du commandement.

1.2.3. Initiatives individuelles des Etats

Outre l'absence de coordination entre nations et les méfiances réciproques entre organisations politico-militaires, un facteur prépondérant de génération d'interpénétration est l'activisme de certains pays en matière de politique extérieure. Dans la crise yougoslave, il faut bien reconnaître que ce rôle de premier plan est tenu depuis le début par la France.

1.2.3.1. L'initiative française initiale

Le déclenchement de la crise en BOSNIE-HERZOGOVINE en avril 1992 puis l'initiative du Président de la République française amènent le général MORILLON à évoquer les développements ultérieurs des interpénétrations entre niveaux.

Le voyage du Président MITTERRAND constitue un exemple révélateur du peu de consistance politique de l'ONU. Cette initiative politique nationale a été prise sans aucun contact avec New York, plongeant dans la stupeur le

⁹ Annexe 3

COMFORPRONU qui n'apprit cette visite que peu de temps avant le poser de l'appareil à Sarajevo. Elle aura pour conséquence d'initier la mission humanitaire du « secteur Sarajevo », extension du mandat initial des Casques Bleus¹⁰.

Toute l'ambiguïté des rapports entre Etats et ONU se résume dans ce voyage : les pays, y compris les plus légalistes, n'hésitent pas à s'affranchir de l'Assemblée des Nations Unies par réflexe, parfois pour des raisons de politique intérieure.

Dès lors, toute l'action de l'ONU dans les Balkans se retrouve originellement marquée par la tendance de certains autres Etats à s'affranchir (parfois avec les meilleures intentions du monde) du Conseil de Sécurité. Fondée sur des bases peu stables du fait de l'absence de coordination et de ce qu'il faut bien appeler du « bricolage », l'action de la communauté internationale allait se résumer à des empilements de structures onusiennes puis otaniennes mal adaptées malgré leur nombre, aboutissant finalement à un édifice bancal.

1.2.3.2. Rôle particulier de la FRANCE

Dès le déclenchement de la crise en ex-Yougoslavie, la France cherche à garder sa prééminence diplomatique et militaire, aiguillonnée par l'implication soudaine de la politique étrangère allemande reconnaissant coup sur coup les indépendances de la Slovénie puis de la Croatie.

Refusant l'éclatement de l'ex-Yougoslavie, la France se voit taxer de « pan serbisme » et de fait, son attitude pourra paraître ambiguë. L'implication nationale importante dans la FORPRONU (nation cadre pour la logistique, effectifs des bataillons) procède certainement de la volonté de contrôler les tendances séparatistes des provinces yougoslaves, mais aussi de faire contrepoids à une Allemagne renaissante tout en se démarquant de ces accusations.

¹⁰ Annexe 1

Ainsi, outre le coup de force du président MITTERRAND à Sarajevo évoqué supra, la France s'engagera massivement dans ce conflit, politiquement et militairement, comme en atteste la nationalité des principaux Force Commander.

Si ces derniers reconnaissent volontiers n'avoir subi aucun entrisme particulier de la part du niveau politico-stratégique, il est impossible de passer sous silence les nombreuses visites d'autorités, les réactions unilatérales comme la reprise du pont de Verbranja ou la mise en place de la Force de Réaction Rapide en 1995, ou tout simplement la zone d'ombre que constituent les tractations pour la libération des otages. Sur ce dernier point, il n'a pas été possible d'obtenir d'entretien avec le général JANVIER.

Ces exemples traduisent bien la multitude de facteurs générant de l'interpénétration à chaque niveau et dans les sens ascendant et descendant :

- du haut vers le bas : l'absence de continuité au niveau politique se répercute par des à coups dans les transmissions des ordres du niveau stratégique vers les échelons opératifs et tactiques : de nouvelles directives, plus fermes apparaissent qui conduiront à terme à la Force de Réaction Rapide et à des actions plus belliqueuses.

- du bas vers le haut : le poids des otages dans un cadre tactique influe jusqu'au plus haut niveau dans les négociations ; il en sera de même pour les accords de Dayton qui seront gelés pendant la détention de l'équipage du Mirage 2000 français prisonnier des Serbes.

Le théâtre bosniaque a donc en quelque sorte été pour l'essentiel une chœur à trois pupitres : autorités politiques yougoslaves, Nations Unies et France.

1.2.3.3. Entrisme des autres Etats

La crise dans les Balkans et notamment en BOSNIE fait encore peu l'objet de documentation « ouverte ».

L'exemple de l'éventuel veto des Pays-Bas à des frappes aériennes lors du siège de Srebrenica est mentionné dans une autre partie.

1.3. LES TENTATIVES DE REMEDES SOUS LA PRESSION DES EVENEMENTS

La dernière grande catégorie d'éléments générateurs d'interpénétration, après les défauts de structure et les frictions initiées par la politique, est constituée par ce qu'il faut bien appeler les réactions « à chaud ». Au cœur de l'action, la personnalité des chefs de niveau opératif influe de façon prépondérante sur la gestion des événements. La recherche de l'efficacité à tout prix, pour compenser les défaillances de structures de commandement ou l'absence de coordination politique, conduit également à s'affranchir des règles en vigueur. Le facteur démultiplicateur reste bien souvent la pression médiatique.

1.3.1. L'influence de la personnalité des chefs

Plus qu'aucun autre, le chef de niveau opératif est particulièrement impliqué du fait qu'il est à la fois spectateur d'événements et acteur. Immergé jour et nuit dans un contexte de crise au même titre que le chef de l'échelon tactique, il s'en distingue par le fait qu'il est mandaté par son supérieur politico-stratégique pour traiter avec son équivalent « adverse ». Son investissement personnel est donc doublement générateur d'interpénétrations, surtout dans un cadre onusien par définition moins formellement hiérarchisé.

Il peut donc être particulièrement intéressant, au travers des exemples suivants, d'entrapercevoir l'influence des caractères des commandeurs soumis à une pression intense sur le cours des événements.

1.3.1.1. L'exemple du général MORILLON

Pour partir sur de bonnes bases, il réunit dès septembre à Belgrade les diplomates et les commandants des contingents placés sous ses ordres. C'était à ses yeux indispensable pour imposer son autorité à ces derniers qui avaient jusqu'ici tendance à poser des conditions pour exécuter leur mission. Il souligne a posteriori le charisme indispensable au chef militaire investi d'une telle mission, tant vis-à-vis de ses subordonnés que vis-à-vis des belligérants, véritables seigneurs de la guerre quel que soit le camp. Cet indéniable atout s'ajoutait aux raisons qui avaient motivé sa désignation à ce poste :

sa maîtrise du serbo-croate ;

sa connaissance du pays, de sa culture, développés par de précédents voyages ;

ses anciennes fonctions à la Délégation Générale pour l'Armement (DGA) dans le cadre de projets de coopération franco-yougoslave en matière d'armement qui lui avaient permis de développer des relations amicales.

Il insiste également sur le fait que son intervention conduit à modifier les termes du mandat. D'essentiellement humanitaire, il fait souligner l'obligation de maintenir la liberté totale de l'aéroport et fait ajouter l'extension des garanties au transport terrestre par les convois¹¹. Il développe progressivement la notion d' « extended legitimate defense » et le principe de régionalisation. A chaque fois, ces demandes sont motivées par des expériences douloureuses. L'assassinat d'un ministre bosno-musulman en janvier 1993 milite pour la première ; le manque de consistance du bataillon égyptien et de ses cadres incite l'ONU à privilégier pour les relèves des bataillons européens plus efficaces et interopérables. C'est vraisemblablement en suivant cette logique qu'apparaîtra aux yeux de certains le caractère incontournable de l'intervention de l'OTAN.

¹¹ Annexe 1

Toujours est-il que le niveau opératif se fractionne en quelque sorte afin de renforcer le niveau tactique. De même, il initie, sous la pression des circonstances tactiques, une modification conséquente du mandat et donc empiète sur le niveau stratégique.

L'interpénétration des niveaux dans les deux sens est donc patente. Elle trouve son origine dans la personnalité du chef du niveau opératif, qui devient un « super chef » tactique par sa présence sur le terrain et impose ses vues à l'échelon supérieur. Il obtient ainsi le remplacement du général égyptien ABD EL RAZEK après avoir pendant plusieurs semaines traité directement avec le DSC (Deputy Sector Commander), le colonel DAVOUT¹².

Il est nécessaire de souligner à quel point la montée en puissance du BH Command et l'investissement personnel du général MORILLON à Sarajevo a un impact mesurable sur le moral des Casques Bleus de ce secteur fin 1992, alors que la situation se détériore portant notablement. Ses qualités de chef et d'entraîneur d'hommes sont déterminantes.

De même, l'absence totale de connaissances militaires du responsable opérations de l'ONU, M. ANNAN, lui ôte toute crédibilité et tout poids face au général MORILLON.

En réalité, le seul mandat clair dont ils dispose étant celui, officieux, de 2 diplomates, MM VANCE et OWEN, le général est totalement autonome sur le théâtre bosniaque.

1.3.1.2. Exemple du général COT

Il ne paraît pas nécessaire de revenir à ce stade sur l'éviction du général COT du poste de commandeur consécutif à ses altercations avec le haut représentant des Nations Unies sur le théâtre.

¹² Voir Annexe concernant la composition du PC du secteur Sarajevo

De caractère notoirement plus entier que son prédécesseur, ce chef reconnaît lui-même publiquement sa propension à interférer sur les plus bas niveaux tactiques. Les exemples qu'il fournit sont autant de révélateurs de sa soif d'action (et souvent de réaction) pour débloquer une situation qui s'enlise dans les arcanes de la multinationalité. Il devient ainsi le spécialiste des interférences du niveau opératif vers le niveau stratégique, comme en témoigne, entre autres, son initiative déjà évoquée de la poche de Bredac. Disposant enfin d'un état-major onusien opérationnel, le général COT est donc particulièrement incité à privilégier le caractère opérationnel de sa mission. Conscient de la nécessité d'un représentant politique qu'il réclame d'ailleurs, il introduit cependant le loup de l'inertie dans la bergerie réactive qu'il s'évertue à construire. Il en vient ainsi à rechercher la confrontation avec celui-ci pour obliger son échelon stratégique à trancher. C'est son ultime interférence vers le haut à la tête de la FORPRONU.

1.3.1.3. Exemple du général de LA PRESLE

Succédant au général COT, le général de LA PRESLE est donc par nature et par retour d'expérience plus enclin au compromis avec le niveau politico-stratégique onusien. Il constate rapidement que l'interpénétration des niveaux militaires et des affaires civilo-politiques est permanente et ne correspond pas à la situation qui devrait prévaloir idéalement, à savoir la primauté donnée chronologiquement au politique suivie de l'application militaire sous les ordres du chef. Il importe donc pour celui-ci de se pénétrer des intentions du politique à court, moyen et long terme.

Le général en vient à évoquer les remèdes qui existent, selon lui, pour limiter voire annihiler les interpénétrations entre différents niveaux et qu'il a tenté d'appliquer en toute circonstance.

Il part du constat d'inadaptation des résolutions de l'ONU, que ce soit par leur caractère déconnecté et artificiel ou par leur fréquence trop rapide

(comme évoqué supra, environ 1 tous les 2 jours à l'époque où il commandait).

Ces résolutions constituaient ses « directives stratégiques » qu'il s'efforçait de traduire en termes opérationnels avec l'accord de M. AKASHI. Il pouvait dès lors répercuter ce qui était devenu des ordres à ses subordonnés de l'échelon tactique, comme par exemple le général ROSE à Sarajevo. Il concède qu'il a donc en toute connaissance de cause choisi d'être un « général politique » aux côtés de M. AKASHI pendant les négociations plutôt qu'un général de « terrain », pour privilégier l'efficacité dans l'accomplissement de sa mission.

En effet, le peu de cas fait des observations du chef militaire par l'échelon politique peut parfois le conduire à des coups d'éclat à seule fin de débloquer des situations. Ceux-ci peuvent se retourner à brève échéance contre leur auteur, comme il a été constaté pour les généraux COT et MORILLON.

Malgré cela, le général de LA PRESLE lui-même, dans une anecdote, évoque la crise qu'il a suscitée en 1995, crise restée confidentielle mais pas sans conséquences. Elle découle indirectement du changement d'équipe présidentielle et gouvernementale postérieure à l'élection de M. CHIRAC. En mai 1995, le nouveau ministre des affaires étrangères, M. de CHARRETTE, critique au cours d'une interview la déliquescence de l'ONU et de ses forces, cause selon lui de la délicate et inadmissible situation des Casques Bleus français otages des Serbes. Le général se sent aussitôt le devoir de réagir par voie de presse pour trois raisons :

- il se sent mis en cause à titre personnel en tant que dernier commandant de la FORPRONU ;
- ces critiques lui paraissent injustifiées et d'autant plus mal venues que l'homme qui lui avait confié cette mission, l'amenant à adopter un dispositif militaire « dilué » pour des raisons plus humanitaires qu'opérationnelles, se trouvait depuis à la tête du gouvernement (M. JUPPE) ;

- cette polémique ne pouvait qu'être préjudiciable au moral des unités se préparant à partir en BOSNIE.

Faisant part à l'amiral LANXADE (CEMA) de son intention de publier un droit de réponse, il obtient par son intermédiaire un entretien avec le Président de la République en présence du ministre des Affaires Etrangères. La situation tendue est ainsi désamorcée et le général se voit confier la responsabilité de négocier la libération des otages au plus haut niveau, puis ultérieurement le poste de conseiller militaire de M. Carl BILDT.

Conscient sans doute plus que ses prédécesseurs de la prépondérance du facteur politique, le général de LA PRESLE évite ainsi la confrontation directe avec le niveau supérieur, tout en reconnaissant avoir lui aussi cherché à provoquer une réaction, mais de manière plus nuancée.

1.3.2. La recherche de l'efficacité à tout prix

1.3.2.1. Le vice originel du militaire

L'interpénétration ascendante de l'échelon tactique vers les niveaux supérieurs peut aussi avoir pour origine les récompenses emblématiques remises aux militaires lors des missions de maintien de la paix. En effet, nombre d'entre eux ont été décorés lors d'actions menées au feu, quand d'autres ayant désamorcé des situations critiques par un remarquable sang froid et une appréciation lucide du sens de leur mission n'ont rien obtenu. Outre le fait que dans l'esprit des missions de la paix, la symbolique des remises de décoration devrait être adaptée, le général de LA PRESLE met en évidence un « vice originel » du militaire qui, par sa formation, recherche sinon l'affrontement du moins l'ascendant, souvent par le feu. Cette réaction conditionnée au plus bas niveau a des répercussions hors de proportion aux niveaux opératifs et stratégiques.

Ainsi, l'imprégnation de l'esprit de la mission, nécessaire pour obtenir le silence des armes, peut suffire pour appliquer militairement des plans de

paix. La réussite (ou l'échec) du niveau tactique a une influence sur le niveau opératif.

1.3.2.2. La vision monolithique américaine

Il faut ici revenir sur les deux conceptions radicalement différentes qu'Européens et Américains ont du cadre d'engagement de leurs forces armées. Elles expliquent pourquoi la deuxième, paradoxalement plus respectueuse des principes démocratiques, est plus propice à la rigidité.

La recherche de l'efficacité à tout prix est viscéralement ancrée dans la culture démocratique américaine. Elle est particulièrement mise en évidence dans le domaine militaire. L'engagement ne peut se concevoir sans rapport de force favorable et ascendant technologique. En outre, les règles d'engagement ne doivent pas handicaper ni mettre en péril les « boys » déployés sur un théâtre, quel qu'il soit. A cet égard, le souci du bien de la troupe est nettement mieux pris en compte que dans les vieux pays européens où il se résume bien souvent à des effets de langage.

Cette conception politique est révélatrice du poids des militaires américains dans la conception des accords de Dayton, poids sans aucune mesure avec celui des décideurs militaires français. Cet aspect culturel semble moins compatible par essence avec les missions de maintien de la paix.

En effet, en France, l'engagement des soldats se fait directement sous les ordres du Président de la République, chef de l'exécutif, le CEMA étant chargé du commandement opérationnel. Plus important encore, le financement de l'opération est réglé par ce même exécutif sans consultation du pouvoir législatif. Une fois l'enveloppe déterminée, sa gestion s'opère sous l'égide du pouvoir exécutif, qui d'ailleurs n'hésite pas à ponctionner le titre V pour l'approvisionner.

La projection d'un soldat américain obéit à une toute autre logique. Le financement est le préalable à toute opération et en ce cas précis, le pouvoir

exécutif est tributaire de l'approbation du Congrès. Celui-ci, tout puissant, exige d'être précisément informé de la destination des crédits qui seront alloués par le contribuable américain. Aussi, les officiers généraux pressentis pour recevoir un commandement se voient-ils fréquemment convoquer devant représentants et sénateurs. Le Congrès vérifie de cette manière la cohérence de l'opération planifiée, ne se bornant pas à en contrôler les aspects financiers. L'officier général convoqué témoigne ainsi vraiment qu'il a, de fait, été consulté dès les premières phases de la planification. Tout puissant par la portée de leur témoignage devant les « congressmen », ils ont tout loisir de relire et de faire aménager des textes, en l'occurrence ceux de Dayton, écrits par des civils et inévitablement susceptibles de « dérapier » vers des missions humanitaires fatalement plus exposées.

Cet entrisme du niveau politique découlant du fonctionnement de la démocratie américaine tend ainsi à fusionner les niveaux stratégiques, opératifs et tactiques et réduit au niveau tactique l'efficacité des troupes qui perdent de vue la substance et l'esprit des missions confiées par les Nations Unies.

1.3.3. Les réactions sous pression

1.3.3.1. La précipitation de la diplomatie

L'interpénétration descendante provient aussi quelquefois de la légèreté du niveau politico-diplomatique se contentant d'effets d'annonce ou de résultats à court terme, négligeant certains aspects concrets pourtant déterminants. Ainsi, le général de LA PRESLE a constaté que les diplomates se contentaient souvent de la signature formelle des cessez-le-feu sans vérification de l'application des mesures conditionnelles. Il cite à ce propos l'échec de celui négocié en Croatie en mars 1995. Il se peut également que la diplomatie voie ses efforts concentrés ailleurs, posant de facto la question

du dimensionnement de cet outil et sa versatilité au gré des priorités politiques.

Dans cet ordre d'idées peut également se poser la question de la justification ou non pour le chef militaire de niveau opératif du maintien du dialogue avec des autorités politiques marquées du jour au lendemain du sceau de l'infamie pour crimes de guerre. En son âme et conscience et dans l'esprit de la mission, le général de LA PRESLE répond par l'affirmative, tant la permanence dans les discussions à ce niveau est fondamentale.

1.3.3.2. Les médias focalisés sur le niveau tactique

Le caractère central du niveau opératif est encore renforcé par l'usage intensif des médias fait sciemment par certains commandeurs comme le général MORILLON. Dans son cas, comme il l'a reconnu, cette volonté était motivée par la recherche du soutien de l'opinion publique :

des pays fournissant les contingents, ce qui explique une communication progressivement dirigée vers celle de l'Europe occidentale ;

de la BOSNIE-HERZOGOVINE, toutes factions confondues, afin de la persuader de l'impartialité de l'ONU. En effet, les journaux comme la télévision exagéraient à l'envi les avantages octroyés aux uns ou aux autres. Si son indéniable notoriété médiatique lui a valu des critiques, elle a, à l'origine, reçu l'aval de l'amiral LANXADE et du général DOUIN, son major général.

Néanmoins, elle aura eu un impact déterminant au niveau supérieur en faisant prendre conscience à New York de l'absolue nécessité d'installer un représentant politique sur le théâtre.

De même, le général de LA PRESLE souligne que les événements subis par les échelons de niveau tactique avaient, dans un cadre onusien, un impact médiatique supérieur à ce qu'il aurait pu être au sein d'une opération type OTAN. En effet, un cessez-le-feu pouvait être totalement remis en cause par un seul tir de mortier faisant la une des actualités.

1.4. CONCLUSION

Rétrospectivement, la BOSNIE remplit toutes les conditions pour être un laboratoire propice aux interpénétrations de tous ordres entre les niveaux politiques, stratégiques, opératifs et tactiques. L'improvisation, pour ne pas dire le « bricolage » initial selon les propres termes du général MORILLON, a placé d'emblée le chef de la FORPRONU au cœur de la structure de commandement. N'ayant pas l'intégralité des prérogatives militaires d'un véritable commandant de théâtre par la spécificité terrestre de ses contingents, il s'est progressivement imposé comme chef tactique par obligation de résultats tout en traitant au plus haut niveau politique avec les représentations nationales des belligérants qu'il côtoyait.

Par ailleurs, l'empilement successif d'états-majors différents pilotant une force obligatoirement multinationale complexifiait d'autant la clarté d'une mission en perpétuelle évolution au gré des mandats, générant des interpénétrations en cascades, ascendantes et descendantes.

Les errements initiaux, exploités de surcroît par les factions en présence, ne pouvaient être entièrement corrigés par la suite. Tel fut du moins le sentiment des différents chefs qui se sont succédés et impliqués dans cette tâche qui leur parut exaltante, quoique usante.

L'extension du théâtre à des provinces voisines (KOSOVO, Macédoine) en partant cette fois sur des bases plus « saines » ainsi que le recul et le fameux retour d'expérience offrent toutefois quelques pistes à explorer pour limiter les interférences inhérentes aux engagements d'une coalition dans un cadre de rétablissement ou de maintien de la paix, vocation première d'une future défense européenne.

En premier lieu, il convient de ne pas sous estimer la qualité des opérations effectuées par les contingents de Casques Bleus. Difficilement mesurable, leur efficacité a été au moins aussi appropriée que celles qu'auraient pu mener une Alliance à vocation exclusivement guerrière. L'ONU semble

devoir rester un cadre incontournable. Se pose dès lors la question de la bicéphalie du militaire et du politique sur le théâtre, souvent source de dysfonctionnement. La plupart des grands commandeurs s'accordent à reconnaître que si la primauté du politique sur le militaire ne saurait être remise en cause, elle gagnerait en crédibilité à associer le chef de niveau opératif le plus en amont possible à toute directive de planification. Mais il devrait en contrepartie disposer aussi de plus de latitude dans la conduite de sa mission. Cela lui permettrait en effet :

- de s'imprégner de la façon de penser de son supérieur politique ;
- d'être présent en permanence pour pouvoir émettre des réserves voire refuser un ordre inapplicable ;
- de pouvoir expliquer ultérieurement l'esprit de la mission à ses subordonnés.

L'expression d'un mandat clair devenant de plus en plus illusoire, le général disposerait tout au moins d'une grille de lecture valable grâce à l'imprégnation de l'esprit du pouvoir exécutif.

Ce postulat révèle deux évidences :

tout d'abord, le retour aux principes fondamentaux de la stratégie tels qu'ils ont été édictés, le général en chef sur le théâtre redevenant le « stratège » au sens noble du terme, ce qui n'exclut pas des contacts fréquents avec le gouvernement ;

dans ces conditions, le niveau stratégique du CEMA s'il doit demeurer associé à la planification, n'apporte pas de réelle plus value à ce général mandaté par le plus haut sommet de l'Etat, bien qu'il reste commandant opérationnel.

Il nécessite également :

d'une part, une plus grande liberté concédée à ces commandeurs par l'échelon politique, ce qui constituerait en soi un réel bouleversement tant la confiance semble étouffée par de solides préjugés ; en France l'absence de

militaires est patente au Quai d'Orsay, instaurant une subordination distante voire « malsaine » inconnue notamment dans les pays anglo-saxons ; d'autre part une responsabilisation accrue de ce chef, jugé a posteriori sur ses résultats par un contrôle parlementaire plus strict.

2 Le niveau stratégique ONU

2.1 L'initiative de l'ONU

Les opérations dans les Balkans ont révélé plusieurs difficultés de fonctionnement de niveau stratégique au sein de l'ONU. Pour résoudre ces difficultés, le Secrétaire Général de l'ONU a décidé de procéder à une analyse de l'organisation et du processus décisionnel onusien.

Un groupe de travail, présidé par M. Brahimi, ancien secrétaire des affaires étrangères en Algérie, a rédigé un rapport qui a été publié en août 2000. Ce document présente les conclusions de cette analyse ainsi que les nouvelles structures proposées pour l'avenir.

2.2 Intention

L'objectif de cette partie est de mettre en exergue les enseignements du «BRAHIMI RAPPORT (BR)¹³ », notamment en ce qui concerne les deux points suivants :

Les différents changements au sein de l'organisation.

Les évolutions dans les processus décisionnels.

2.2.1 Historique

Le 7 mars 2000, le Secrétaire Général de l'ONU a désigné un groupe de travail multinational, présidé par M. Brahimi. L'objectif de ce groupe de travail consistait à analyser les dysfonctionnements afin de proposer certaines évolutions pour améliorer les différents processus et ainsi éviter d'autres catastrophes humanitaires comme au RWANDA en 1994 ou en BOSNIE-HERZOGOVINE en 1995. Le secrétaire général, M. Kofi Annan désirait faire

évoluer la structure pour éviter les horreurs passées et en tirer tous les enseignements. Ainsi, il fixait au groupe en question le mandat de trouver des recommandations claires pour améliorer le fonctionnement lors des opérations à venir.

Après avoir pris connaissance « du rapport de Brahimi » le 17 août 2000, le Secrétaire Général a demandé dès le 23 août 2000 à tous Gouvernements des pays de l'ONU, de soutenir ce rapport, en préconisant des mesures de mise en oeuvre rapide pour crédibiliser l'action de l'ONU en faveur de la paix.

2.2.2 Les recommandations

Ce rapport débute par un constat amer : l'ONU n'a jamais été capable de protéger les populations contre la guerre et ne l'est pas plus aujourd'hui. Avec les enseignements des conflits passés, le groupe « Brahimi » a proposé plusieurs réformes ainsi qu'une réorganisation du département opérationnel de maintien de la paix (Department of Peacekeeping Operations)¹⁴ (DPKO). De plus, il recommande de créer un nouveau bureau responsable de l'information et de l'analyse stratégique. Ce bureau transverse sera capable de soutenir l'action de tous les autres bureaux en charge du maintien de la paix et de la sécurité. Toujours selon ce rapport, il est suggéré également la création d'un groupe d'experts, responsables de la planification et du soutien de toutes les opérations menées dans le cadre de l'ONU.

Plusieurs de ces réformes et de ces réorganisations impliquent des décisions aux niveaux politiques et économiques de l'ensemble des membres de l'ONU. Comme exemple d'évolution, le groupe-Brahimi a recommandé que le Conseil de Sécurité valide l'autorisation de débiter les opérations une fois connue la contribution des différents pays participants, pour assurer la

¹³ UN General Assembly/Security Council: Comprehensive Review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects, A/55/305-S/2000/809, New York 09/2000 (Brahimi report)

¹⁴ Annex 8, Revised structure of the Department of Peacekeeping Operations.

cohérence entre la mission à proprement parler et les moyens réels mis à sa disposition. Enfin, il est proposé d'augmenter le soutien financier des opérations.

2.2.3 Les changements au sein de l'organisation

Le groupe estime que l'objectif central consiste à s'assurer que l'état-major général de l'ONU dispose des moyens suffisants pour mener à bien la planification et le soutien aux différentes opérations. Ces capacités sont jugées insuffisantes pour l'instant. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'augmenter les effectifs du DPKO. Il apparaît en effet qu'il manque une unité capable de fédérer l'ensemble des structures, que ce soit dans le domaine militaire, policier, humanitaire etc. Enfin, la dimension logistique et économique mérite d'être traitée dans sa globalité. Ainsi, il est proposé d'assurer l'ensemble de cette coordination au sein de « l'Integrated Mission Task Force (IMTF) »¹⁵.

2.2.3.1 La construction de la DPKO

Le DPKO est considéré comme étant l'élément central dans une opération de maintien de la paix . Les capacités des divisions « Military and Civilian Police Division », « Field Administration and Logistics Division » et enfin « Lessons Learned Unit » sont considérées comme insuffisantes¹⁶. Le partage entre les tâches militaires et policières est nécessaire, ce qui explique la proposition de créer deux unités interdépendantes. L'augmentation des effectifs du « Military Office » est aussi souhaité pour améliorer les aptitudes à soutenir et à suivre une opération de manière plus efficace.

Le groupe de travail estime de plus, que l'ONU a vécu de nombreuses expériences au travers des opérations passées, mais cette organisation n'a

¹⁵ Le rapport de Brahimi, p. 36

¹⁶ Le rapport de Brahimi, p. 37

pas encore trouvé de formules pour en tirer tous les enseignements. En conséquence, ce groupe a suggéré de transformer la « Lessons Learned Unit » en une « Peacekeeping Doctrine and best Practices Unit » dotée notamment d'une responsabilité plus profonde en ce qui concerne les entraînements et les planifications réelles. Ceci devrait permettre d'optimiser le retour d'expérience en raison d'une liaison directe entre cette nouvelle unité et le « Special Committee on Peacekeeping Operations »¹⁷.

2.2.3.2 Management des informations et analyse stratégique

Le travail de management de l'information et d'analyse stratégique gagnerait en efficacité en regroupant les productions des trois départements que sont le « Peace Preventing », le « Peace Building » et le « Peacekeeping ». En effet, la création d'un secrétariat de « l'Information and Strategic Analysis Secreteriat (EISAS)¹⁸, permettrait de rationaliser les travaux fournis et par là même, offrir une meilleure vision stratégique.

2.2.4 Les changements de processus

2.2.4.1 « Peacekeeping » vs. « Peacebuilding »

L'une des propositions les plus marquantes concerne la focalisation sur une stratégie de « Peacebuilding » en opposition au « Peacekeeping ». L'idée au travers de cette proposition consiste à ne pas systématiquement réagir avec des moyens militaires dans une zone de conflits, solution qui peut manquer de résultats sur le long terme. En revanche, ce groupe prêche davantage pour une stratégie de prévention, solution qui présente peut-être une image plus positive aux yeux de la population en question et permet une meilleure maîtrise des coûts.

Cependant, les moyens militaires restent bien sûr indispensables pour rétablir parfois les conditions d'instauration de ce concept de « Peacebuilding ».

¹⁷ Le rapport de Brahimi, p. 39

¹⁸ Le rapport de Brahimi, p. 12

2.2.4.2 Les « Règles d'engagements » et les mandats réalistes

L'expérience a démontré qu'un consensus entre les belligérants est toujours considéré comme un facteur primordial. L'impartialité et la maîtrise de la violence à son niveau le plus bas possible sont toujours nécessaires. Pour ce faire, l'établissement de règles d'engagement acceptables pour les partis en présence doit se faire avec la plus grande minutie.

2.2.4.3 Désignation du Force Commander.

Le groupe a aussi identifié une difficulté dans la désignation du « Force Commander ». Plus tôt celui-ci sera désigné, plus tôt, il pourra s'imprégner au mieux de la situation dans son ensemble et s'impliquer dès la phase de planification.

Une liste de candidats potentiels pourrait être établie, ce qui permettrait aux intéressés de véritablement prendre en compte leurs responsabilités, et d'acquérir une expertise pour préparer au mieux leur mission.

Avec ce type de mesures, l'ONU doit être capable de projeter une force de maintien de la paix en 30 jours et en 90 jours pour un rétablissement de la paix.

De plus, l'ONU doit être en mesure d'envoyer des équipes additionnelles pour suivre et contrôler le niveau des unités participant de ce type d'opérations.

2.2.4.4 Augmentation des moyens financiers.

La réalisation d'un besoin logistique exige toujours un temps considérable, au travers de procédures longues et fastidieuses. Pour le groupe de travail, ce travers réside dans le fait que peu de délégations sont consenties au sein du DPKO. Les ressources sont insuffisantes, surtout lorsque l'on sait que l'activité de prévention de la paix, au sein de l'ONU représente le chapitre le plus important en termes financiers.

Les besoins logistiques sont difficiles à honorer eu égard à la complexité des procédures.

3 L'ingérence des nations affecte aussi l'OTAN ?

Depuis bien des années, l'OTAN vit un processus de réforme profond, concernant non seulement son rôle politique et stratégique dans l'espace euro-atlantique, son ouverture vers de nouvelles missions et l'intégration de nouveaux membres ainsi que l'adaptation de sa structure de commandement intégrée, mais aussi en ce qui concerne ses processus de concertation et de décision internes. À l'origine, ceux-ci ont été développés et optimisés en vue des opérations « article V ». L'engagement de l'OTAN dans des opérations « hors article V », a révélé des lacunes et un besoin d'adaptation, défi auquel l'OTAN est prête à faire face.

Cette partie est conçue comme un exposé autonome et indépendant, tout en faisant partie de l'étude générale menée au niveau du groupe d'étude. À partir d'un historique succinct et d'une description des différentes opérations menées par l'OTAN au KOSOVO entre 1998 et 2001, il sera procédé à une analyse des processus décisionnels qui, pendant ces opérations, ont eu lieu au sein de l'Alliance sur le plan politique, stratégique, opératif et tactique. Cette analyse sera axée sur la question de savoir dans quelle mesure se distinguaient les processus et pouvoirs de décision réels de ceux prévus en théorie ou conclus dans des accords. Les répercussions de ces différences sur l'ensemble de l'opération feront l'objet d'une réflexion approfondie, tout en étudiant et évaluant les raisons possibles.

Il s'agit donc d'analyser où (c'est-à-dire à quel niveau de commandement opérationnel), de quelle manière, par qui et pour quelle raison la répartition des pouvoirs de décision et le déroulement des processus décisionnels prévus n'ont pas été respectés, et quelles en ont été les répercussions sur l'ensemble de l'opération.

Étant donné que le Manuel de l'OTAN et les documents pertinents du Conseil Militaire contiennent en détail les procédures de concertation et de décision en vigueur au sein de l'Alliance, il ne sera pas procédé ici à une présentation purement descriptive de ces dispositions, supposant qu'elles

sont connues du lecteur. Vu la disponibilité des documents, la période étudiée est limitée aux années 1998-2001. Les appréciations exprimées reflètent l'avis personnel de l'auteur et ne sauraient être interprétées comme des positions quasi-nationales ou des analyses concertées au niveau national.

3.1. Historique de l'évolution de la crise et des opérations menées par l'OTAN

3.1.1 Synopsis

La politique de sécurité européenne et, en étroite liaison avec elle, celle de l'Allemagne, ont été focalisées, ces dernières années, sur le Sud-Est de l'Europe et essentiellement sur les Balkans. Si, dans un premier temps (1995 – 1998), il s'agissait avant tout de mettre en place des structures civiles en BOSNIE-HERZOGOVINE, à partir de 1998, suite à l'escalade des problèmes ethniques, c'est le KOSOVO qui est apparu au centre de l'intérêt international. Après une détente temporaire grâce à la mission OSCE et à la « KOSOVO Air Verification Mission » de l'OTAN ainsi qu'à la formation d'une force d'extraction, les services de sécurité serbes ont fait preuve d'une attitude de plus en plus sévère envers l'armée de libération UCK et la population civile, poussant l'emploi de la force parfois à un degré militairement non justifiable. Pendant ces actions, villages et lotissements dans la zone des combats ont été en partie détruits, et le problème des réfugiés s'est retrouvé pour la première fois sous les feux des projecteurs. Le 23 septembre 1998, les Nations Unies ont adopté la résolution n° 1199 qui demandait de mettre fin aux hostilités et d'engager des pourparlers. Le nombre croissant de violations des droits de l'homme, dont le gouvernement de la République fédérale de YOUGOSLAVIE (RFY) assumait la responsabilité, a fini par engendrer la nécessité de recourir à l'emploi des forces aériennes de l'OTAN dans le cadre de l'opération « ALLIED FORCE ». Au bout de 79 jours, un accord diplomatique et militaire a pu être obtenu. Dans le but de sécuriser le retour des réfugiés et d'assurer la mise en œuvre du règlement de la paix au KOSOVO, l'ALLEMAGNE a fourni dans le cadre de l'OTAN une partie des forces de sécurité internationales au

KOSOVO (« JOINT GUARDIAN »), et a contribué à l'aide humanitaire destinée aux réfugiés du KOSOVO en ALBANIE (« ALLIED HARBOUR ») ainsi qu'au déminage de la mer ADRIATIQUE (« ALLIED HARVEST »).

3.1.2 Les opérations essentielles menées par l'OTAN dans la période étudiée

3.1.2.1 ALLIED FORCE

Une mise en œuvre, même partielle, de la résolution n° 1199 n'a pas été possible qu'en octobre 1998, après que l'Alliance avait menacé de procéder à des frappes aériennes et que le Conseil de l'OTAN avait émis le 13 octobre « l'ACTORD » correspondant. Parallèlement à l'ultimatum lancé par l'Alliance, il y avait des négociations entre BELGRADE et le médiateur spécial, M. Holbrooke, lesquelles aboutissaient aux missions de vérification respectives de l'OSCE et de l'OTAN. Celle de l'OSCE prévoyait l'envoi au KOSOVO de 2 000 observateurs chargés de surveiller l'application de la résolution n° 1199 de l'ONU. Grâce à la mission de l'OSCE, à la « NATO Air Verification Mission » (OPLAN EAGLE EYE) et à la force d'extraction (OPLAN JOINT GUARANTOR), la situation s'est détendue pour un certain temps.

Dans le but de parvenir à un règlement pacifique de la crise au KOSOVO, sous la direction du Groupe de contact, des pourparlers ont été entamés à RAMBOUILLET en février 1999, mais suspendus au bout de trois semaines. L'accord faisant l'objet de ces négociations ne fut finalement pas achevé ; bien au contraire, BELGRADE sévissait de plus en plus systématiquement contre les Kosovars, méprisant de façon continue les règles élémentaires de la coexistence des hommes. Cette attitude et le non-respect d'accords par la RFY ont fini par déclencher les Phased Air Operations suivant le NATO OPLAN ALLIED FORCE. À partir du 24 mars 1999, l'OTAN a effectué, pendant 79 jours, des raids aériens contre la RFY, amenant ainsi les dirigeants de celle-ci à reconnaître les revendications de la communauté internationale.

3.1.2.2 ALLIED HARBOUR

A la mi-avril 1999, selon les estimations de l'UNHCR, il y a eu, au KOSOVO et dans la région, un exode d'à peu près 950 000 personnes face à la politique d'expulsion menée par Milosevic. La MACÉDOINE (MKD) et l'ALBANIE (ALB) ont dû en premier lieu porter le fardeau de cet exode, étant toutefois incapables d'accueillir une telle quantité de réfugiés. La communauté internationale a assuré une aide importante sur les plans humanitaire, technique, financier... L'OTAN a contribué à ces actions en fournissant un soutien logistique qui s'appuyait sur les forces stationnées en ALB et MKD. Malgré tous ces efforts, il y avait, surtout en ALB, le danger d'un dérapage préoccupant de la situation. Face au nombre toujours croissant de réfugiés, le Conseil de l'OTAN a adopté, le 13 avril 1999, le plan d'opération ALLIED HARBOUR pour un engagement en ALB sous le commandement de l'OTAN, visant le soutien et la sécurisation des actions d'aide humanitaire.

3.1.2.3 JOINT GUARDIAN

Après des consultations intenses, surtout avec MOSCOU, les ministres des affaires étrangères du G8 adoptaient alors, à leur réunion à BONN le 6 mai 1999, un catalogue de principe comprenant sept points qui constituaient, entre autres, la base d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU ayant pour but une solution politique de la crise du KOSOVO. Ce catalogue de revendications de la communauté internationale, présenté à BELGRADE par le médiateur finlandais de l'UE, M. Ahtisaari et le représentant spécial russe M. Tchernomyrdine, le parlement serbe finit par accepter le plan de paix, le 3 juin 1999. Une fois l'accord technico-militaire relatif au retrait des forces serbes du KOSOVO signé, les raids aériens furent suspendus le 10 juin 1999. Parallèlement à cette suspension, le Conseil de l'OTAN adoptait une version révisée de l'OPLAN JOINT GUARDIAN prévoyant le rétablissement de la paix au KOSOVO. En adoptant la résolution n° 1244 négociée par les ministres des affaires étrangères du G7 avec la Russie, le Conseil de sécurité des Nations Unies avait créé les conditions nécessaires pour une

présence internationale militaire et civile au KOSOVO. En même temps, s'effectuait le retrait des forces armées de la RFY. Le 12 juin 1999, les premières unités de l'OTAN appartenant à la force multinationale de maintien de la paix (KFOR) entraient au KOSOVO.

3.2. Considérations théoriques concernant les niveaux de commandement opérationnel selon la compréhension de l'OTAN

Il faut différencier les niveaux de commandement opérationnel des niveaux de commandement permanent. Ces derniers sont désignés, dans la structure de commandement de l'OTAN, par « level 1, 2 et 3 ». Par contre, les niveaux de commandement opérationnel permettent une attribution théorique des tâches de fond. Ils se répartissent entre les niveaux stratégique-militaire, opératif et le niveau tactique. Les missions du commandement militaire sont à attribuer, de façon souple et selon la situation donnée, aux niveaux de commandement permanent censés être les plus appropriés pour assurer leur exécution.

Au niveau stratégique (strategic level), des objectifs nationaux ou communs sont développés, définis, et des ressources nationales sont mises à disposition afin d'atteindre ces objectifs. L'emploi de tous les moyens militaires disponibles est coordonné et axé sur le concept politique global de manière à pouvoir atteindre les objectifs fixés par les responsables politiques (Conseil de l'Atlantique du Nord).

Le niveau opératif transpose les intentions politiques et les objectifs stratégique-militaires en directives ou missions au profit des forces subordonnées. Il définit les objectifs opératifs, développe des modes d'action, les formalise en concepts et en plans, tout en coordonnant et en synchronisant l'ensemble des mesures correspondantes à mettre en œuvre par les trois armées sur le théâtre d'opérations. Le commandement opératif n'est lié ni à un niveau de commandement militaire ni à un volume de forces déterminé. Il intervient par principe à un niveau interarmées et, dans la plupart des cas, dans un cadre multinational, couvrant la totalité de l'éventail des missions.

Le niveau de commandement tactique est responsable de l'emploi et de la conduite des forces en vue d'atteindre les objectifs opératifs. Les forces terrestres mènent le combat interarmes ou interarmées. Les forces aériennes et navales effectuent des opérations aériennes ou la guerre navale interarmées.

La conception française coïncide largement avec cette classification, associant toutefois les niveaux de commandement opérationnel très clairement aux niveaux de commandement permanent (conformément aux Instructions 2000 et 4000).

3.3. Processus décisionnels au sein de l'OTAN

3.3.1 Description sommaire du fonctionnement des organismes

Au vu de la situation qui allait en s'aggravant au début de l'été 1998, le Conseil de l'OTAN (voir annexe) a réagi d'abord en ordonnant des planifications de grande envergure, sans qu'il n'ait pour autant été possible de cerner toujours clairement les intentions politiques poursuivies par ces moyens. Les planifications militaires souffraient donc (à cette période-là) du fait que les missions attribuées étaient de large portée, redondantes, peu ciblées et, en partie, « orientées vers des fins plutôt médiatiques ».

Les autorités militaires tentaient de compenser ce manque d'objectifs politico-militaires clairs en intégrant dans les concepts et les plans opérationnels des hypothèses politiques et juridiques importantes. Le Comité militaire (voir annexe) se voyait donc confronté, à plusieurs reprises, à des questions politiques ou juridiques dont le traitement retardait la soumission des planifications opérationnelles au Conseil de l'OTAN.

Quant à l'évaluation et à l'harmonisation des plans opérationnels, le Comité militaire a su, en règle générale, jouer de façon efficace son rôle de conseiller militaire auprès des responsables politiques de l'Alliance. Face aux demandes souvent urgentes du Conseil de l'OTAN concernant des appréciations et avis militaires ainsi que des informations fournies par les services de renseignement, l'État-major militaire international (voir annexe) s'est vu confier un rôle clé ; toutefois, il faut admettre que suite à ceci, la

participation des nations à la prise de décisions, y compris les décisions d'une importance politique majeure, n'a pas toujours été assurée.

3.3.2 Déroulement des travaux d'état-major

Les procédures appliquées dans le cadre de la crise du KOSOVO étaient principalement conformes aux méthodes du travail d'état-major prévues pour le fonctionnement du QG de l'OTAN en temps de paix. S'il y a eu des déviations par rapport à ces procédures définies, celles-ci concernaient en premier lieu les échéanciers établis qu'il était parfois difficile à respecter. Les processus de planification et de concertation se déroulant au sein de l'Alliance sont cependant fondés sur des mécanismes élaborés en vue d'opérations « article V ». Ceux-ci n'avaient pas été optimisés pour les opérations menées au cours de la crise du KOSOVO. Une autre difficulté résidait dans la compréhension divergente de certaines démarches et notions élémentaires des processus de planification et décisionnels qu'on ne peut transposer d'emblée d'une situation « article V » à une situation « hors article V ». Des ambiguïtés sont sources de pertes d'énergie inutiles et de malentendus entre décideurs politiques et militaires.

Plus tard, au moment de la révision du document « MC n° 133 », ces enseignements ont été prises en compte afin d'atteindre une plus grande flexibilité des procédures à mettre en œuvre dans la gestion des crises.

3.3.3 Intégration du Comité politique consultatif

Le Comité politique consultatif (PCG) (voir annexes), organisme responsable de la création des conditions-cadres politico-militaires et juridiques indispensables aux activités de l'OTAN, s'est bientôt retrouvé, au cours de l'opération, de plus en plus relégué au second plan, ne jouant plus aucun rôle visible dans les planifications concernant le KOSOVO. Ses instructions et directives politico-militaires étaient en partie rédigées parallèlement au travail des autorités militaires et présentées au Conseil simultanément avec les concepts et les plans d'opérations ; parfois, elles se fondaient sur le « military advice » requis, au lieu de servir, au contraire, de base à toute

planification militaire. À l'avenir, il serait donc souhaitable que le Conseil définisse clairement les questions politiques et juridiques à éclaircir au préalable, en vue de créer un cadre pour les concepts opérationnels à élaborer, et qu'il les soumette au PCG.

3.3.4 Comité militaire et État-major militaire international

Quant à l'évaluation et à l'harmonisation des plans d'opération, le Comité militaire a su jouer, en règle générale, de façon efficace son rôle de conseiller militaire auprès des responsables politiques de l'Alliance. Face aux demandes souvent urgentes du Conseil de l'OTAN concernant des appréciations et avis militaires ainsi que des informations fournies par les services de renseignement, l'État-major militaire international et notamment les deux directeurs adjoints (INT et OPS) se sont vu confier un rôle clé ; toutefois, il faut admettre que suite à ceci, la participation des nations à la prise de décisions, y compris les décisions d'une importance politique majeure, n'a pas toujours été assurée.

En outre, le Comité militaire a été contourné à plusieurs reprises, le SACEUR ayant présenté des documents directement au Conseil ou le Conseil ayant attribué des missions directement au SACEUR. Ces faits constituent une transgression du principe de ne soumettre au Conseil les affaires d'importance militaire et politico-militaire que si celles-ci ont été traitées auparavant par le Comité militaire.

3.3.5 Rôles du SHAPE et du SACEUR

Lors de certaines phases critiques, il est arrivé que le SACEUR ait soumis des documents directement au Conseil (voir annexe), ou bien que le Conseil ait attribué des missions directement au SACEUR ce qui signifiait un contournement du Comité militaire (il y a eu, par exemple, des vidéoconférences du secrétaire général avec le COMKFOR concernant les sujets « Demilitarization of Kosovar Armed Groups » et « Military Technical Agreement »). La procédure, pratiquée à plusieurs reprises, de soumettre au Conseil des questions d'importance militaire et politico-militaire sans avoir,

au préalable, chargé le Comité militaire de les traiter, est – à quelques exceptions rarissimes près – inadmissible.

Cette procédure constitue un non-respect du rôle incombant au Comité militaire (y compris le rôle des chefs d'états-majors), à savoir d'être l'organisme consultatif du Conseil de l'OTAN en ce qui concerne toutes les questions militaires et politico-militaires et elle va à l'encontre de ce qui est stipulé dans les accords de principe. Elle peut engendrer des situations où le Conseil et les autorités militaires, au cours d'une opération, considéreront le Comité militaire plutôt comme un obstacle, attitude qui finira par miner notamment la position des chefs d'état-major nationaux. Le SHAPE est tenu de mettre les mêmes informations à la disposition tant du Conseil que du Comité militaire.

Le SHAPE a critiqué à son tour, d'une part, les restrictions de la marge de manœuvre du SACEUR par des contraintes politiques, et, d'autre part, les instructions du QG de l'OTAN qui auraient parfois été ambiguës, laissant souvent aux QGs subordonnés très peu de temps pour leur mise en œuvre. Dans l'optique du SHAPE, la prise tardive de décisions politiques et le manque de volonté des dirigeants politiques d'accorder aux planificateurs militaires chargés de concevoir des options militaires une marge de manœuvre couvrant toute la gamme de possibilités d'emploi envisageables, a entraîné l'adaptation progressive des plans d'opération, empêchant ainsi la conception précoce d'opérations successives que la politique exigeait par la suite.

3.3.6 La participation des nations

Les travaux d'état-major étaient caractérisés par un manque chronique de temps. Souvent, des documents opérationnels de base ont été diffusés, sans prendre en compte les processus décisionnels nationaux, avec des délais trop courts, laissant aux nations moins de 36 heures pour les étudier. Ceci a eu une influence néfaste sur l'exactitude et la qualité de cette étude. Incontestablement, des événements qui se précipitent demandent, le cas échéant, de prendre des décisions dans des délais très courts. Ceci

comporte cependant le risque d'empêcher au Comité militaire de traiter activement des questions opérationnelles (voir annexe).

Des documents opérationnels de base ont souvent été diffusés aux nations sans prendre en compte les processus décisionnels nationaux et avec un temps d'étude de moins de 36 heures. Dans ce contexte, il serait souhaitable de mieux distinguer, selon le cas, s'il s'agit de matières peu urgentes ou de routine ou bien de « matters of urgency » demandant un traitement à court terme. Le temps disponible ne doit pas être réservé au seul QG de l'OTAN, mais être réparti de façon à prévoir des délais convenables pour les processus d'étude au niveau des nations.

3.3.7 Participation du ministère fédéral de la Défense allemand

Dans le cadre de l'élaboration du plan d'opération « ALLIED FORCE », le ministère fédéral de la défense n'a pu contribuer à la planification proprement dite qu'au niveau du contingent national de forces.

L'attitude adoptée par l'OTAN, qui n'admettait l'influence des nations, pourtant indispensable, que dans une mesure très limitée, restreignait de plus en plus leur liberté d'action, quitte à leur octroyer une démarche purement réactive.

En outre, il s'est avéré que dans beaucoup de domaines, les ressources personnelles et matérielles (quant aux moyens de commandement) que les nations avaient prévues à des fins de planification opérationnelle, domaine qui demande une multitude de contacts et de consultations, étaient plutôt modiques.

3.3.8 Processus de planification et décisionnels à partir de l'an 2000

Le nombre de processus décisionnels politiques (politico-militaires) de caractère fondamental s'est considérablement réduit par rapport à l'année précédente. Les engagements en cours ont été poursuivis à partir des documents de base, tout en en affinant les détails. Cette évolution s'est faite sentir avant tout, au niveau de l'Alliance de l'Atlantique du Nord. Le retour aux « affaires quotidiennes » et la mise en pratique, au moins partielle, des

enseignements tirés des événements de l'année précédente, ont conduit à une nette amélioration de la façon dont se déroulaient les processus de planification et de décision politico-militaires. Il faut notamment rappeler l'adoption, par le Conseil de l'OTAN, du document MC 133/3, au mois d'août, qui a permis de lever des incertitudes concernant les procédures et la répartition des responsabilités dans le processus de la planification militaire des opérations « hors article V ».

Nouvellement créé, le « Balkans Analysis Group » (BAG), qui intègre dans ses travaux le SHAPE, sert de « laboratoire d'idées » politico-militaire et stratégique à l'État-major militaire international et au Comité militaire. Il étudie des questions choisies et des évolutions susceptibles d'engendrer des crises, évalue leur importance à long terme et élabore des recommandations politico-militaires. Ceci doit permettre d'améliorer l'anticipation dans la gestion des processus politico-militaires majeurs, tout en diminuant le risque de ne pouvoir exercer de l'influence sur les événements qu'en réagissant. La participation des nations à l'élaboration des documents de travail du BAG garantit de parvenir, à un moment précoce, à un consensus non seulement en ce qui concerne l'appréciation de l'évolution de la situation mais aussi quant au choix d'options d'actions possibles.

Il y a eu désormais suffisamment de temps pour le déroulement des processus décisionnels et la participation des nations à la prise des décisions. Les procédures convenues ont été respectées. En matière de gestion des délais, de confidentialité ou d'implication de certains organismes dans le processus du travail, il y a eu d'ores et déjà, de la part des commandements du niveau stratégique, une tendance à faire participer les nations de façon informelle. Ainsi, par exemple, le SHAPE est en mesure d'étudier, à un moment bien précoce, si les documents qu'il doit présenter à l'État-major militaire international sont susceptibles d'atteindre un consensus au niveau du Comité militaire et de les rédiger de manière adaptée. Toutefois, il reste à savoir si cette manière de procéder deviendra usuelle ce qui serait à souhaiter, ou bien si cette procédure n'a été induite que par le seul fait d'avoir plus de temps.

3.4. Les structures de commandement de la KFOR

3.4.1 L'analyse du niveau opératif : COMKFOR dans les contingents 1 à 3

Certes, la KFOR a d'abord envahi le KOSOVO avec des forces mécanisées, mais dès le début, sa mission était plutôt une mission de paix ayant pour but de contribuer à la mise en place d'une société démocratique et de son économie en garantissant la stabilité à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Par ailleurs, elle devait dissuader, le cas échéant les forces armées serbes de revenir. Même si, pour ce faire, la coopération avec des forces aériennes puissantes était prévue, ceci ne peut pas masquer le fait que l'armée de terre était surreprésentée au sein de la KFOR et l'est toujours, et qu'on ne peut donc pas vraiment parler d'un commandement "joint". Par conséquent, NavSouth, AirSouth et StrikeForthSouth ne relevaient pas de l'autorité du COMKFOR, mais n'apportaient qu'un "support direct" (voir annexes).

Le COMKFOR exerçait le contrôle opérationnel sur les contingents. Ainsi, il pouvait les employer, sur les plans temps et espace, dans le domaine de responsabilité relevant de la KFOR et dans le cadre de la mission lui étant confiée sans pour autant pouvoir modifier leur structure. En théorie, à part les "Rules of engagement" définies par l'OTAN, il ne devait pas y avoir d'autres restrictions nationales. Mais en réalité, l'influence exercée par certaines nations était considérable. Par exemple, au début de KFOR II, les différents contingents se sont assurés auprès de leurs gouvernements qu'ils devaient vraiment exécuter les ordres du COMKFOR. Pendant des mois (probablement en raison de directives nationales), les dirigeants militaires de la MNB North à Mitrovica ont refusé d'accomplir l'ordre du COMKFOR de fermer le bistrot "Dolce Vita", fréquenté par des extrémistes serbes et d'arrêter dans la ville les membres du "service illégal de sécurité serbe". Les dirigeants de la MNB East ont refusé de poursuivre et d'arrêter des insurgés albanais dans la vallée de Presevo (probablement à cause de directives gouvernementales). Ceci a compliqué l'accomplissement de la mission de la KFOR et a porté atteinte à plusieurs reprises à l'autorité du COMKFOR.

Le fait que la KFOR ne possédait pas de propre capacité de renseignement a posé un autre problème considérable. Sans pouvoir obtenir ses propres renseignements, le COMKFOR dépendait des informations des nations impliquées et ne pouvait qu'avoir le rôle de quémendeur auprès d'elles.

Le système des trois niveaux de commandement opérationnel a été développé à l'origine pour les opérations « Article V ». Cependant, dans les opérations effectuées par la KFOR, les tâches politiques, administratives, policières et militaires ne peuvent guère être séparées les unes des autres. Faute de policiers, fonctionnaires et procureurs, les forces armées ont été employées pour remplir de nombreuses tâches ne relevant pas du domaine militaire (par exemple la mise en place et la mise en service des prisons), surtout au début de l'opération. Pour ce faire, une coopération étroite entre le COMKFOR, mais aussi les échelons de commandement lui étant subordonnés d'une part, et les dirigeants politiques sur place, les représentants des organisations internationales et les représentants locaux civils de l'autre s'est révélée indispensable au succès de l'opération. La distinction stricte entre le niveau stratégique, opératif et tactique ne peut ni rendre compte de cette dimension si décisive aujourd'hui, ni refléter l'influence massive exercée par les nations sur l'exécution des ordres par leurs contingents.

3.4.2 L'analyse du niveau tactique illustrée par le contingent de la KFOR

Avec la participation à la vérification aérienne effectuée par l'OTAN, la mise sur pied, l'équipement, la formation et la projection du plus grand contingent qui n'ait jamais été prévu pour l'emploi à l'étranger en 8 semaines, la force d'extraction, en tant que contingent allemand de la KFOR (voir annexe), et avec la participation à l'improviste d'éléments de ce contingent à la gestion de la catastrophe de réfugiés en Macédoine et en Albanie (AFOR), la mission de combat ALLIED FORCE et la destruction d'engins explosifs dans le cadre d'ALLIED HARVEST, le commandement national a été confronté, sur le plan de la quantité et de la qualité, à un défi sans précédent.

Le contingent allemand de la KFOR est issu des forces de l'armée de terre envoyées en Macédoine d'une part pour participer aux opérations de l'OTAN dans le cadre de la KVM (L) et de la force d'extraction (EXTRACTION FORCE Tier 1 et 3) et d'autre part, le cas échéant, pour évacuer les vérificateurs de l'OSCE au KOSOVO. De par leur volume et leurs capacités, ces forces étaient également capables d'assurer la mise en œuvre et le contrôle militaire d'un accord entre les parties au conflit au KOSOVO, dès que les conditions politiques étaient réunies. Par le biais d'un contrôle permanent et d'un réajustement conforme à la menace et à la situation respective en ce qui concerne le nombre et la structure des forces, le contingent a été adapté aux missions à conduire dans le cadre de la KFOR et optimisé au cours des derniers six mois de l'année.

La séparation effectuée au début de l'opération entre la brigade opérationnelle subordonnée au commandant de l'OTAN et les troupes sous le commandement du commandant national du contingent allemand s'est d'abord avérée utile afin de réunir, former et préparer les forces opérationnelles d'un côté et d'assurer les tâches restant sous responsabilité nationale (montée en puissance, support logistique à partir de la base logistique en Macédoine, etc.) de l'autre.

Cependant, le fait qu'il y ait un commandant du contingent national et un commandant multinational de la brigade opérationnelle a vite conduit à un besoin élevé d'harmonisation et de coordination au sein des troupes ainsi qu'à l'extérieur (vis-à-vis du HQ KFOR, du SHAPE, du NMR SHAPE), et ceci surtout dans les phases où le contingent allemand dans son ensemble était déployé dans une zone d'engagement.

Les opérations initiales que conduisaient les forces de l'armée de terre dans le KOSOVO ont été effectuées sur deux axes : à l'ouest, une unité de combat traversait l'ALBANIE en faisant un grand détour vers le sud-ouest pour atteindre PRIZREN via le poste frontière de MORINA, tandis qu'à l'est, les armements lourds traversaient la frontière au nord de KUMANOVO pour rejoindre la zone d'engagement de PRIZREN. La coordination efficace et le commandement rigide de tous les mouvements ont permis à chaque instant

d'assurer la sécurité entre les forces serbes se retirant et les forces du contingent allemand avançant.

Après la mise en place des forces et la prise en charge d'un domaine de responsabilité, les missions opérationnelles nationales et multinationales ont été regroupées au sein de l'état-major du contingent allemand de la KFOR. Le problème que posait pour le commandant le fait qu'il devait agir en même temps comme commandant tactique et commandant du contingent allemand a été résolu par l'instauration d'un groupe de commandement réunissant en son sein les tâches-clés d'un commandant adjoint "opérations", d'un commandant adjoint "support" et d'un chef d'état-major. Aussi dans le cadre de la mission de la Kfor, a-t-il été observé dans quelle mesure la double tâche (assurer des tâches tant nationales qu'opérationnelles) peut être accomplie par un état-major et un commandement. Le maintien de la base logistique en MACÉDOINE et par cela même la distance à franchir jusqu'au centre des opérations, à savoir le KOSOVO, ont constitué un défi supplémentaire.

Un autre critère à prendre en compte dans la structuration de l'organisation nationale du commandement est l'étendue du théâtre d'opération sur plusieurs pays. Pour la première fois un commandant du contingent allemand s'est vu attribuer la responsabilité pour une zone d'engagement si grande (ALBANIE, MACÉDOINE, GRÈCE, KOSOVO). L'idée de désigner un commandant du contingent allemand pour l'ensemble des BALKANS n'a pas été poursuivie pour des raisons politiques, opérationnelles et géographiques. ALLIED HARBOUR était étroitement lié aux opérations de l'OTAN qui précédaient l'opération de la KFOR. Cependant, il s'agissait d'une opération autonome de l'OTAN, approuvée auparavant par une décision du Bundestag. La proximité géographique et l'appui aux niveaux du personnel et du matériel sur le contingent prévu pour la KFOR ont permis le détachement d'une force autonome qui, plus tard, a pu être soumise au contrôle hiérarchique du commandant du contingent allemand. De par sa mission spéciale, l'unité de soutien ALB était dans un champ de tensions formé par l'OTAN et le commandement national. Pour l'officier allemand le plus ancien auprès du

QG AFOR, assumant en même temps la fonction du chef du 3^e bureau au sein de cet état-major multinational, il était difficile, en cas de conflits d'intérêts, de défendre les intérêts nationaux ce qui était dû entre autres à la grande distance qui le séparait du commandant du contingent allemand. La solution envisagée lors du processus de planification qui consistait à créer un élément autonome et indépendant assurant la liaison avec le QG AFOR devrait être examinée de nouveau si de tels scénarios se reproduisaient.

3.4.3 L'analyse du niveau tactique illustrée par l'opération ALLIED FORCE
ALLIED FORCE était la première opération où l'arme aérienne constituait le seul moyen militaire mis en œuvre pour résoudre un conflit politiquement. Cette opération a révélé qu'il est possible d'augmenter l'efficacité des frappes aériennes.

3.4.3.1 L'objectif stratégique et les conditions-cadres

A part les catégories d'objectifs fixés pour les opérations aériennes limitées, des options avaient été développées pour les actions aériennes à réaliser en différentes phases, options dont l'application était prévue pour le cas où les tensions iraient crescendo. Le mobile qui avait déterminé l'emploi des forces aériennes, donc l'objectif stratégique – sur le plan national et dans le cadre de l'Alliance – était d'empêcher une catastrophe humanitaire.

Il fallait à tout prix éviter des dommages collatéraux non voulus et des pertes amies. En revanche, les principes régissant la conduite de la guerre aérienne, comme par exemple la surprise, l'accumulation de moyens et le fait d'accorder la priorité aux objectifs stratégiques et opératifs, se trouvaient relégués au second plan. Les conditions géographiques dans la zone d'engagement (terrain boisé, vallonné ou bien montagneux) ont rendu encore plus difficile l'emploi efficace de l'arme aérienne volant à haute altitude.

Deux plans d'opérations différents avaient été développés : une action aérienne de frappes limitées (Limites Air Response (LAR)) et une action aérienne en phases (Phased Air Operation (PAO)). Lors de la conduite des opérations ces deux plans étaient étroitement liés l'un à l'autre dès le début.

3.4.3.2 Le bilan et l'efficacité de l'opération

Initialement, 13 des 19 États membres de l'OTAN ont participé à l'opération ALLIED FORCE. Dans le cadre de l'opération, l'ALLEMAGNE a mis en œuvre 14 Tornados. La contribution de l'Allemagne aux missions aériennes de combat était de 3% environ (celle des États-Unis de quelque 61% au total). Au début de l'opération, le nombre des avions mis à disposition par les différentes nations était encore relativement équilibré, les États-Unis en fournissant pourtant la plus grande partie. Avec presque trois quarts des aéronefs et près de 100% des avions spécialisés (ravitailleurs, transport aérien, renseignement électronique, centres de commandement volants, bombardiers lourds et moyens RESCO) vers la fin de l'opération, les États-Unis étaient nettement dominants.

Les contraintes auxquelles la KFOR s'est soumise elle-même (pas de pertes amies, altitude de vol, minimisation des dommages collatéraux non voulus, utilisation de certaines catégories de munitions) et le mauvais temps ont considérablement réduit non seulement l'effet de l'opération mais aussi la flexibilité opérative et tactique.

La défense aérienne adverse est restée intacte dans la mesure où les aéronefs amis ont été forcés de voler à une altitude sûre et, comme corollaire, d'employer surtout des armes à distance et de précision ce qui a diminué la probabilité d'atteindre les objectifs au sol. Il n'était donc pas possible d'infliger des pertes militaires aux Serbes dans la mesure prévue.

Néanmoins, il convient de constater qu'ALLIED FORCE s'est achevé par la retraite des forces terrestres serbes du KOSOVO. L'opération a été efficace, car elle a limité les capacités au sol de l'adversaire et a finalement mis fin à la catastrophe humanitaire. Elle a pourtant duré plus longtemps que prévu.

3.4.3.3 Cycle de planification

La conduite des opérations dans le cadre de la guerre aérienne repose par principe sur un cycle de planification de 72 heures. Ce cycle a également été observé lors de l'opération « ALLIED FORCE » même si, en l'occurrence, une concertation avec les forces terrestres n'était pas nécessaire. Une telle

démarche s'imposait certes pour la planification et la coordination détaillées du grand nombre de différentes forces dans un Air Task Order (ATO) minutieux de 24 heures, mais ne permettait pas de profiter pleinement de la souplesse opérationnelle dont disposent les forces aériennes. Pour les opérations futures, il faudra pouvoir réagir plus rapidement.

L'opération a également mis en évidence que les quartiers généraux et postes de commandement alliés ne disposent pas d'effectifs en nombre suffisant pour mener des opérations 24 heures sur 24 ; il a fallu recourir au soutien d'autres états-majors de l'OTAN ainsi que des nations.

3.4.3.4 Sélection et planification des cibles

Les phases d'opération (Phased Air Operation – PAO) s'articulaient de manière à permettre d'augmenter constamment la pression militaire et politique sur le gouvernement yougoslave en adoptant une stratégie graduée quant à la sélection des cibles. Si le choix des critères régissant la détermination des cibles lors des missions au KOSOVO et en ce qui concerne les cibles de la phase I obéissait aussi à des aspects militaires, il répondait en priorité à des aspects d'ordre politique. Ainsi au Conseil, chaque catégorie de cibles devait-elle être autorisée par les représentants des 19 pays membres. Faute d'autorisation pour la catégorie correspondante, 437 sur 980 cibles identifiées n'ont pu être engagées jusqu'à la fin de la campagne aérienne.

Pendant les opérations aériennes, il s'est avéré qu'un certain nombre de nations, dont l'Allemagne, n'avaient pas le droit de participer – ou en tout cas pas de manière substantielle – au processus de sélection et de planification des cibles. Dès lors, il était impossible d'examiner juridiquement si, au vu du droit international, les cibles sélectionnées constituaient bien des cibles militaires et pouvaient donc être attaquées en toute légitimité. Des erreurs d'appréciation telles que le bombardement par erreur de l'ambassade de Chine n'ont pu être rectifiées à temps par les contingents nationaux. Dans la perspective générale de la maîtrise d'un conflit, il est d'une importance cruciale d'harmoniser les objectifs politiques avec le choix des cibles et les

capacités militaires. Dans l'idéal, ce processus est censé se dérouler avant le début d'une campagne aérienne offensive.

La carence des moyens en matière de reconnaissance électronique et spatiale qui s'est soldée par une dépendance quasi totale de l'OTAN vis-à-vis de certains alliés et partenaires s'est nettement fait sentir. Celui qui n'a pas apporté sa pierre à l'édifice n'est pas traité sur un pied d'égalité lorsqu'il s'agit de prendre des décisions et d'exercer un droit de regard.

3.4.3.5 Efficacité

Les prises de vue d'impacts impressionnants transmises tout au long de cette phase ont tout d'abord conforté une fausse idée quant à l'efficacité des tirs. Il est désormais établi que l'effet produit sur les forces armées de la République fédérale de Yougoslavie était bien moindre que prévu et que l'on soupçonnait pendant la guerre. Malgré les bombardements intenses, la campagne aérienne n'a pu neutraliser la défense antiaérienne yougoslave, ni frapper de manière décisive le système de commandement de l'adversaire ni paralyser sa logistique. Les troupes serbes au KOSOVO n'ont apparemment été touchées que dans une moindre mesure comme leur retrait l'a révélé. Il apparaissait, en revanche, que les forces de la VJ/MUP avaient d'évidence réussi à tromper les armes de haute technologie en se servant de la vieille stratégie de la mise en œuvre de faux blindés et de faux canons.

3.5. Résumé et analyse

A l'origine, les trois niveaux de commandement opérationnel ont été instaurés pour mener des opérations « Article V ». Face à la menace qui pesait sur leur existence, les pays membres étaient prêts à renoncer en matière de défense à de larges pans de souveraineté nationale au profit de l'OTAN. Dans la perspective du cas de défense, la politique a cédé au pouvoir militaire de vastes compétences d'exécution afin qu'il puisse assurer en temps utile une défense efficace du territoire de l'Alliance. Les opérations « hors Article V » d'aujourd'hui n'ont plus pour toile de fond cette menace existentielle. Vu ce cadre modifié, il n'est donc pas étonnant que les

processus de concertation et de décision, la répartition des compétences entre les sphères politique et militaire ainsi qu'entre les différents niveaux de commandement opérationnel soient au banc d'essai et fassent à nouveau l'objet d'une remise en question.

3.5.1 Le niveau stratégique

Le présent mémoire a mis en évidence que les processus de concertation et de décision, les procédures régissant le travail d'état-major international et la participation des nations au niveau stratégique ont été caractérisés par des directives tardives et en partie trop imprécises ainsi que par des limitations de la marge de manœuvre militaire qui étaient politiquement motivées. Cela a généré un manque de temps à un tel point qu'on a brûlé des étapes du niveau stratégique (PCG, MC par mandatement direct du SACEUR par le Conseil de l'OTAN) et qu'on a réduit les délais prévus pour la participation des nations. Dès 2000, la situation s'est améliorée avec l'approbation du document MC 133/3 et la mise en place de nouvelles institutions (BAG). Cependant, la question de savoir si cette amélioration est la conséquence directe des mécanismes et instances de coordination nouveaux ou résulte tout simplement du net recul du nombre des décisions portant sur des orientations fondamentales ne peut pas être tranchée ici. Toujours est-il que les atermoiements politiques ont eu pour résultat une baisse de la qualité des décisions militaires prises au niveau stratégique.

3.5.2 La perte d'importance du niveau opératif

Pour ce qui concerne la fonction du niveau opératif, la présente analyse n'a guère fourni de résultats. Ceci s'explique par le fait que le COMKFOR, s'il était bien directement rattaché au niveau stratégique (SACEUR), faisait plutôt office d'un LCC étant donné la prépondérance des unités de l'armée de terre au sein de la KFOR. En outre, la prise de décisions opératives relevait souvent de la compétence nationale (par ex. la planification nécessaire à la projection des unités sur le théâtre d'opérations ainsi que la logistique des contingents nationaux). En fait, une planification opérative au

sens classique des fonctions du COMKFOR n'a été réalisée, à mes yeux, que lors de la planification et de la réalisation de l'invasion du KOSOVO (et, ici encore, sous l'influence massive des nations et du SHAPE) ainsi que de l'organisation de la défense du KOSOVO pour parer à un éventuel retour des forces armées serbes. Selon la perception des acteurs en présence, il n'y a pas eu de difficultés majeures dans les deux domaines.

Un constat similaire prévaut pour le niveau opératif d'ALLIED FORCE. Quand bien même cette opération a été placée sous le commandement d'AFSOUTH (et donc d'un HQ du niveau opératif), il s'agissait d'une opération conduite par l'armée de l'air uniquement qui ne nécessitait pas de concertation avec des unités de l'armée de terre et où les décisions étaient prises ou au niveau politico-stratégique (autorisation de catégories de cibles, Force Generation Process) ou au niveau tactique (réalisation de l'opération aérienne, cycles de planification).

Le niveau opératif étant l'échelon où, en toute autonomie, les dirigeants militaires traduisent à destination des forces subordonnées l'intention politique et les objectifs stratégiques dans des directives et des missions d'une grande portée (y compris politique) il a donc joué au KOSOVO un rôle plutôt inférieur. Il ne fait pas de doute que par rapport aux opérations « Article V » les autorités militaires ont vu leur marge de manœuvre et leur pouvoir discrétionnaire se rétrécir nettement au profit de la politique.

3.5.3 Le risque de « renationalisation » du niveau tactique

Les tâches de commandement du COMKFOR portaient avant tout sur le niveau tactique, les décisions à prendre étant cependant rarement de nature exclusivement militaire. Bien au contraire, des décisions tactiques, y compris les décisions sur des questions relatives à l'exécution de la mission militaire, revêtaient souvent une importance politique ou ont été qualifiées de politiquement significatives par les nations. A maintes reprises, des nations – sans passer par l'OTAN et en contournant les niveaux de commandement opérationnel – ont directement influencé des décisions tactiques prises sur le terrain. C'est dans cette « renationalisation » politiquement motivée du

niveau tactique (du moins par quelques nations) que réside à mon avis le vrai risque de voir les niveaux de commandement opérationnel perdre de leur compétence. La question est donc moins de savoir si le niveau stratégique s'arroge des compétences du niveau opératif et ce dernier des prérogatives du niveau tactique mais plutôt de savoir où la politique empiète sur le domaine militaire ! A ce propos, les nations choisiront en fonction de leur situation respective, l'échelon où elles s'estiment le plus efficace.

L'intervention politiquement motivée au niveau de la structure du commandement intégrée de l'OTAN est en principe une voie plus ardue à emprunter que les autres étant donné que la participation nationale est réglée par des accords et que les acteurs militaires, tant qu'ils servent au sein de cette structure, se considèrent avant tout comme des officiers de l'OTAN subordonnés à des supérieurs hiérarchiques de cette Alliance et non pas de leur pays d'origine. A cet échelon, celles parmi les nations qui s'avèrent les plus efficaces dans l'affirmation de leurs positions nationales, en même temps peuvent et veulent fournir les moyens militaires nécessaires. En revanche, l'emprise directe des nations sur leurs contingents et notamment les différents commandants nationaux est privilégiée par les nations qui, militairement faibles, ne se jugent pas assez représentées au sein de l'OTAN ou entendent jouer un rôle à part. Apparaissant en filigrane sous forme de formules insérées dans les directives de politique militaire à l'échelon politico-stratégique, les imprécisions, compromis bancals et positions nationales minoritaires refont surface sur le théâtre d'opérations au niveau tactique compromettant, en fin de compte, le succès de l'opération tout entière.

A ce propos, il serait souhaitable que la défense des intérêts nationaux ne se fasse pas directement par les contingents nationaux mais plutôt par voie indirecte, c'est-à-dire à travers la procédure de concertation et de prise de décisions de l'OTAN. Etant donné que cette démarche peut se solder également par des pertes de souveraineté, les nations ont du mal à se faire à cette idée. Sans la menace existentielle qui pesait sur les intérêts vitaux des nations du temps des opérations « Article V », cette dilution du concept de

l'OTAN en tant que communauté solidaire semble redevenue « acceptable » pour certaines nations. Celles-ci estiment, en effet, qu'elles peuvent à nouveau se permettre de faire cavalier seul. Etant donné que le succès des opérations « hors Article V », lui aussi, dépend finalement de la crédibilité, de la détermination et de la capacité de s'imposer des nations participantes, je ne pense personnellement pas que la sauvegarde des intérêts nationaux par le biais du niveau tactique soit utile pour le succès de l'opération dans son ensemble.

4 L'aviation de combat, outil du politique

4.1 L'ARME AERIENNE, VICTIME DE L'INTERET DES POLITIQUES

L'arme aérienne n'eut pas le monopole de la dilution des niveaux hiérarchiques pendant les guerres balkaniques mais son haut niveau de technicité l'a favorisé.

Les habitudes de gestion des crises qui résultent de son emploi ont fait ressortir un intérêt spontané des politiques pour ce mode d'action jugé réversible et dont on peut presque en temps réel juger des effets. Une des conséquences de l'emploi de l'arme aérienne est le confort dont le pouvoir politique croit pouvoir jouir, en espérant obtenir le règlement rapide d'une crise par la seule gesticulation. Ce confort est de courte durée, il est apprécié par des dirigeants qui refusent souvent d'aborder la question fondamentale de leur propre détermination.

L'aviation est naturellement l'outil du politique, car elle lui donne la possibilité de retarder son engagement. D'une certaine façon, elle encourage son attentisme, en lui offrant ses qualités de réversibilité et de fugacité. Les crises yougoslaves, qui furent marquées par les attermolements de coalitions internationales, toujours à la recherche de consensus, pour honorer au plus bas prix, leurs engagements de grandes puissances, reflétèrent bien cet attentisme.

Le niveau stratégique a pu, grâce au développement des communications et des moyens de restitution des missions aériennes, satisfaire son appétit de mainmise sur les opérations militaires. Cela s'est traduit par trois types d'interpénétrations, qui toutes ont modifié le cours des opérations.

Le premier exemple d'interpénétration fut lié à la création d'une zone d'exclusion aérienne en BOSNIE, dans laquelle seuls les avions de l'OTAN et de l'ONU étaient autorisés à voler. Le deuxième exemple est lié aux

conditions dans lesquelles s'est exercé l'appui aérien des Casques Bleus, pris à partie par les belligérants. Le troisième exemple concerne l'élaboration du plan de frappe pendant la guerre aérienne au KOSOVO.

4.2. OPERATION DENY FLIGHT CREATION D'UNE ZONE D'EXCLUSION AERIENNE EN BOSNIE

Le 12 avril 1993 commence l'opération DENY FLIGHT. Les avions de l'OTAN reçoivent pour mission de faire respecter au dessus de la BOSNIE, une zone d'exclusion aérienne. Seuls les avions de l'ONU sont autorisés à utiliser l'espace aérien bosniaque.

Un an plus tôt étaient abattus par erreur dans le nord de l'IRAK, deux hélicoptères « Blackhawk » américains, que des pilotes de F15 avaient confondus avec des MI 24 irakiens. Une grande émotion avait alors secoué la communauté aéronautique. Les règles d'engagement de l'opération naissante furent incontestablement influencées par le traumatisme causé par ces tirs fratricides.

Mais ces règles traduisirent également l'extrême sensibilité médiatique et politique des opérations se déroulant en BOSNIE. On sentait bien en effet que la destruction du moindre aéronef pouvait avoir des conséquences très fâcheuses dans les milieux politiques. Confusément, on percevait que, d'un jour à l'autre, sanctionner une violation pouvait devenir absolument inopportun pour l'autorité politique engagée dans une négociation sensible sur le terrain, ou au contraire constituer une priorité destinée à envoyer un signal fort aux belligérants.

En temps de paix, au dessus de la métropole par exemple, les avions susceptibles d'être interceptés sont répartis en plusieurs catégories, en fonction de leur nature, de leur vitesse, de leur comportement, de la menace potentielle qu'ils représentent. Cette répartition s'appelle la classification. Elle permet d'associer clairement à la catégorie, une série de mesures coercitives, qui vont de la contrainte d'itinéraire à la destruction. L'intercepteur lorsqu'il se dirige vers l'appareil contrevenant aux règles de

l'air, connaît l'ensemble des actions qui sont à sa disposition pour agir. La situation est donc relativement confortable pour le pilote de l'intercepteur, dans la mesure où il sait pouvoir engager une action, sans forcément dépendre d'instructions complémentaires émanant de la haute autorité de défense aérienne.

En temps de crise, une telle classification existe aussi. Elle doit permettre aux pilotes de défense aérienne de conserver l'initiative des combats, en leur permettant de faire usage de leurs armes le plus tôt possible. Cette classification repose sur l'exploitation d'un ensemble de capteurs électroniques, permettant l'identification fine des avions interceptés, alors que ceux-ci sont encore hors d'atteinte. A chaque catégorie correspondent ensuite des règles d'engagement définissant le bon emploi des armes. Celles-ci ont pour but de définir l'autonomie dont dispose le pilote de chasse pour déclarer qu'un appareil est hostile et qu'il doit donc être abattu. Le but recherché est de garantir qu'aucun pilote ne commettra d'erreur en détruisant un avion.

La portée maximale de la plupart des missiles d'interception avoisine les cinquante kilomètres. A cette distance il est impossible de voir un avion de combat. Exploiter un tel armement suppose donc d'être capable d'identifier avec certitude l'appareil intercepté avec d'autres moyens que la vue du pilote.

Les moyens d'identification électronique dont on peut disposer à bord d'un chasseur sont l'interrogation IFF, la reconnaissance de la signature des moteurs de la cible, la reconnaissance des émissions radar de la cible. A ces moyens s'ajoutent ceux des AWACS et des avions de recueil du renseignement électromagnétique. Mais aucun système d'identification n'est infallible, tous ont des limitations d'emploi. Un mauvais traitement des ambiguïtés peut conduire à une erreur d'appréciation et donc à une méprise lourde de conséquences. Réduire la probabilité d'une erreur nécessite donc d'accumuler les garanties, en utilisant conjointement plusieurs systèmes disponibles.

Très schématiquement, on peut dire que les règles d'engagement sont d'autant plus restrictives que le nombre de moyens requis pour identifier l'aéronef intercepté est élevé.

Si la situation aérienne impose d'agir dans l'urgence, quand les intérêts vitaux d'un pays sont menacés, on peut admettre que le commandement puisse assumer la destruction malencontreuse d'appareils neutres ou amis. Il peut donc autoriser l'ouverture du feu après une identification sommaire, ne reposant que sur un seul moyen, par exemple l'interrogation IFF.

A l'inverse, si la situation s'apparente à une opération de maintien de la paix, très médiatisée, dans un contexte politique sensible, il est inenvisageable de commettre la moindre erreur d'appréciation. Le commandement peut donc ne pas se satisfaire des moyens d'identification de l'intercepteur, juger insuffisantes les informations complémentaires données par un AWACS, et exiger que les pilotes s'approchent de l'appareil intercepté jusqu'à pouvoir l'identifier visuellement. Il faut alors qu'aux critères objectifs que sont la nature de l'appareil intercepté et sa position dans l'espace, le pilote ajoute des critères plus subjectifs tels que le comportement et les intentions apparentes de l'aéronef suspect.

En BOSNIE, les règles d'engagement nous imposaient d'identifier visuellement nos objectifs et de rendre compte de ce que nous pouvions voir, avant d'entreprendre une quelconque mesure coercitive. **A u c u n** des moyens d'identification électronique embarqués ne suffisaient à classer une menace, même corrélés par ceux d'un AWACS.

Il y a deux façons d'interpréter des règles d'engagement aussi restrictives :

- la sensibilité était telle que même l'utilisation conjointe de tous les moyens d'identification disponibles ne permettait pas de donner suffisamment de garanties au pouvoir politique, de tranquilliser le décideur.
- la classification à priori des contrevenants n'était tout simplement pas possible. En effet, une même violation était ressentie différemment selon la

période et surtout la nationalité des coupables. Seule l'autorité politique connaissait donc la réponse à donner à une provocation, puisqu'elle variait au gré de la sensibilité du moment.

Cette volonté de la part du niveau stratégique de s'immiscer dans le contrôle des interceptions révèle le caractère emblématique que pouvait revêtir une action aérienne en ex-Yougoslavie. L'événement aérien pouvait avoir des conséquences stratégiques, sans rapport avec la gravité toute relative de la situation tactique. Mais cet entrisme, rendu possible par le suivi en direct de la situation aérienne, ne fut pas sans mettre parfois les équipages dans des situations plus qu'inconfortables.

Il fallait donc rendre compte de ce que l'on voyait, ce qui sous-entendait d'être capable de « figer » une situation aérienne pendant de longues minutes, en attendant la réponse de l'autorité. Mais il est très difficile de concevoir qu'une situation, dont le dénouement intervient normalement au bout de quelques secondes, puisse durer tant que le niveau supérieur n'en perçoit pas toute l'acuité. Comment faire en effet pour ne pas compromettre un avantage tactique, qui repose sur une grande différence de vitesse, si l'on demande à l'intercepteur de réduire son allure pour "accompagner" sa cible, jusqu'à ce que la décision d'engagement lui parvienne? L'effet de surprise disparaît, les deux avions se déplacent et sortent parfois de la zone dans laquelle le mandat des intercepteurs s'exerce, la prise de risque augmente considérablement, car toute l'attention de l'intercepteur est accaparée par sa cible.

Cette situation était très difficile à assumer pour les pilotes car le temps de réponse de l'autorité, s'il était trop important, donnait l'occasion aux avions interceptés de quitter l'espace aérien bosniaque, de se poser, ou de profiter d'une aggravation météo pour échapper aux poursuites. C'est ainsi que les avions serbes opérant à partir du terrain d'Udbina en Krajina, pouvaient frapper en toute impunité l'enclave musulmane de Bihac, dans le nord ouest de la BOSNIE. Ils pouvaient décoller dans l'espace aérien croate sans être inquiétés, franchir la frontière bosniaque, se diriger vers Bihac et s'enfuir, puisque leur présence dans l'espace aérien bosniaque ne durait que

quelques minutes, trop peu pour que des avions de l'OTAN puissent obtenir une autorisation d'engagement. Seule, la destruction du terrain d'Udbina permit de mettre un terme à cette situation absurde, née d'un refus de l'autorité politique d'assouplir les règles d'engagement.

Les règles d'engagement furent vite comprises puis exploitées par toutes les parties en guerre, lesquelles ne volèrent plus que par très mauvaise condition météo, retardant ainsi leur identification visuelle.

A cause de ce manque d'initiative laissé aux équipages, de cette volonté des niveaux supérieurs de s'immiscer dans l'exécution tactique des missions aériennes, de nombreuses interceptions réussies ne se sont pas soldées par des victoires aériennes. Mais le comble est que l'autorité politique s'en est ému et s'est irrité du manque de résultats obtenus. Peut-être y a-t-il là une incohérence à souligner ?

4.3. APPUI DES FORCES DE LA FORPRONU PAR LES AVIONS DE L'OTAN.

Le refus "onusien" d'accorder les prérogatives de défense de la force à son commandant

Le Général Cot, qui a commandé la FORPRONU de mars à décembre 94, s'est ému des réticences de l'ONU vis à vis de l'emploi de l'arme aérienne, fut-ce pour des motifs légitimes de protection des Casques Bleus. Il a donc plaidé pendant tout son séjour en ex-Yougoslavie, pour obtenir ce droit élémentaire à la légitime défense, par le moyen qui lui paraissait le plus à même d'assurer la couverture rapide d'un dispositif terrestre très dilué, c'est à dire l'appui aérien. Sa détermination a permis de mettre en place les moyens militaires de guidage des avions de combat. C'est en effet pendant son mandat que l'armée de l'air française a commencé le déploiement au sol, aux côtés des Casques Bleus, de pilotes de combat « banalisés », aptes à assurer la liaison avec leurs camarades restés dans la troisième dimension. Mais le pragmatisme du Général s'est heurté au refus obstiné des diplomates de l'ONU, qui refusaient de considérer que le recours à l'aviation pouvait faire partie des outils mis quotidiennement à la disposition

d'un commandant d'une force des Nations Unies. En effet, l'aviation était associée, dans la culture "onusienne", à un parti pris incompatible avec le maintien de la stricte neutralité, nécessaire aux forces d'interposition. Elle était aussi synonyme d'une escalade mal maîtrisée et de méthodes brutales de règlement des crises, incapables de prendre en compte leur complexité.

Le Général n'a donc pas eu gain de cause dans la mesure où il n'obtint pas l'autorisation d'employer l'aviation sans consultation préalable de l'autorité politique, ce qui était souvent totalement incompatible avec l'urgence ayant conduit à une demande d'appui aérien. Le niveau politique de l'ONU continua donc d'exercer jusqu'au bout le contrôle de la décision d'engagement des avions de l'Alliance, ce qui induisait dans le meilleur des cas, quatre heures de délais et d'attente pour les troupes ayant réclamé un appui. Jusqu'à l'engagement de la force de réaction rapide du mois d'août 1995, les Nations Unies refusèrent donc à la FORPRONU le recours efficace à la protection de l'aviation de combat, au motif qu'elle ne souhaitait pas déléguer l'autorisation d'engagement. Cette situation fut très dommageable, en particulier en décembre 94, dans la poche de Bihac, lorsque des Casques Bleus, pris sous le feu des forces serbes, réclamèrent une protection. Ils obtinrent immédiatement la mise à disposition de plusieurs dizaines d'avions de combat par l'OTAN, qui survolèrent la zone des combats, sans pouvoir agir faute d'une autorisation donnée par Monsieur Akashi, Haut Représentant des Nations Unies en ex-Yougoslavie. Lorsque la décision d'engagement parvint aux avions, la météo s'était dégradée, ne permettant plus de garantir l'absence de dommages collatéraux, et la plupart des avions étaient repartis, à court de carburant.

Dans ce deuxième exemple, on voit à quel point le contrôle exercé par les niveaux supérieurs put nuire au bon déroulement des opérations militaires, ou au moins à une certaine logique de "terrain".

4.4. GUERRE DU KOSOVO

Les démocraties n'étaient pas prêtes à s'engager dans une opération terrestre de grande envergure, car les différents scénarios envisagés prévoyaient au minimum le déploiement de 75 000 hommes. Une telle opération nécessitait la coopération de pays limitrophes, comme la Hongrie, pour permettre une lente montée en puissance, et n'était pas exempte de risques de régionalisation du conflit. Les opinions publiques n'étaient pas non plus préparées à une telle perspective. Les membres de l'Alliance ont donc opté pour la solution du « tout aérien », qui semblait permettre de surmonter la traditionnelle opposition entre les nécessités de l'action et le débat démocratique, garant de la légitimité de la guerre. Mais cette guerre aérienne ne fut entreprise que dans la mesure où aucune autre option n'offrait le triple avantage de l'instantanéité, de la réversibilité, d'une faible probabilité de dommages collatéraux dans la population civile. En d'autres termes, l'option du tout aérien fut retenue faute de mieux, car elle avait pour principale vertu de préserver la cohésion de l'Alliance, en permettant aux démocraties de ne pas affronter l'hostilité de leurs opinions publiques. Mais cette pression aérienne, qui se voulait conçue avant tout comme une semonce, éventuellement suivie de frappes intensifiées, fut l'objet d'un contrôle très strict exercé par les autorités politiques. La définition des objectifs, leurs positions, leurs nombres, étaient définis et actualisés selon la procédure du silence ou de l'abstention constructive. Ce que certains ont par la suite appelé un dialogue stratégique persuasif, obéissait avant tout à une logique politique. Certes les buts de guerre de la coalition furent atteints, mais ce fut au prix de multiples incohérences, ayant entraîné les réserves de bien des militaires, persuadés qu'une stratégie moins graduée aurait offert des résultats plus rapides. L'OTAN ne possède pas de mécanisme capable d'imposer le respect d'un ensemble commun de normes ni d'assurer leur interprétation commune. Cela reste du ressort de chaque Etat membre, ce qui conduit à des inconsistances dans l'application des règles. Les représentants de l'OTAN ont expliqué que, durant l'opération Force alliée,

l'Alliance désignait les cibles aux Etats membres, et que ceux-ci pouvaient les refuser si, par exemple, de leur point de vue, l'attaque violait le droit international, voire leurs propres lois nationales. Si une cible était refusée comme étant illégale par le pays désigné, elle n'était pas transmise à un autre pays, affirmèrent les porte-parole de l'Alliance. Il n'est toutefois pas évident qu'il en ait été ainsi en pratique. Dans au moins un cas, lors de l'attaque des locaux de la Radio- Télévision Serbe (RTS), il semble que l'opération a été maintenue en dépit de désaccords parmi les membres de l'OTAN quant à sa légalité. « Nous devons comprendre, - expliquait le Général Michael Short, commandant des forces aériennes alliées du sud de l'Europe, - comment rester dans les limites que nos partenaires de coalition imposent à eux-mêmes et à nous. Certaines nations n'attaqueront pas des cibles que ma nation attaquerait. Des nations ne partagent pas avec nous la définition de ce qu'est une cible militaire valide, et nous devons en tenir compte... » Malgré les tentatives du commandement de l'OTAN pour minimiser les conséquences d'une telle imbrication des niveaux stratégique, opératif et tactique, le contrôle exercé par chacune des nations participantes a pu compromettre la cohérence de l'action militaire, notamment lorsque des frappes étaient menées unilatéralement par des équipages américains, sans que leurs homologues européens en soient même avertis. « Tous les pays de l'Alliance Atlantique ont agi dans le cadre de l'OTAN, avec une coordination, une discussion sur les cibles, a déclaré à la BBC, M. Hubert Védrine, ministre français des affaires étrangères. Mais les Etats-Unis ont eu une action américaine en plus. C'étaient des moyens nationaux, avec une décision nationale commandée depuis les Etats-Unis. Et les alliés européens ne connaissaient pas ces autres actions. »

CONCLUSION DU MEMOIRE

Les guerres balkaniques ont donc été un terrain favorable pour de multiples formes d'interpénétration. Les causes de ces dysfonctionnements furent à la fois conjoncturelles, le théâtre étant d'une grande complexité et structurelles, car ces crises ont mis en évidence l'imbrication très étroite qui existera désormais entre les fonctions civiles et militaires.

L'aviation fut particulièrement concernée par cette dilution des niveaux, parce qu'elle met en œuvre une technologie qui autorise au niveau stratégique un contrôle très étroit des opérations aériennes. Mais elle n'eut pas le monopole de cette confusion des genres ; les unités terrestres ont elles aussi été confrontées à des tentatives d'ingérence bien compréhensibles de la part du niveau politico-stratégique. Ces modes de fonctionnement ne furent pas sans effet pervers, mais il faut prendre acte de cette possibilité que le développement des communications offre désormais au pouvoir politique, pour adapter en permanence l'usage de la force, après en avoir presque en direct observé les effets. Il ne faut pas s'en offusquer mais faire le deuil des opérations militaires menées dans un espace physique bien délimité, avec un mandat clair, dont on attend l'issue avant d'entreprendre les négociations. Il est maintenant normal que le pouvoir politique s'intéresse au détail des opérations militaires, puisqu'il en a les moyens.

Cependant cette évolution ne doit pas se faire dans un seul sens. Il ne faut pas se contenter d'une implication unilatérale du niveau politique vers les niveaux inférieurs, mais réclamer que les officiers généraux soient associés à la réflexion sur les buts politiques de la guerre, pour interagir avec le pouvoir politique à tous les niveaux, du stratégique vers le tactique.

Pourquoi une telle nécessité ?

Il s'agit avant tout de minimiser les effets pervers d'une imbrication à sens unique, en permettant aux échelons inférieurs de comprendre le sens d'une action décorrélée de la pure nécessité militaire, mais dictée par des impératifs politico-stratégiques. Il s'agit aussi de garantir que les forces armées sauront faire évoluer les modes d'action au gré des nécessités, tout en préservant toujours l'esprit de la mission.

L'exemple de la prise d'otage en BOSNIE du printemps 95 est, de ce point de vue, tout à fait symptomatique. Les unités encerclées par les forces serbes, et sommées de se rendre, ont été livrées à elles-mêmes dans ce moment très critique, alors qu'elles avaient été habituées à être guidées jusque dans les moindres détails, dans des situations de routine. Leurs hésitations furent bien compréhensibles, compte tenu des éléments tenus dont disposaient à ce moment les chefs de détachement et personne ne saurait leur reprocher leurs décisions. Mais cette situation, qui a pu paraître choquante lorsque des drapeaux blancs sont apparus, prouve à quel point l'interpénétration des niveaux peut aboutir à une perte du sens de l'initiative pour les exécutants. Sans doute, vu de Paris, était-il inopportun de se rendre, à ce moment de la crise yougoslave. Mais cette appréciation de situation par le niveau politique était nouvelle, la sensibilité du gouvernement français ayant évolué peu de temps avant cette ultime provocation des serbes de BOSNIE et ce changement n'avait sans doute pas été relayé jusqu'au niveau des unités de combat. Celles-ci ont donc été désemparées lorsqu'il s'est agi pour elles d'adopter, sans aucune directive précise, un comportement en rapport avec la sensibilité politique du moment, alors que celle-ci avait si souvent changé auparavant. La solution à cette situation était double. Il fallait d'abord que les niveaux supérieurs assument pleinement leur entrisme dans l'exécution tactique. Autrement dit, le contrôle serré des unités combattantes devait s'exercer aussi dans les situations critiques, avec des conséquences nettement plus dramatiques qu'une confortable situation de routine. Il fallait ensuite que les changements rapides de la sensibilité politique soient immédiatement expliqués et traduits en ordres clairs à tous les niveaux

d'exécution. Ce dernier point suppose que les officiers généraux soient associés à la réflexion stratégique.

Le général de la Presle, qui a assuré le commandement de la FORPRONU, est personnellement convaincu de cette nécessité, au point qu'il a soutenu devant le Président de la République que les échecs successifs des différents plans de paix, élaborés par les groupes de contact, furent dus au fait que les commandants des forces militaires présentes sur le terrain n'avaient pas été associés à leur élaboration.

Une telle évolution bouleverserait les habitudes de nombreux officiers, habitués au confort moral de n'être pas associés aux décisions qu'ils doivent faire appliquer par la suite, mais elle est un gage d'efficacité et de cohérence. Elle bouleverserait aussi la classe politique française, peu soucieuse d'associer les officiers à la réflexion stratégique, car des considérations culturelles et statutaires ne permettent pas d'envisager pour l'instant que ceux-ci puissent jouir de la même considération que leurs homologues anglo-saxons.

Cependant cette évolution est ressentie comme étant une véritable nécessité par de nombreux officiers généraux de toutes les armées. Le général de La Presle appréciait de pouvoir suivre « pas à pas » le haut représentant des Nations Unies en ex-Yougoslavie, Monsieur Akashi, parce qu'il était certain ainsi de ne rien perdre des derniers développements de la situation politique. Cette association étroite avec l'autorité politique lui permettait de s'assurer que ses directives respectaient l'esprit de la mission qui lui était confiée.

ANNEXES

ANNEXE 1

: PRINCIPALES RESOLUTIONS DE L'ONU CONCERNANT LA BOSNIE

ANNEXE 2

LE QG ONU DU SECTEUR SARAJEVO FIN 1992

ANNEXE 3

POSITION DE LA SFOR AU SEIN DE LA STRUCTURE DE COMMANDEMENT
OTAN AVANT LE 18/01/01

ANNEXE 4

POSITION DE LA SFOR AU SEIN DE LA STRUCTURE DE COMMANDEMENT
OTAN DEPUIS LE 18/01/01

ANNEXE 5:

STRUCTURE MILITAIRE ET CIVILE DE L'OTAN

ANNEXE 6

STRUCTURE MILITAIRE DE L'OTAN

ANNEXE 7

COMMANDEMENT INTERNATIONAL MILITAIRE

ANNEXE 8

COMITES MILITAIRES PRINCIPAUX

ANNEXE 9

STRUCTURE DE LA BRIGADE MULTINATIONALE NORD

ANNEXE 10

ETAT MAJOR KFOR III

ANNEXE 1

: PRINCIPALES RESOLUTIONS DE L'ONU CONCERNANT LA BOSNIE

- Résolution 713 (25 septembre 1991) : embargo général et complet sur toutes les livraisons d'armements et d'équipements militaires à la Yougoslavie.
- Résolution 743 (21 février 1992) : décision de déployer une Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) en Yougoslavie, pour une première période de douze mois.
- Résolution 757 (15 mai 1992) : sanctions économiques à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro).
- Résolution 758 (8 juin 1992) : élargissement du mandat de la FORPRONU à la réouverture de l'aéroport de Sarajevo.
- Résolution 761 (29 juin 1992) : autorisation donnée au Secrétaire général de déployer des éléments additionnels de la FORPRONU pour assurer la sécurité et le fonctionnement de l'aéroport de Sarajevo et l'acheminement de l'aide humanitaire.
- Résolution 764 (13 juillet 1992) : autorisation donnée à nouveau au Secrétaire général de déployer des éléments additionnels de la FORPRONU pour assurer la sécurité et le fonctionnement de l'aéroport de Sarajevo et l'acheminement de l'aide humanitaire.
- Résolution 770 et 771 (13 août 1992) : autorisation de recours à la force pour protéger les convois humanitaires en BOSNIE HERZOGOVINE et exigence d'accès aux camps de prisonniers.
- Résolution 776 (14 septembre 1992) : élargissement du mandat de la FORPRONU permettant la protection des convois humanitaires en BOSNIE HERZOGOVINE.
- Résolution 781 (9 octobre 1992) : création d'une zone d'exclusion aérienne au-dessus de la BOSNIE HERZOGOVINE.
- Résolution 795 (11 décembre 1992) : déploiement de 700 Casques Bleus en Macédoine.
- Résolution 808 (22 février 1993) : création d'un tribunal international pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit humanitaire international commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991.
- Résolution 816 (31 mars 1993) : autorisation de recours à la force pour faire appliquer la zone d'interdiction de survol de la BOSNIE HERZOGOVINE.

- Résolution 820 (17 avril 1993) : blocus économique de la Serbie si refus du plan de paix "Vance-Owen" par les Bosno-serbes.
- Résolution 824 (6 mai 1993) : création des zones de sécurité de Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac et Srebrenica.
- Résolution 836 (4 juin 1993) : autorisation de recours à la force pour faire respecter les zones de sécurité.
- Résolution 942 (23 septembre 1994) : durcissement des sanctions à l'encontre des Serbes de BOSNIE.
- Résolution 943 (25 septembre 1994) : allègement de l'embargo à l'encontre de la Serbie.
- Résolution 947 (30 septembre 1994) : reconduction du mandat de la FORPRONU jusqu'au 31 mars 1995.
- Résolution 958 (19 novembre 1994) : décision d'étendre les frappes aériennes aux territoires occupés par les Serbes en Croatie.
- Résolutions 981, 982 et 983 (31 mars 1995) : reconduction du mandat de la FORPRONU jusqu'au 30 novembre 1995. Division de la FORPRONU en trois forces distinctes, appelées Opération des Nations Unies pour le rétablissement de la confiance (ONURC) en Croatie, FORPRONU en BOSNIE, et force de déploiement préventif des Nations Unies (FORDEPRENU) en Macédoine. Redéfinition du mandat de l'ONURC qui passe à 8000 hommes.

ANNEXE 2

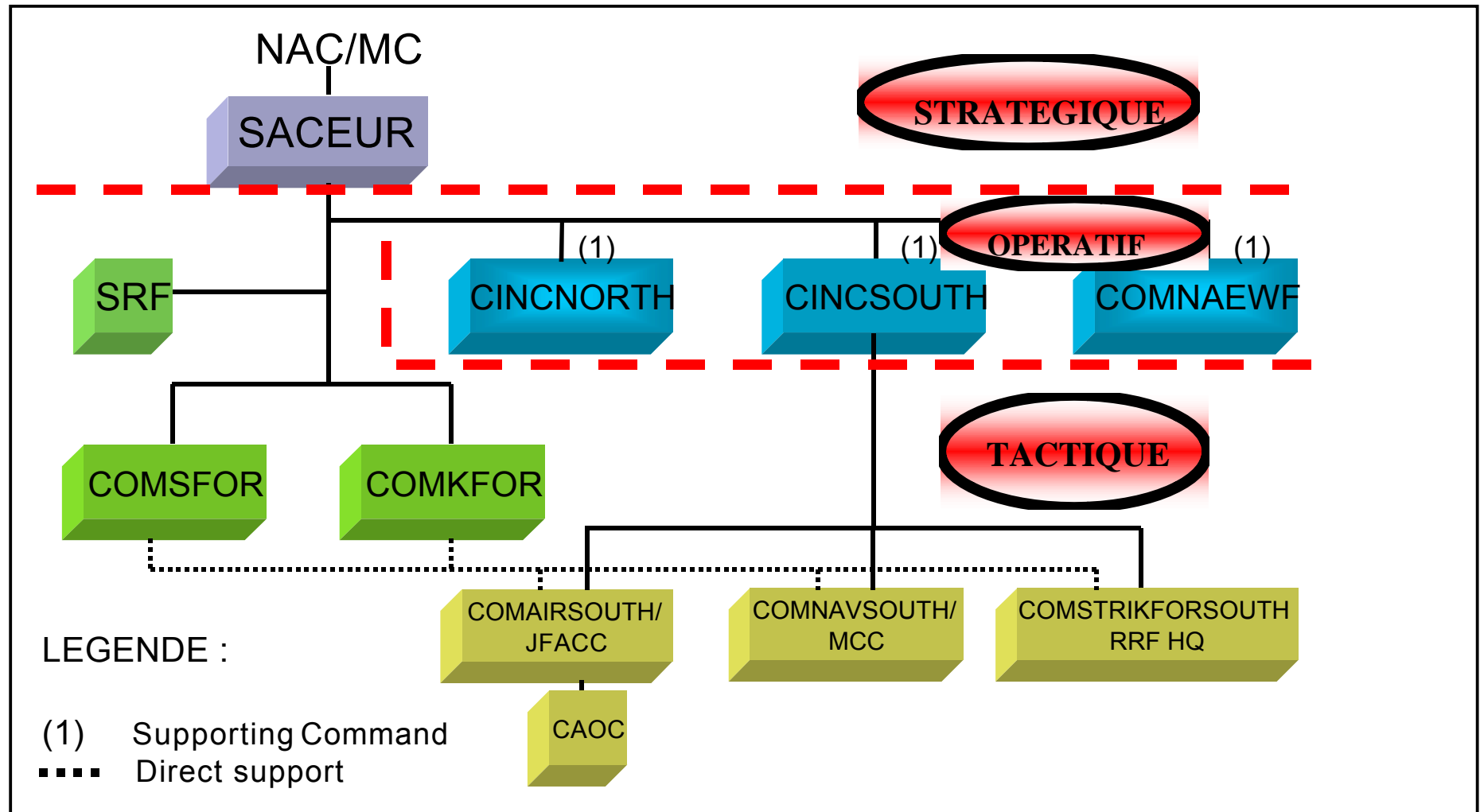
LE QG ONU DU SECTEUR SARAJEVO FIN 1992

FONCTION	GRADE	NOM	NATIONALITE
Sector Commander	GAL	ABD-EL-RAZEK	EGYPTE
Deputy Sector Commander	COL	DAVOUT	FRANCE
Staff Officer to SC	MAJ	RETA	ARGENTINE
Staff Officer to DSC	ASP	DUQUESNE	FRANCE
Chief of Staff	COL	BEZROUCHENKO	UKRAINE
Staff Officer to COS	CNE	TROUHKIN	UKRAINE
Senior Operation Officer	MAJ	JACKSON	CANADA
Deputy to SOO	CBA	DUPLEIX	FRANCE
Senior Logistic Officer	LCL	AICARDY	FRANCE
Supply Officer	MAJ	YAKOVIN	UKRAINE
Maintenance Officer	MAJ	ABD ROUF	EGYPTE
Food Officer	CNE	LEGRAND	FRANCE
Senior Military Observer Officer	LCL	MOLE	GB
Deputy to SMOO	MAJ	BARTON-ANCLIFF	GB
Senior Military Personnel Officer	MAJ	BARLING	CANADA
Military Personnel Officer	LTN	DEWULF	FRANCE
Welfare Officer	CNE	LIOUKHIN	UKRAINE
Sector Engineer	CBA	MAUFFRAIS	FRANCE
Engineer Officer	CNE	ROKITA	FRANCE
Engineer Officer	CNE	SALEM	EGYPTE
Senior Liaison Officer	LCL	MAGDY	EGYPTE
Liaison Officer	MAJ	DANILENKO	UKRAINE
Liaison Officer	MAJ	DROUZHIN	UKRAINE
Liaison Officer	CBA	GUEDON	FRANCE
Liaison Officer	CNE	SADEK	EGYPTE
Liaison Officer	LTN	SHERIFF	EGYPTE
Liaison Officer	M.	LUKIC	SERB
Liaison Officer	M.	STARCEVIC	SERB
Liaison Officer	M.	IVIC	BIH
Liaison Officer	M.	DELIC	BIH

Senior Military Information Officer	MAJ	BALABAY	UKRAINE
Military Information Officer	CNE	DE BOUDEMANGE	FRANCE
Civil Affairs Officer	M.	MAGNUSSON	USA
Civil Affairs Officer	M.	ABD EL RAZEK	PALESTINE
Civil Affairs Officer	M.	YUSSUF	SOMALIE
Military Police (chief)	CNE	LORDON	FRANCE
Civpol Office (chief)	M.	HALL	CANADA
Camp Commander	CBA	SANICHANH	FRANCE
HQCOY Commander	CNE	DUHESME	FRANCE
Deputy to HQCOY CDER	CNE	LA ROQUETTE	FRANCE
Dutch Signal Platoon Leader	MAJ	SIERKSMA	PAYS-BAS
Administrative Officer		Changement chaque semaine	
UNHCR (chief)	M.	HOLLINGWORTH	CANADA

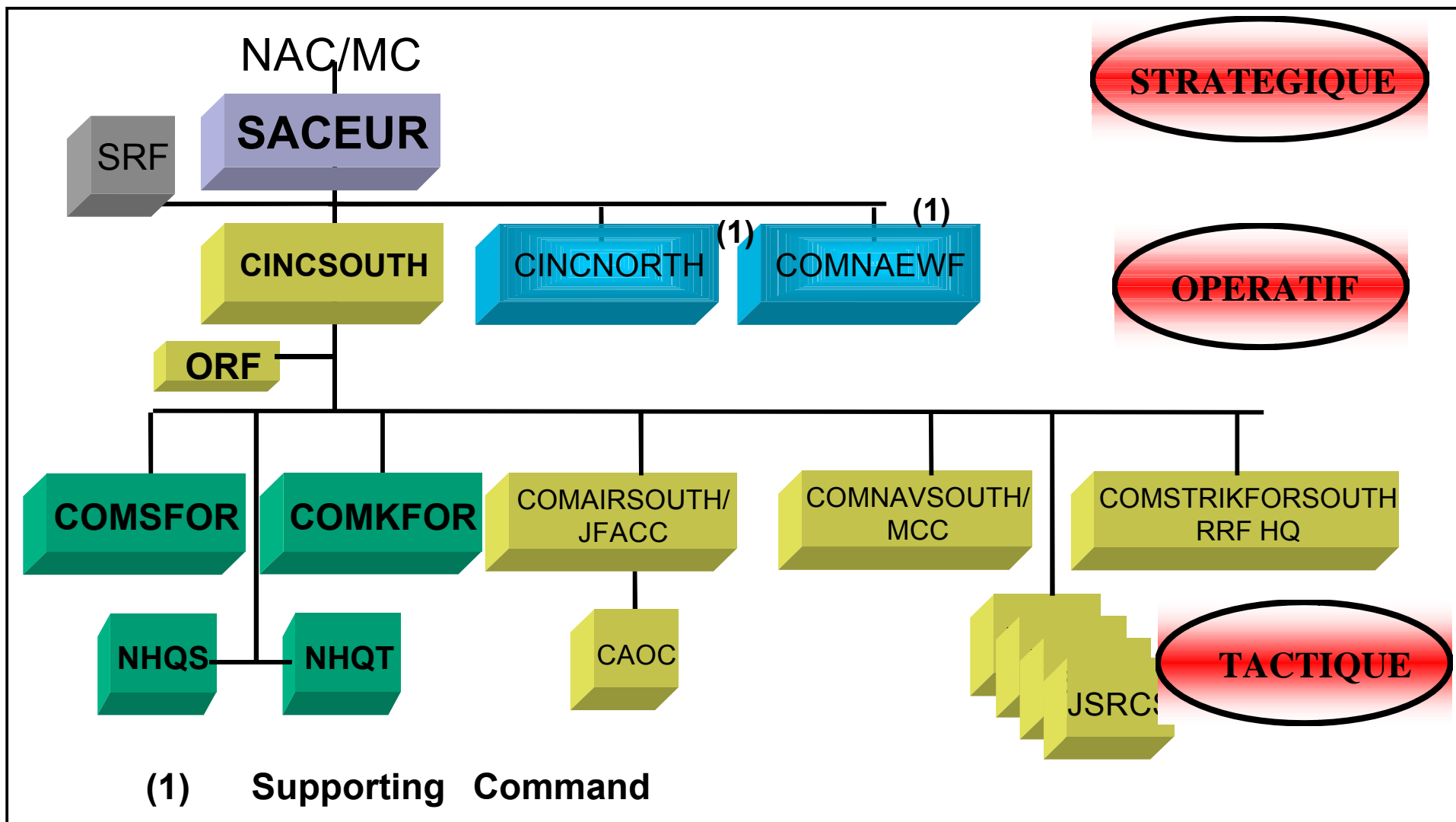
ANNEXE 3

POSITION DE LA SFOR AU SEIN DE LA STRUCTURE DE COMMANDEMENT OTAN AVANT LE 18/01/01

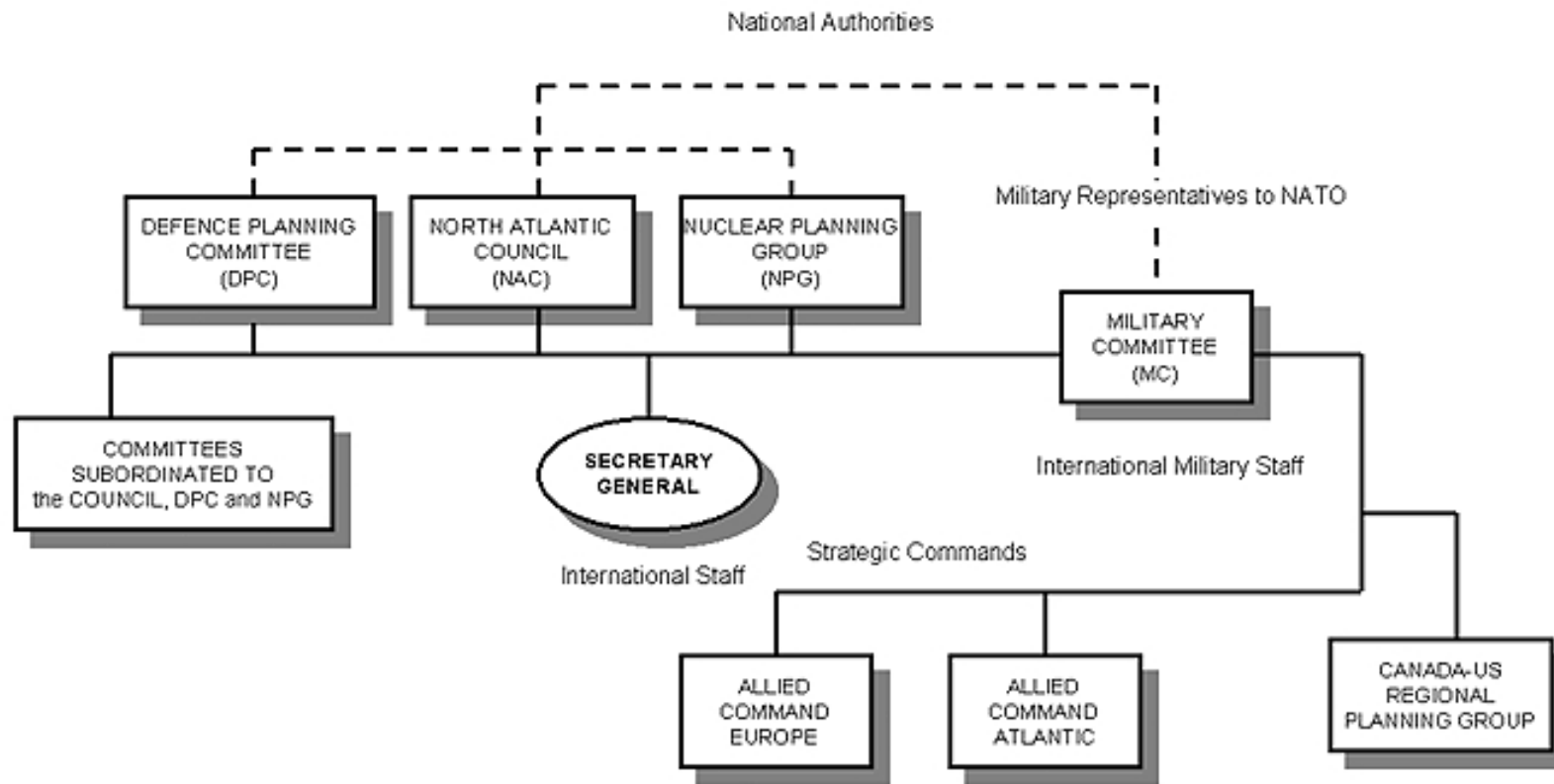


ANNEXE 4

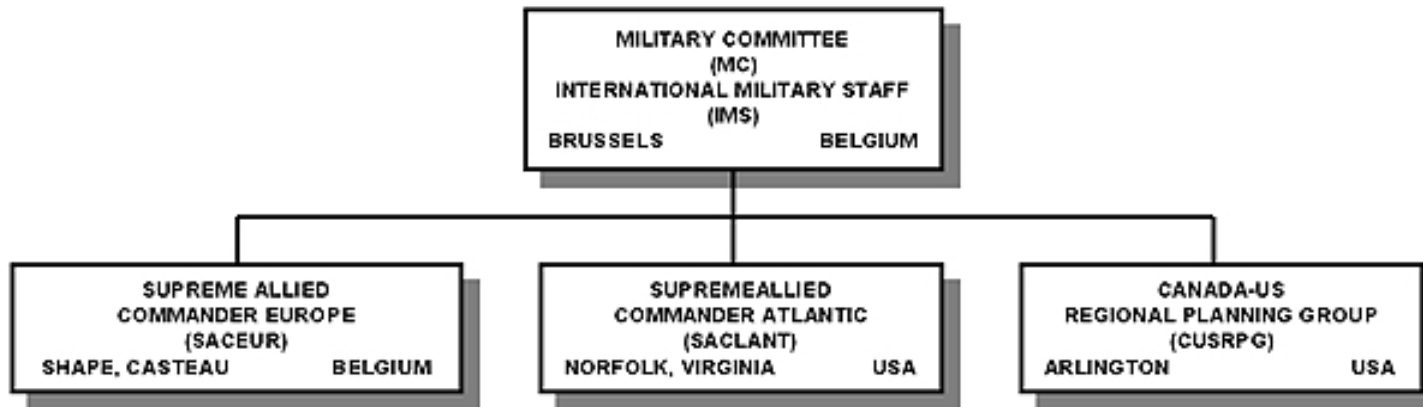
POSITION DE LA SFOR AU SEIN DE LA STRUCTURE DE COMMANDEMENT OTAN DEPUIS LE 18/01/01



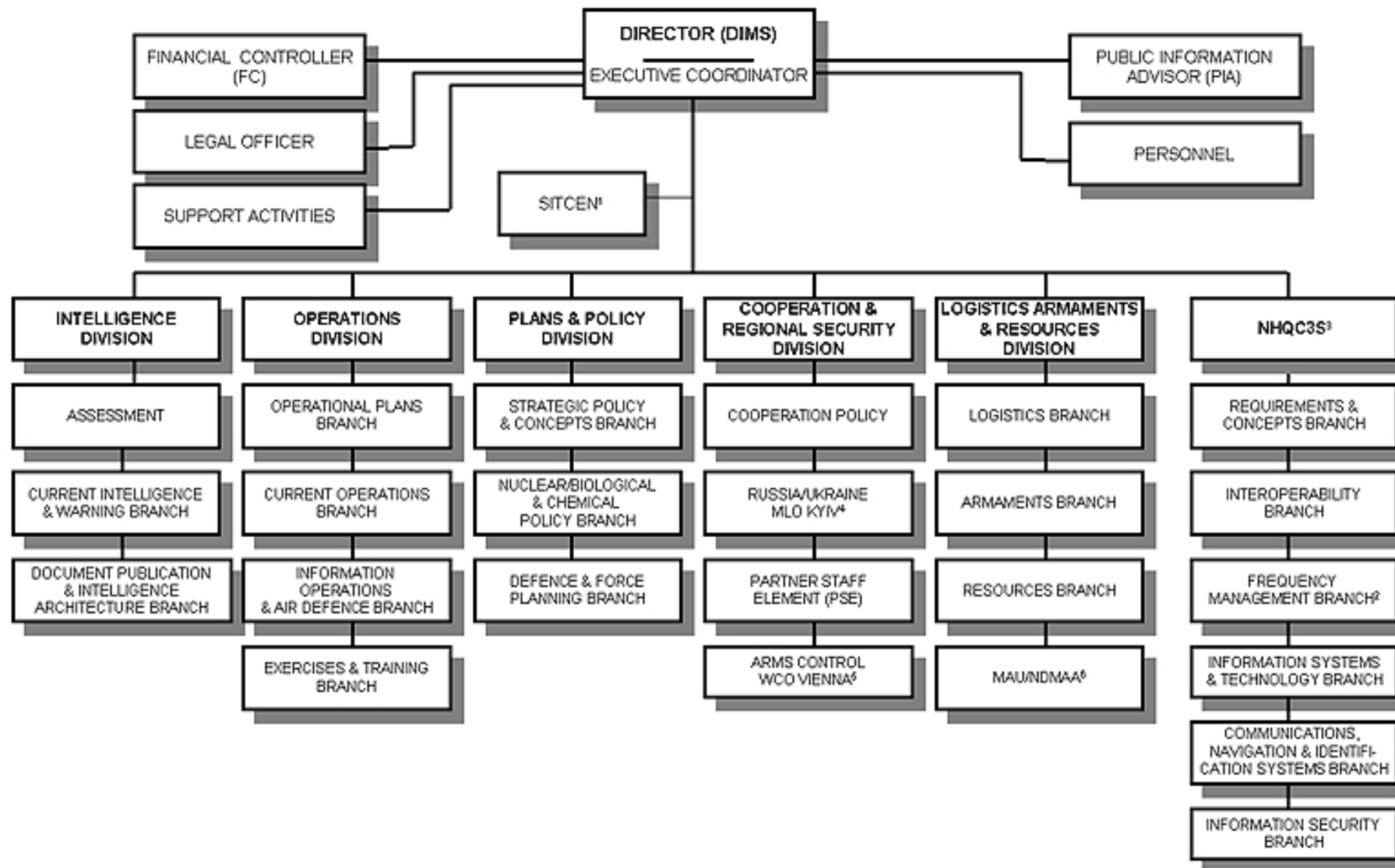
NATO's Civil and Military Structure



NATO's Military Structure



The International Military Staff



(1) The Situation Centre (SITCEN) reports to the Assistant Secretary General for Defence Planning & Operations but is directed on a day-to-day basis by the Director of the International Military Staff.

(2) The Information Systems and Technology Branch serves both the International Staff and International Military Staff.

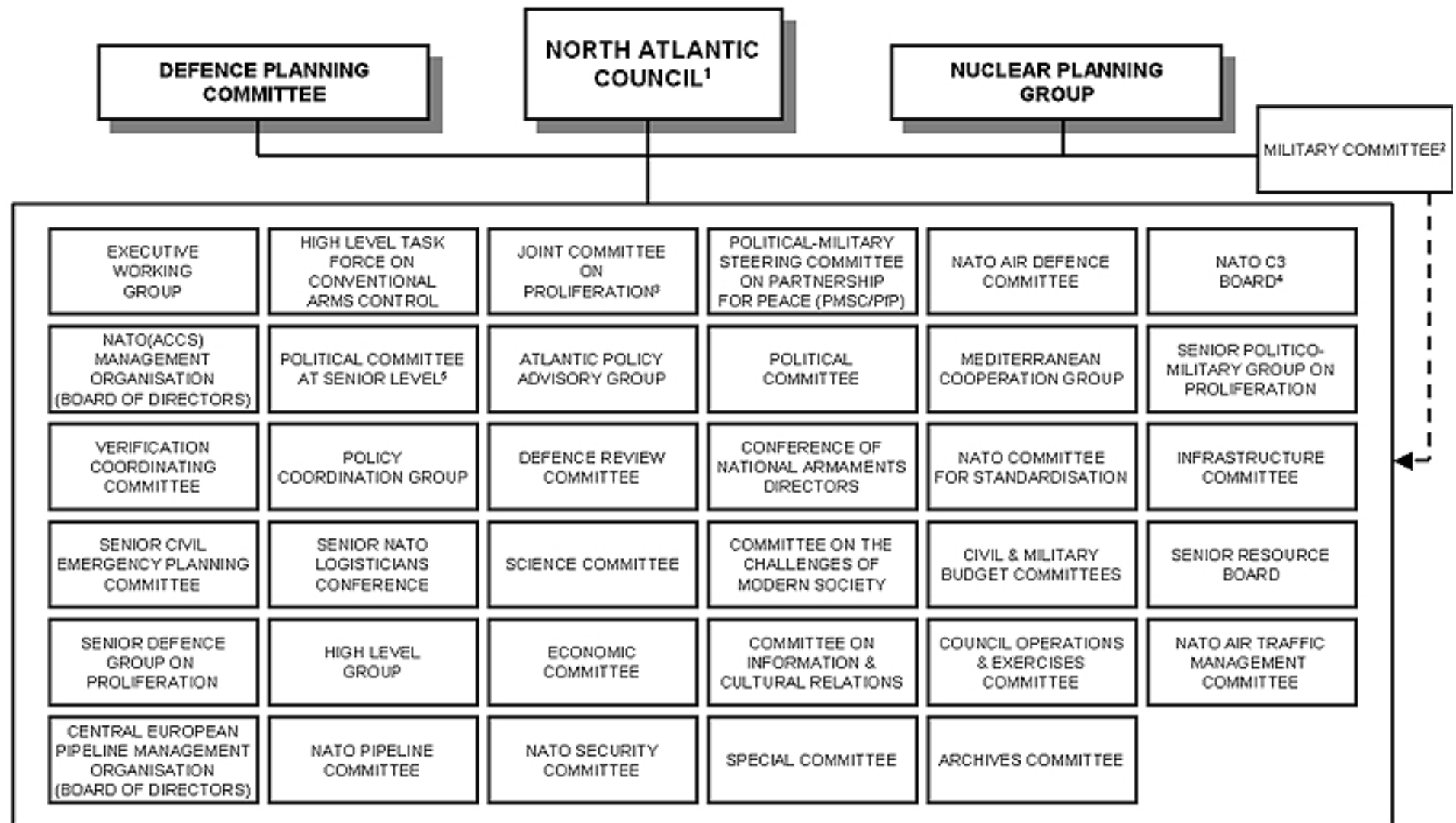
(3) The NATO Headquarters Consultation, Command and Control (C3) Staff is managed jointly by the Director (IMS) and the Assistant Secretary General for Defence Support.

(4) MLO: Military Liaison Office.

(5) WCO: Western Consultation Office.

(6) Management Advisory Unit/NATO Defence Manpower Authority.

Principal NATO Committees



(1) Most of the above committees report to the Council. Some are responsible to the Defence Planning Committee or Nuclear Planning Group. Certain committees are joint civil and military bodies which report both to the Council, Defence Planning Committee or Nuclear Planning Group and to the Military Committee.

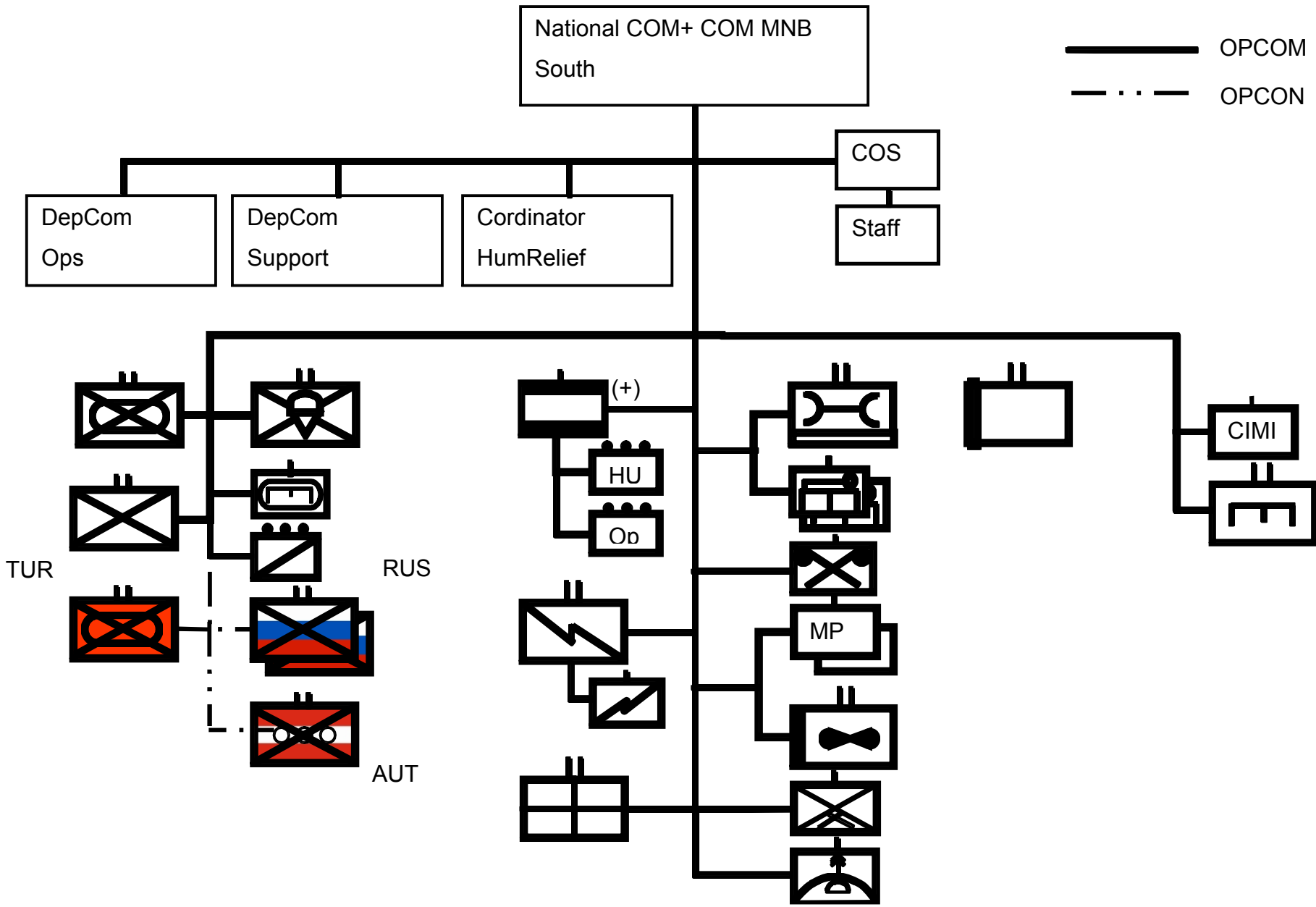
(2) The Military Committee is subordinate to the North Atlantic Council and Defence Planning Committee but has a special status as the senior military authority in NATO. The role of the Military Committee is described in Chapter 11.

(3) Senior Politico-Military Group on Proliferation plus Senior Defence Group on Proliferation.

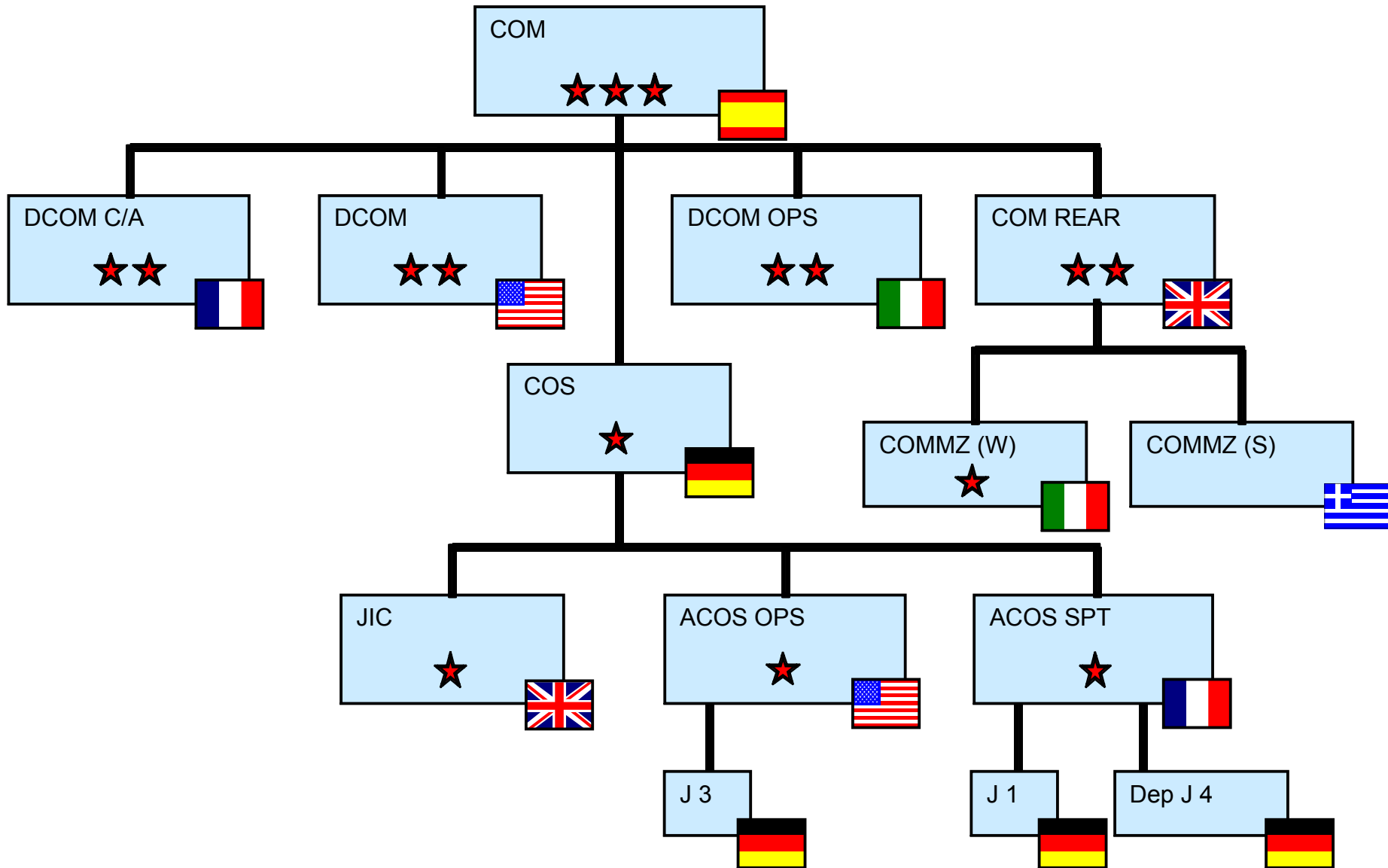
(4) NATO C3 (Consultation, Command and Control) Board

(5) Reinforced with experts as required.

Command Structure MNB South



Manning Heads HQ KFOR III



BIBLIOGRAPHIE

Jahresbericht 1999. Einsatzbegleitende Auswertung von Auslandseinsätzen,
Dokument des Bundesverteidigungsministeriums

Jahresbericht 2000. Einsatzbegleitende Auswertung von Auslandseinsätzen,
Dokument des Bundesverteidigungsministeriums

Jahresbericht 2001. Einsatzbegleitende Auswertung von Auslandseinsätzen,
Dokument des Bundesverteidigungsministeriums

Bericht an den Verteidigungsausschuß des Deutschen Bundestages von 07.02.2000

Bericht an den Bundesminister der Verteidigung von 21.02.2000

Bericht des Bundesminister der Verteidigung zu den Erfahrungen der NATO-
Luftoperationen in KOSOVO-Krieg vom 10.07.2001

SHAPE, KOSOVO Lessons Learned Report, 13.04.2000

Reinhardt, Klaus, KFOR-Streitkräfte für den Frieden. Frankfurt am Main 2001.

Reinhardt, Klaus, lessons learned as COMKFOR.

The NATO Handbook, Office of Information and Press, NATO - 1110 Brussels,
Belgium. 2003

Homepages of NATO, SHAPE, KFOR

MC 133/3, NATO's Operational Planning System, as of 28 August 2000

Instruction 2000

Instruction 4000