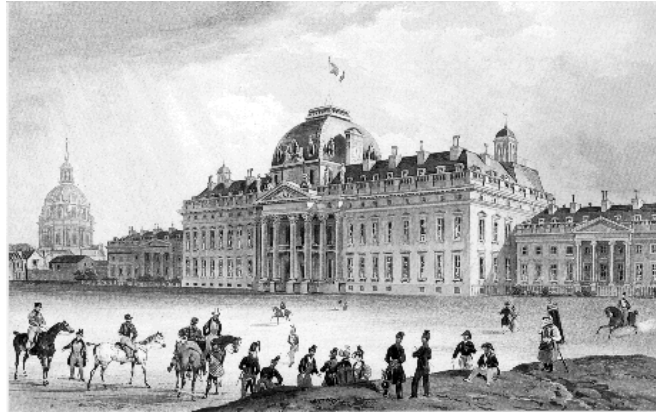


# Les alliances militaires optionnelles



Essai de stratégie rédigé par le CBA HERVE SIRALT

## TABLE DES MATIERES

### 1. INTRODUCTION

### 2. PERENNITE DES ALLIANCES

#### 2.1. essai de définition

2.2. la fonction des alliances

2.3. les alliances restent indispensables

3. LES ALLIANCES DOIVENT EVOLUER

3.1. Critères d'actions différents

3.2. Raisons institutionnelles

4. UN CONCEPT NOUVEAU

4.1. Présentation

4.2. Problématique

5. CONCLUSION

Références et bibliographie.....12

# LES ALLIANCES MILITAIRES OPTIONNELLES ?

## 1. introduction

Dès le début des années 1990, à la logique des blocs, a succédé celle de la confrontation. Parodiant Duhamel, on pourrait ainsi souligner que " l'odeur du monde a changé ". Aujourd'hui, un nouvel équilibre semble se dessiner entre logiques de défense et de sécurité collective. C'est à la faveur de ce rééquilibrage que, poussant l'avantage évident que la sécurité procure aux peuples, certains responsables entendent jouer activement la carte de la sécurité collective, déclassant ainsi l'impératif de défense. Or le concept de sécurité collective dérive d'une vision irénique du monde qui se trouve en accord parfait avec tout un pan de la philosophie des sociétés occidentales, libérales et industrialisées. Il sous-tend la théorie des " dividendes de la paix " mais aussi d'une certaine façon, celle de la " fin de l'histoire ". Mais peut-on fonder de larges espoirs sur cette logique de sécurité ?

A la collectivité des engagements face à une menace précise ont fait place des engagements ad-hoc, des coalitions de volontaires face à des crises périphériques. Dans le nouveau système de sécurité " post guerre froide " dans lequel nous n'avons

plus pour priorité la défense du territoire mais le maintien de la paix ou son rétablissement, les alliances sont considérées comme des réservoirs de forces. Elles ne constituent plus des alliances d'engagement permanent, contraignant, automatique et collectif. Dans ce contexte profondément transformé, il faut ajouter les contraintes de la coopération européenne. Chaque prise de position européenne sur un problème international est le fruit de longs pourparlers qui mettent plus en lumière les divergences que les convergences et prennent un temps que le stratège préférerait voir consacré à l'action. De plus il ne s'agit pas seulement de coopérations ponctuelles pour le règlement de tel ou tel problème, mais aussi de coopération permanente sur un projet global et commun de sécurité, et on voit mal comment celui-ci pourrait naître aujourd'hui en Europe. Désormais, chaque Etat appréciera les défis de façon différente en fonction de sa position géographique, de son histoire, de son rôle dans les relations internationales... Certains défis pourront concerner un groupe d'Etats, mais rarement la totalité. Dans ces conditions, l'invention d'un projet collectif ne sera pas aisé. La difficulté aujourd'hui est donc de créer des alliances militaires optionnelles dans lesquelles certains s'engagent, d'autres pas ; certains paient , d'autres pas ; certains prennent des risques, d'autres pas. Par conséquent, dans un environnement international où la prolifération des risques a succédé à une menace précise, il est légitime de se poser la question de la nécessité des alliances.

Cette étude s'attachera dans un premier temps à montrer la pérennité des alliances qui sont une caractéristique essentielle des relations internationales. Ensuite elle précisera leurs limites en terme d'engagement puisqu'un engagement en leur sein ne peut plus être automatique. Dans un troisième temps elle examinera un concept nouveau, le concept des GFIM (groupement de forces interarmées multinationales), comme une de leurs évolutions possibles.

## 2. pérennité des alliances

Avant de montrer le caractère indispensable des alliances, il est bon de redéfinir ce que l'on entend par alliance. Cette définition doit être assez large pour rendre compte de la diversité des systèmes mais également très précise, pour ne pas entretenir de confusion entre ce qui ressort de l'assistance réciproque et ce qui ressort de n'importe quel type d'union entre les Etats.

### 1. essai de définition

Une alliance peut se définir par son but, offensif ou défensif, mais également par la relation qu'elle établit entre les parties qui y souscrivent. Le traité d'assistance mutuelle suppose que les parties également souveraines n'aient pas les mêmes intérêts vitaux et ne se nuisent pas mais se favorisent mutuellement par une relation d'entraide ou d'allégeance. L'alliance suppose

ainsi la bonne " distance " entre les parties : assez près pour être amis et pas assez loin pour ne pas être ennemis. Les caractéristiques juridiques d'une bonne alliance se sont calquées sur cet axiome de base. Le traité établit la bonne distance entre les parties et définit la distance avec l'agresseur ou le tiers.

La répartition géopolitique des alliances exerce ainsi une influence sur le cours de la diplomatie. Les débats sur les compétences géographiques d'une alliance, sur le " hors zone " ou sur la " défense à l'avant ", relève du même concept. Comme l'analyse justement Raymond Aron : " les alliances ne sont pas sans rapports avec les positions respectives des Etats : l'allié plus puissant inquiète s'il est lointain. S'il n'est pas un allié permanent, l'Etat voisin devient aisément un ennemi ". (cf [Aron]). Dans les années cinquante, les alliances ont ainsi pivoté autour de l'axe des deux superpuissances, les véritables frontières étant celles qui séparaient les intérêts des deux Grands. Elles sont devenues " de véritables isobares politiques, des tracés en un point donné de l'univers, résultats de la puissance respective des deux blocs antagonistes et la consacrant comme un repère indiquant l'intérêt respectif que chacun des deux blocs porterait, en cas de conflit, à un territoire déterminé " (cf [Ghali]).

Si l'alliance permet de fixer la distance, elle se définit également par son but. Nous sommes ainsi confrontés à un premier problème : est-elle uniquement un contrat d'assistance par lequel deux puissances s'engagent à se porter mutuelle assistance, ou est-elle plus généralement une union de deux ou plusieurs Etats pour atteindre un but politique commun ? La définition donnée par le droit international est toujours liée à une présentation historique du contexte à travers lequel l'alliance s'est conclue. On peut ainsi opposer deux définitions de l'alliance. La première verrait le traité comme objet général et à obligation continue signé entre Etats souverains, tandis que la seconde retiendrait l'alliance comme traité permettant l'engagement à une défense mutuelle contre l'agression d'un tiers et doté, pour cela d'une structure organique de défense commune.

Le premier type de traité s'apparente aux alliances antérieures aux conflits mondiaux du XX<sup>e</sup> siècle. Conclues sous des appellations diverses, ces alliances peuvent comprendre des logiques diamétralement opposées comme l'assistance en cas de conflit, l'engagement de non-agression, mais aussi la réalisation d'un but politique entraînant, le cas échéant, la guerre offensive.

Le second type de traité, suppose que les volontés des signataires ne sont pas les seuls paramètres de la pérennité d'une alliance. En d'autres termes, une cohésion étroite doit exister entre les membres et les pousser à créer des

mécanismes mutuels de garantie collective. Pour la doctrine juridique actuelle, le terme d'alliance a tendance à ne recouvrir que les traités dont les signataires se promettent un soutien en cas d'agression (cf [Vignes]).

Peut-on alors dire que l'alliance contemporaine s'apparente à une organisation internationale ? Traditionnellement, les auteurs distinguent les alliances des organisations internationales par l'existence ou non d'organes supérieurs de décision limitant la souveraineté des Etats. Dans ce sens, la Petite Entente était déjà plus qu'une alliance et s'apparentait à une confédération voire à l'embryon d'une organisation internationale. L'institutionnalisation croissante des alliances depuis 1945 rend cette distinction plus difficile. Il est un fait que c'est l'impossibilité de créer un véritable système de sécurité collective à l'échelle mondiale qui a favorisé l'émergence des alliances contemporaines. Les alliances politico-militaires se distinguent des organisations internationales ouvertes, plus par la nature des procédures d'adhésion que par l'existence ou non d'organisations spécialisées devenues des centres de décisions. L'adhésion à l'alliance se fait au terme d'un processus discret qui classe les ententes régionales, et non au terme d'un processus continu qui restreint ou élargit le champ d'une organisation internationale par la volonté concordante de ses acteurs. La menace ou la défense d'intérêts de sécurité restreint l'adhésion à une alliance ou la rend obligatoire dans certains cas. L'alliance politico-stratégique est toujours fondée sur une procédure d'exclusion, à priori, des éléments ressentis comme déstabilisant ou ennemis.

Ayant rappelé ce qu'étaient les alliances et ce qui les différençaient des organisations internationales, il est bon maintenant de réfléchir à la fonction des alliances.

## 2. La fonction des alliances

Une alliance est d'abord une réponse à une menace précise, s'identifiant à un Etat ou à un groupe d'Etats. Ensuite, une alliance entre Etats peut-elle être exclusivement défensive ? Son but ultime est bien la destruction d'un ennemi ou au moins sa transformation en une entité amie ou inoffensive. Le débat actuel s'est déplacé de la nature du traité lui-même à l'institution qu'il génère et au caractère de l'assistance qu'il implique. Le sentiment de la menace lui-même s'est déplacé de la défense d'intérêts directement identifiables à l'évaluation contradictoire de cette menace entre les parties d'une même alliance et au caractère beaucoup plus large des différents niveaux de risques.

Au-delà d'une simple position commune face à une menace, l'alliance moderne répond à un besoin de sécurité dans lequel les risques militaires ne seront qu'un facteur. Les pays membres pourraient être confrontés à des risques régionaux variés qui, sans affecter leurs intérêts vitaux, pourraient les déstabiliser. La sécurité au sens large comporte ainsi un ensemble de facettes, politiques, diplomatiques, économiques, militaires, écologiques. L'internationalisation de plus en plus grande de ces aspects donne à la sécurité un caractère mondial. La promotion des intérêts de sécurité au travers d'une alliance passe donc par la détermination des types d'intérêts communs et des mesures appropriées à prendre si la sécurité est menacée dans l'une ou l'autre de ces facettes. On peut dire que les Etats ont traditionnellement distingué les intérêts vitaux que l'on défend chez soi par l'instinct de survie ; les intérêts essentiels que l'on veut défendre ailleurs ; les intérêts généraux et les valeurs que l'on voudrait promouvoir de par le monde. Cette classification est bien entendue schématique et il existe dans la réalité bien des zones grises.

En matière de sécurité, l'intérêt vital de tout pays consiste traditionnellement à défendre directement son patrimoine, son territoire ainsi que les approches maritime et aérienne de celui-ci et de protéger la vie, la liberté, les biens et le mode de vie de ses concitoyens. Les intérêts vitaux sont donc essentiellement liés au territoire des Etats membres. La majorité de la population accepte sans hésiter de risquer la vie de ses soldats pour les défendre. Voilà d'ailleurs près de cinquante ans que les pays de l'Union Européenne défendent collectivement l'intégrité de l'ensemble de leurs territoires, la liberté et le bien-être de leurs populations par leur engagement au sein de l'UEO et de l'Alliance Atlantique.

Les pays membres de l'Union Européenne, fortement industrialisés, aux relations économiques, financières, culturelles et politiques de nature planétaire, membres des Nations Unies, de l'OSCE, de l'Alliance Atlantique, seront toujours affectés par les crises mondiales et régionales. Lorsque des facteurs perturbateurs déstabilisent l'équilibre de ces relations, les intérêts de sécurité de l'Europe sont menacés. Ces intérêts sont considérés comme essentiels lorsque, à travers eux, les intérêts vitaux peuvent être mis en danger à terme. Les Etats démocratiques n'engagent leurs forces armées pour défendre ce type d'intérêts que lorsqu'ils estiment que les pertes prévisibles et le risque d'enlèvement seront faibles par rapport aux inconvénients de la passivité. Les intérêts essentiels de l'Union Européenne sont principalement de deux types : la sécurité collective, la paix et la stabilité pour l'Europe entière et la défense des intérêts économiques.

Au-delà de ces intérêts, vitaux et essentiels, qui répondent directement à des préoccupations de sécurité, les pays de l'Union ont des intérêts généraux ou " immatériels " à promouvoir. Ils correspondent à leur histoire, à leur

puissance économique, à leur attachement à des valeurs démocratiques communes : droits de l'homme, justice, solidarité, pluralisme, respect, économie de marché, etc... Les Etats ont aussi à faire face aux défis que représentent la prolifération, le terrorisme, le crime organisé et les risques écologiques. Pour promouvoir ces intérêts et ces valeurs, les Etats veillent à obtenir un mandat d'organisations internationales et n'engagent qu'avec la plus grande circonspection leurs forces armées. En effet, leur opinion publique n'admet guère que de telles opérations puissent entraîner des pertes significatives.

L'analyse qui précède conduit à attirer l'attention sur les points suivants :

- il n'est plus possible de définir aujourd'hui des politiques de sécurité purement nationales, en les réduisant à la modernisation de l'appareil militaire pour répondre aux menaces d'agression contre le territoire ou pour effectuer des interventions à l'extérieur. La profonde transformation en cours du système de sécurité, à l'échelle européenne, ou mondiale, comporte des caractéristiques dont il faut tenir compte :

- ◆ la modification profonde de la nature des menaces, les menaces non militaires devenant plus préoccupantes que les menaces militaires ;

- ◆ la possibilité d'obtenir par la négociation la réduction des capacités d'agression des adversaires potentiels et le contrôle de leurs activités ;

- ◆ le renforcement de communauté de sécurité à l'échelle régionale ou intercontinentale, notamment au niveau européen ;

- ◆ la possibilité de prévoir le développement des menaces et d'établir des stratégies de prévention.

- Toute politique nationale doit, en conséquence, être conçue dans le cadre d'une négociation permanente, aussi bien avec les alliés proches qu'avec les adversaires potentiels.

### 3. Les alliances restent indispensables

Afin d'examiner si les alliances sont dépassées, il convient de répondre à quelques questions préalables :

- les pactes militaires de l'après-guerre préfiguraient-ils une confédération d'Etats étendant le système d'alliance à l'élaboration d'une coopération globale, politique, économique et culturelle ?

- les pactes à vocation mondiale doivent-ils s'effacer devant la résurgence d'alliances traditionnelles bilatérales au caractère évolutif moins permanent ?
- l'organisation des Nations Unies peut-elle se passer des alliances régionales pour établir un système de sécurité stable avec des procédures adéquates de contrôle ?

Pour la première question, il apparaît que le système atlantique mis à part, il n'y a pas eu de coopération étendue résultant d'un système d'alliance. Pour la seconde question, il est vrai que la dislocation des pactes militaires peut favoriser l'émergence de nouvelles alliances, que ce soit en Europe ou hors d'Europe. La question à résoudre portera alors sur le lien entre ces alliances et des organisations du type de l'OSCE. Force est d'ailleurs de constater que la disparition de certaines alliances comme le Pacte de Varsovie n'aboutit pas à la disparition du phénomène d'alliance proprement dit. En ce qui concerne la dernière question, le fonctionnement actuel des Nations Unies ne permet pas de supposer que l'organisation supplée à une carence des alliances régionales et puisse jouer un rôle militaire hormis dans le cas des opérations de maintien de la paix ou dans le vote de sanctions. Par conséquent, l'alliance constitue toujours le moyen privilégié de consolider les intérêts nationaux d'un Etat.

Il est important d'attirer en outre l'attention sur la question clé de la légitimation européenne des initiatives de sécurité et de défense prises par un ou plusieurs membres de l'UE. Mis à part la légitimation plus générale que peuvent conférer les Nations Unies ou l'OSCE, bon nombre de pays européens préfèrent s'engager dans une opération militaire sous bannière européenne (par exemple le Portugal et l'Espagne dans le Golfe), ou bénéficier en quelque sorte d'un appui légitimé par l'Europe (par exemple la France au Rwanda). Parallèlement, il semble de moins en moins acceptable qu'un pays entreprenne seul, et sans l'accord de ses alliés, des actions unilatérales de politique étrangère et de sécurité.

La période actuelle se caractérise par un abandon du pacte militaire à vocation mondiale définissant des axes est-ouest ou nord-sud autour desquels gravitent les conflits régionaux. Elle voit également la recomposition des alliances régionales dont le dénominateur commun est l'adaptation nécessaire à une réalité changeante (la flexibilité). L'OTAN, l'ASEAN, le Conseil de coopération du Golfe, les différents alignements latino-américains témoignent de la vitalité face aux nouveaux types de conflits. Les structures de sécurité régionales ne peuvent plus être les seuls acteurs de la stabilité internationale et les blocs économiques régionaux n'ont pas les moyens d'organiser la sécurité. De nouveaux arrangements doivent donc intervenir, au sein des Nations Unies, ou dans la coopération entre les alliances afin de prendre en compte une organisation multipolaire de la sécurité internationale dominée par les clivages économiques et les différences de développement.

Les alliances, dans ce contexte, demeurent donc indispensables en tant que forum de discussion et de partenariat. Cette idée a été avancée par le président Georges Bush dans son discours devant l'Assemblée générale des Nations Unies le 1<sup>er</sup> Octobre 1990. " Nous entrevoyons la perspective d'un nouveau partenariat des nations qui transcende la guerre froide : un partenariat fondé sur la concertation, la coopération et l'action collective, en particulier par l'intermédiaire des organisations internationales et régionales. Un partenariat qui soit soudé par un attachement commun aux principes et à la primauté du droit, et qui soit étayé par le partage équitable tant des coûts que des engagements. Un partenariat qui vise, enfin, à étendre la démocratie, à accroître la prospérité, à renforcer la paix et à réduire les armements. " Le mot de partenariat ouvre donc beaucoup de possibilités mais suggère également un système souple. Le temps des constructions achevées est pour le moment clos.

### 3. les alliances doivent évoluer

Ainsi, si les alliances demeurent indispensables, elles doivent toutefois évoluer. En effet, à quoi sert une alliance si sa puissance dominante refuse de faire ce qui correspond à l'intérêt majeur de tous les autres membres (par exemple en ex-Yougoslavie, arrêter rapidement une guerre comme on le pouvait et imposer l'application d'un accord comme on le devait) ? La principale caractéristique des alliances modernes réside donc dans le choix qu'ont les Etats membres d'engager leurs troupes ou non. Cette faculté résulte d'une part de l'évolution de la menace et des critères d'actions que se fixent les Etats, mais aussi de raisons juridiques inhérentes aux pays concernés ou résultant directement des textes fondateurs des alliances.

#### 1. Critères d'actions différents

En théorie, on peut distinguer quelques critères qui contribuent à déterminer si les intérêts en jeu dans une crise justifient une action militaire. Tout d'abord il s'agit de la nature des intérêts de sécurité menacés. Si les intérêts vitaux de l'Union sont menacés, la riposte doit, sans équivoque, être résolue et commune, avec tous les moyens requis. Encore faudra-t-il définir ce qu'est le territoire de l'Union. Il comporte sûrement celui des Etats liés par les traités de Bruxelles ou de Washington. Mais des membres de l'Union qui ne sont pas signataires de ces traités seront si intimement intégrés par tout un tissu de liens, qu'il serait difficile de penser qu'ils ne disposent pas du même niveau de sécurité que les membres initiaux. A défaut de garanties juridiques, les nouveaux membres bénéficieront donc d'un engagement politique implicite des membres initiaux.

Si, par contre, des intérêts essentiels sont en jeu, une action mesurée est plus indiquée. Celle-ci peut être indispensable, par exemple si des intérêts économiques importants sont menacés, qui pourrait déstabiliser l'équilibre social et économique de l'Union. Celle-ci devrait pouvoir agir seule ou au sein d'une coalition, avec suffisamment de moyens pour participer aux grandes décisions stratégiques et opérationnelles.

Enfin si seuls des intérêts généraux ou immatériels sont en jeu, une intervention limitée est souhaitable, mais chaque cas doit être soupesé en fonction d'autres critères. Leur application est influencée par une interprétation subjective de la part de l'opinion publique. Il n'est dès lors pas possible de classer ces critères par ordre d'importance. On peut citer : la gravité de la crise, l'éloignement du lieu où elle se déroule, les pertes prévisibles, la résonance de la crise dans les médias et l'opinion publique, l'attitude des puissances et de la communauté internationale, la durée prévisible, les chances de succès, le coût et enfin l'importance des liens historiques.

Ces critères une fois définis et évalués, les aspects institutionnels d'un engagement constituent encore une pierre d'achoppement pour construire une politique de défense commune.

## 2. Raisons institutionnelles

Les questions de défense au sein de l'UEO ou de l'Union européenne, exigent l'unanimité. Certes depuis le traité d'Amsterdam seule la majorité qualifiée (2/3 des Etats représentant une population suffisante) est nécessaire pour la prise de décision, mais les opérations militaires exigeront toujours l'unanimité. En outre, pour les actions entreprises dans le cadre de la déclaration de Petersberg, " la décision de participer à des opérations spécifiques restera du ressort national et sera prise par les Etats membres conformément à leurs constitutions respectives ". Autrement dit, outre l'unanimité exigée pour que soit décidée une action, les Etats membres demeurent libres de choisir, au cas par cas, s'ils souhaitent ou non prendre part à une opération particulière. Une contrainte supplémentaire est que l'UEO reste autonome par rapport à l'Union européenne et qu'elle en diffère par sa composition, son mécanisme de prise de décision et son budget très limité.

Beaucoup estiment que, pour mettre sur pied une politique de défense commune, il faudrait faire un usage plus général du vote à la majorité qualifiée et limiter ou supprimer le droit de choisir de participer ou non à une action donnée. Un tel assouplissement des contraintes institutionnelles se heurte à deux objections classiques. La première est que les Etats membres pourraient, quelle que soit leur volonté voir leurs forces armées contraintes de participer à certaines opérations. La

deuxième est que les Etats ne seraient plus en mesure d'entreprendre des actions indépendamment (ce qui est parfois exprimé de façon un peu rude par : " Nous sommes obligés de faire ce que nous ne voulons pas et nous ne pouvons pas faire ce que nous voulons ").

Etant donné les sensibilités de souveraineté nationale à l'usage de la force armée, notamment à la décision de mettre en danger les forces armées du pays, les perspectives de progrès rapide vers une politique de défense commune véritable sont réduites. L'une des objections que l'on peut faire aux tendances vers la spécialisation et la division du travail est que les Etats perdraient l'éventail de capacités leur permettant d'agir en toute indépendance. De surcroît, dans quelle mesure cela pose-t-il un problème particulier pour les puissances coloniales ou ex-coloniales qui ont peut-être encore des obligations morales ou juridiques hors d'Europe ? On peut avancer qu'il y aurait moins de difficultés liées au colonialisme ou au paternalisme si les actions nécessaires étaient entreprises ensemble. Il ne semble pas à première vue que l'UE veuille ou puisse assumer de telles responsabilités, mais la question mérite d'être soulevée.

A l'heure actuelle, au sein de l'UEO, le principe contenu dans la déclaration de Petersberg garantit aux membres le droit de s'abstenir : aucun pays ne peut être contraint de participer à une opération militaire donnée. Il n'y a aucune raison ni aucune possibilité de modifier ce droit national fondamental. Autrement dit, alors qu'aucune action commune de l'UEO ne peut être approuvée à la majorité par le conseil de l'UEO (car tout membre de l'UE peut opposer son veto à une demande d'action de la part de l'UE à l'UEO), il n'est nullement obligatoire pour ses membres de prendre part à des actions qui ont été décidées. Ainsi, l'exigence d'unanimité peut aisément, avec l'opposition d'un seul pays, bloquer toute possibilité pour les membres d'agir en commun alors qu'ils le souhaiteraient, sauf pour les situations d'urgence mentionnées à l'article V du traité de Bruxelles. Il existe cependant deux moyens de contourner le problème.

Le premier consiste à limiter l'action militaire aux situations tout à fait exceptionnelles tout en organisant des actions communes dans le cadre de coalitions ad-hoc, en dehors de l'UE ou de l'UEO, même si ces organisations devaient avoir un rôle à jouer sous forme de soutien politique (non contraignant), comme cela a été le cas pour les opérations terrestres dans le Golfe ou en Bosnie. Le second consiste à modifier les règles de prise de décision, la principale objection étant qu'il n'est pas acceptable que dix pays puissent décider que trois ou quatre membres devraient envoyer des soldats risquer leurs vies et que l'on ne devrait pas pouvoir empêcher un groupe de pays de l'UEO d'utiliser et risquer leurs forces au nom de l'Europe si seulement un petit nombre s'y oppose et si l'action entreprise correspond aux intérêts généraux de l'Europe.

Nous l'avons donc vu, il ne peut plus y avoir d'automaticité des engagements à l'exception de cas fort improbables. Les forces armées doivent donc faire face à deux logiques : une logique de défense qui peut conduire à l'engagement massif de toutes les forces ; une logique de sécurité collective dans un univers déstabilisé qui entraîne la perspective d'engagements très divers. Cette situation est un facteur de déstructuration de l'organisation permanente des armées et des alliances. En effet, pour faire respecter le droit international par un perturbateur, ou pour séparer deux Etats tentés de trancher leur différend par les armes, seule la multiplicité des intervenants peut empêcher les parties de s'accuser de partialité. Cette exigence conduit le stratège à envisager la constitution de forces multinationales de taille modeste, changeantes, mais aussi variables dans leur nature en fonction de la qualité des armes du perturbateur. Cette diversité des situations opérationnelles conduit à des structures changeantes et à des moyens variés, alors que la logique de défense s'accommodait dans l'ancien contexte, de structures figées.

#### 4. un concept nouveau

Pour rester crédible, les alliances militaires doivent donc répondre à cette double logique. Le concept de CJTF (Combined Joint Task Forces) de l'OTAN, ou celui de GFIM (Groupements de Forces Interarmées Multinationales) de l'UEO semblent constituer une première solution à ce dilemme.

##### 1. Présentation

D'un point de vue technique, le concept va dans la bonne direction puisqu'il tend à assouplir la structure militaire héritée de la guerre froide tout en permettant de répondre aux nouveaux types de crises. La structure détaillée des GFIM ne sera pas présentée ici car elle ne fait pas l'objet du devoir, seule l'idée générale sera exposée. Il s'agit de créer des forces multinationales, interarmées, de taille adaptée à la mission, composée de forces relevant de pays membres de l'OTAN ou de l'UEO, aptes au déploiement rapide pour conduire des opérations de durée limitée au-delà des limites de l'Alliance sous le contrôle de l'OTAN. Hormis le problème politico-stratégique, bien réel, de la dépendance vis-à-vis des USA (le fonctionnement des GFIM tel qu'il a été adopté, revient à donner aux USA un droit de contrôle sur tout engagement qui serait réalisé par les seuls Etats européens et même un droit de veto sur la décision de lancer un tel type d'intervention), d'autres problèmes peuvent être soulevés.

##### 2. Problématique

Tout d'abord celui de l'engagement de ces forces qui n'est pas réglé. Ensuite celui du commandement de ces forces. Soit les GFIM ne sont concernés que par des missions non-article 5 et dans ce cas ils peuvent dépendre directement d'autorités européennes. Soit ils doivent être capables de remplir la mission fondamentale de l'article 5 et devraient donc dépendre de l'OTAN. Dans le premier cas, il faudra en outre déterminer si le commandement sera assuré par le Conseil de l'UEO ou le Conseil de l'UE. Cette séparation peut sembler, malgré tout, artificielle car toute opération initialement non article 5 peut déboucher sur une mission article 5 dans laquelle l'OTAN doit intervenir sans délai. La question fondamentale reste bien de savoir si le commandement de forces européennes peut être exercé par les européens eux-mêmes. Autre problème non réglé, celui de la durée des missions. Les GFIM peuvent être amenés à être utilisés plusieurs mois voire plusieurs années, or ses membres sont prélevés sur des organismes (régiments, états-majors) permanents. La question des relèves est donc importante à prendre en compte. L'affectation de forces permanentes ne semble pas être l'option retenue car elle reviendrait à amoindrir le volume des forces nationales.

Enfin dernier problème mais peut-être le plus épineux, celui du financement des forces de l'UEO. Théoriquement, la meilleure solution est que toutes les actions communes soient financées par le budget de l'UE. Toutefois ce budget est limité et tout plan conçu pour l'accroître rencontrerait des obstacles politiques considérables. Des ressources limitées signifient également des contraintes étroites sur le nombre, la qualité, la durée des actions communes. Par ailleurs, si les actions communes sont considérées comme dépenses non obligatoires du budget, le Parlement européen gardera son pouvoir de codécision et d'amendement. On peut toutefois déterminer quelques améliorations possibles du système actuel. Par exemple un vaste fond d'urgence pourrait être créé en vue de financer les premières étapes de toutes les actions communes. Ce fond serait ensuite alimenté par les contributions des membres concernés dans le cas d'une action commune spéciale ou de coalition ad-hoc. Une disposition spéciale pourrait être ratifiée par les pays membres, qui ferait la distinction entre le financement des dépenses non obligatoires en général et celui des actions communes impliquant seulement quelques membres de l'UE, limitant les pouvoirs du Parlement européen pour le dernier type de dépenses.

Il est sûr aujourd'hui qu'un budget séparé de l'UEO sera maintenu jusqu'à ce que l'UEO fasse partie intégrante de l'UE. Les dépenses proposées ci-dessus pourraient être considérées comme une partie normale du budget européen et devraient être traitées en conséquence (et non comme étant exceptionnelles et non obligatoires), même si ce sont seulement ou principalement les membres de l'UEO qui y contribuent. Entre temps, il faudrait que tous les membres de l'UE et de l'UEO et ceux qui participent aux actions communes, y compris les pays associés, se mettent d'accord sur un mécanisme de partage du fardeau. L'idée est que tous les pays membres de l'UE reconnaissent que les missions de défense commune ou de sécurité commune sont dans l'intérêt de tous, y compris des membres qui n'y participent pas.

## 5. conclusion

On l'a vu, les alliances resteront pour longtemps encore le moyen qu'ont trouvé les Etats pour tenter de régler pacifiquement leur différend. Cependant le rôle des forces armées au sein de ces alliances a changé et continuera de perdre de l'importance. Le danger est alors de leur affecter un rôle tellement marginal, qu'elles ne pourront plus être utilisées lorsque le besoin réapparaîtra. Elles ne le pourront plus car elles n'en auront plus les moyens mais aussi car les procédures d'engagement seront telles qu'elles bloqueront le processus. Il est donc indispensable de réfléchir à un nouveau concept qui tienne compte de ces problèmes tout en intégrant le fait que les évolutions se feront dans un contexte économique peu favorable. Les GFIM représentent la première ébauche de cette évolution. Il faut maintenant que les hommes politiques leur donne les moyens d'exister.

Il manquera longtemps à un hypothétique gouvernement mondial la force armée internationale, neutre, disponible à tout moment pour s'en aller maintenir ou rétablir la paix. Les forces onusiennes sont, pour l'instant, des juxtapositions d'unités et non des coalitions. Leur efficacité est naturellement médiocre. Reste aux démocraties à se constituer l'outil militaire qu'en 1960 déjà, préconisait Morris JANOWITZ : des forces professionnelles de dimensions modestes, prêtes en permanence à intervenir au-delà des frontières ... et à payer, si nécessaire, le prix du sang.

## REFERENCES

-

[Aron] : Raymond Aron, Paix et Guerre entre les Nations

[Ghali] : Boutros Ghali, Contribution à une théorie générale des alliances

[Vignes] : D. Vignes, Annuaire français du droit international

-

-

-

# BIBLIOGRAPHIE

—

Groupe stratégique européen, Vers une politique de défense commune

Relations internationales et stratégiques n°3 1991

Union de l'Europe occidentale, L'UEO aujourd'hui

RAMSES 96

SURVIVAL volume 38 N° 1 96, SPRING

Les cahiers de la FED, réflexions sur la sécurité collective

Morris JANOWITZ : professionnal soldiers : a social and political portrait cité par Jean-Claude DUFOUR " Très chère armée professionnelle " Le Monde Diplomatique juillet 96.

—