



**Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale
Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense**

DOCUMENT A/1803

3 décembre 2002

QUARANTE-HUITIÈME SESSION

La participation des forces européennes à la gestion des crises
– Réponse au rapport annuel du Conseil

RAPPORT

présenté au nom de la Commission de défense
par M. Palis, rapporteur

ASSEMBLÉE DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE
ASSEMBLÉE EUROPÉENNE INTÉRIMAIRE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE
43, avenue du Président-Wilson, 75775 Paris Cedex 16
Tél. 01.53.67.22.00 – Fax 01.53.67.22.01
E-mail : assembly@weu.int
Internet : <http://assembly.weu.int>

*La participation des forces européennes à la gestion des crises
– Réponse au rapport annuel du conseil*

RAPPORT¹

*présenté au nom de la Commission de défense²
par M. Palis, rapporteur*

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATION N° 717

sur la participation des forces européennes à la gestion des crises – Réponse au rapport annuel du Conseil

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Palis, rapporteur

I. Introduction

II. Les forces militaires européennes engagées en Europe et dans le monde

1. Les opérations de l'OTAN dans les Balkans

(a) La Force de stabilisation en Bosnie-Herzégovine (SFOR)

(b) La Force du Kosovo (KFOR)

(c) Le règlement de la crise dans l'ARYM : l'opération Renard roux

2. La présence européenne dans les missions des Nations unies : le cas de l'Afghanistan

(a) La Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan

(b) La participation européenne à l'opération Liberté immuable

III. Forces militaires et gestion des crises : aspects politiques et opérationnels

1. Les parlements et la participation des forces armées à la gestion des crises

2. Les besoins opérationnels et l'adéquation des forces aux objectifs de la mission

IV. Conclusions

ANNEXE

Participation des forces européennes aux missions de gestion des crises en Europe du Sud-Est et en Afghanistan (Force internationale d'assistance à la sécurité et Liberté immuable)

¹ Adopté par la commission à l'unanimité le 13 novembre 2002.

² *Membres de la commission* : M. Schloten (président) (remplaçant : *Palis*) ; MM. *Wilkinson, McNamara* (vice-présidents) ; M. *Acosta Padrón*, Mmes *Aguiar, Alvarez-Arenas*, MM. *de Arístegui San Román, Mme Bakoyianni, Lord Burlison*, MM. *Contestabile, Cox, Dees, Dreyfus-Schmidt, Glesener, Goris, Goulet, Gubert, Henry, Irmer, Jacquat, Jardim, Kortenhorst, Koulouris, Lengagne, Medeiros Ferreira, Neumann, de Puig, Ranieri, Rigoni, Rivolta* (remplaçant : *Nessa*), *Schneider, Siebert, Skoularikis, Timmermans F, Timmermans J, Walter, Zierer*.

Membres associés : MM. *Docekal, Ibl, Mme Fjeldsted, MM. Gönul, Hegyi, Janas, Kalkan, Komorowski, Lorenz, Mutman, Necas, Mme Nybakk, MM. Surjan, Tabajdi, Telek, Wrzodak, N...*

N.B. *Les noms des participants au vote sont indiqués en italique.*

RECOMMANDATION N° 717¹

***sur la participation des forces européennes à la gestion des crises
– Réponse au rapport annuel du Conseil***

L'Assemblée,

- (i) Considérant les progrès accomplis durant la dernière décennie dans le domaine de la participation des forces armées nationales européennes à la gestion des crises en Europe et dans le reste du monde ;
- (ii) Saluant le dixième anniversaire de la Déclaration de l'UEO de Petersberg, de juin 1992, où sont définies les « missions de Petersberg » ;
- (iii) Consciente des efforts de l'Union européenne dont « l'objectif global » (Headline goal), décidé à Helsinki, vise à la doter de la capacité de réunir une force de 50 à 60 000 hommes, projetable hors d'Europe dans un délai de deux mois et capable de remplir toutes les missions de Petersberg ;
- (iv) Soutenant les efforts de pays européens visant à créer des forces multinationales constituées et entraînées dès le temps de paix pour améliorer l'interopérabilité des forces et leur réactivité ;
- (v) Soulignant le rôle important des forces armées nationales européennes engagées dans des missions humanitaires et de maintien de la paix, ainsi que leur contribution à la paix et à la sécurité mondiales ;
- (vi) Rappelant leur contribution décisive à la protection des populations civiles, au respect des droits de l'homme et à la stabilisation sociale et économique, ainsi que leur rôle dans la reconstruction des infrastructures dans des zones de conflit ;
- (vii) Exprimant son appréciation et son soutien aux officiers et aux soldats engagés dans les opérations de gestion des crises, passées et actuelles ;
- (viii) Insistant sur l'importance et l'urgence d'équiper et d'entraîner les forces nationales de manière à ce qu'elles puissent accomplir toute la gamme des opérations de Petersberg et agir efficacement dans le cadre de la lutte antiterroriste et contre la menace de l'utilisation des armes de destruction massive ;
- (ix) Soulignant la nécessité d'inscrire l'intervention de forces armées dans des opérations de gestion des crises dans une stratégie politique cohérente de sortie de crise, soutenue par des initiatives réalistes et crédibles dans les domaines économique et social, de manière à éviter l'enlisement des forces déployées sur place ;
- (x) Soulignant également le besoin pour les gouvernements nationaux et les organisations internationales concernées d'élaborer et de mettre en place des mécanismes de résolution des crises et de développer une politique active de diplomatie préventive comprenant des aspects civils et militaires et ne prévoyant le recours à la force qu'en dernier ressort ;
- (xi) Exprimant le souhait que les gouvernements nationaux associent plus étroitement les parlements nationaux au processus de décision visant l'engagement de forces armées dans des missions de gestion des crises,

RECOMMANDE AU CONSEIL

1. De veiller à ce que les forces armées des Etats de l'UEO soient équipées et entraînées pour être capables d'accomplir toute la gamme des missions de Petersberg et d'intervenir dans le cadre de la lutte antiterroriste et de la lutte contre la menace de l'utilisation des armes de destruction massive ;

¹ Adoptée par l'Assemblée sans modification le 3 décembre 2002, au cours de la huitième séance.

2. D'inscrire à son ordre du jour la question de l'élaboration et de la mise en place de mécanismes civils et militaires de gestion des crises, en coopération avec les autorités compétentes de l'OTAN, de l'Union européenne (UE) et de l'OSCE ;
3. D'encourager les Etats de l'UEO à assumer les engagements proposés dans le cadre de l'objectif global de l'UE pour se doter de la capacité de réunir une force projetable de 50 à 60 000 hommes, et cela en rapport avec la décision du Conseil de l'OTAN de mettre en place une nouvelle force d'intervention rapide ;
4. De tenir l'Assemblée informée sur les initiatives des Etats de l'UEO dans les domaines de la participation militaire à la gestion des crises et sur l'accomplissement des objectifs de forces au sein de l'UE et de l'OTAN.

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Palis, rapporteur

I. Introduction

1. Ces dix dernières années, la participation des forces armées européennes au règlement des crises internes à l'Europe et extérieures au continent a connu une importante évolution, du point de vue politique et opérationnel. Les Etats européens sont désormais activement engagés dans la gestion militaire des crises survenues dans les Balkans, en Afrique et en Asie, à travers leur participation aux missions de maintien de la paix des Nations unies, à celles relevant de l'OTAN dans les Balkans ou à d'autres menées dans le cadre de coalitions ad hoc, comme c'est le cas pour l'opération Liberté immuable en Afghanistan et dans la région de la Corne d'Afrique. Ces opérations bénéficient d'une publicité favorable auprès des opinions publiques nationales, d'autant qu'elles visent des objectifs humanitaires et pacifiques très consensuels, comme dans le cas de la lutte contre le terrorisme international. La médiatisation dont cette présence bénéficie leur donne une apparence de « nouveauté » alors que, depuis 1945 des forces armées européennes ont été engagées dans des missions de « gestion des crises » sur pratiquement tous les continents et de manière presque continue.

2. Les conflits de la décolonisation africaine et asiatique, les crises internationales (Suez, Congo-Zaïre, Chypre, Liban, Tchad, par exemple) et même des situations de troubles « internes » (l'Irlande du Nord) ont donné lieu à des interventions militaires conduites par des pays européens, dont la durée s'est étalée de quelques semaines à des années. Dans certains cas, il s'agissait de véritables guerres, dans d'autres de la gestion des crises au sens que ce concept a acquis avec la définition donnée par l'UEO, en 1992, des « missions de Petersberg »¹ et de la lutte contre le terrorisme. Certains Etats, notamment les pays nordiques, se sont « spécialisés » dans la participation aux missions des Nations unies et les missions dites de maintien de la paix.

3. L'évolution des années 1990 marque une rupture avec la période précédente, où l'intérêt de l'Etat était l'élément moteur justifié par des considérations historiques, politiques et économiques nationales. La crise et la guerre du Golfe ont été gérées au nom du respect du droit international, en vue de l'émergence d'un « nouvel ordre mondial ». A la fin du conflit, la crise dans le nord de l'Irak, en mars-avril 1991, a marqué le début des interventions humanitaires avec l'opération « Safe Heaven » conduite par le Royaume-Uni et les Pays-Bas, avec le concours actif de l'UEO qui s'est chargée de la coordination et de la coopération entre les Etats européens apportant leur aide en particulier aux populations kurdes et aussi turkmènes, arabes et autres qui peuplent cette région.

4. L'argument humanitaire ouvre la voie à des interventions partout où surgissent des situations de crise et de conflit, en Europe (ex-Yougoslavie), en Afrique, dans les Caraïbes (Haïti) et en Asie (Cambodge). Les moyens militaires sont d'abord utilisés pour protéger l'acheminement et la distribution de l'assistance humanitaire, souvent sur la base d'un mandat des Nations unies, mais aussi pour séparer des belligérants et sécuriser des zones utilisées comme « sanctuaires » humanitaires. C'est la mission type de maintien de la paix qui, progressivement, glisse vers le rétablissement ou l'imposition de la paix, surtout à partir de 1995 avec l'intervention aérienne de l'OTAN en Bosnie, précédée auparavant par un engagement plus actif, dans le conflit bosniaque, des forces armées britanniques et françaises, présentes dans le dispositif de la Force de protection des Nations unies pour l'ex-Yougoslavie (FORPRONU).

5. Progressivement, l'usage de moyens militaires devient de plus en plus un facteur central dans la gestion des crises et l'argument humanitaire, légitime dans la grande majorité des cas, peut sembler parfois justifier une intervention dont les motifs relèvent de considérations géopolitiques (stabilité régionale, zones d'influence, crédibilité des alliances et des organisations engagées dans la résolution d'une crise, par exemple), mais aussi économiques (reconstruction, protection de marchés et accès à des matières premières) qui restent à l'arrière-plan.

¹ Missions d'action humanitaire et d'évacuation, missions de maintien de la paix et missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix.

6. En 2001, l'intervention américaine et européenne en Afghanistan, dans le cadre de l'opération Liberté immuable, et la présence de forces européennes au sein de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) s'inscrivent dans le cadre d'une guerre antiterroriste qui vise à sécuriser le nouveau régime afghan, et accessoirement à assurer la protection de l'assistance humanitaire, limitée à Kaboul du fait que le dispositif de la FIAS ne s'étend pas à l'ensemble du territoire. L'ère des interventions militaires humanitaires semble se clore ainsi avec le retour à des considérations de « realpolitik » qui tiennent davantage du rapport de forces international que des grandes valeurs universelles telles qu'elles sont consignées dans la Charte des Nations unies. Cependant, la présentation qui est faite aux opinions publiques met toujours en avant l'aspect humanitaire.

7. Pour les Etats européens, cette succession d'interventions a eu une série de conséquences pratiques ayant des effets sur l'élaboration et la mise en place d'une politique européenne de sécurité et de défense dont :

- une coopération et une coordination accrues entre Etats européens dans la gestion des participations militaires, que ce soit au sein d'organisations telles que l'UEO, l'OTAN et l'UE ou de manière ad hoc ;
- la formation d'unités multinationales générales ou spécialisées, par type de forces (air, terre, mer) ou selon la couverture géographique (forces à vocation régionale) ;
- le développement et la mise en place de structures de commandement et de contrôle pour gérer le déploiement de forces nationales et multinationales européennes dont les équipements, les doctrines d'emploi et les expériences sont divers ;
- le développement de la coopération en matière d'équipements, que ce soit au niveau des programmes de production ou d'acquisition ou du partage des ressources existantes (avions de transport, par exemple) ;
- le recensement des forces, des capacités et des équipements existants (et en projet) afin d'optimiser l'utilisation des ressources humaines et matérielles et d'assurer que le type et le format des forces déployées correspondent aux besoins de la mission.

A ces considérations, non exhaustives, d'ordre opérationnel on peut ajouter un élément politique très important : le débat interne sur les modalités de participation des forces nationales à la gestion des crises et, notamment, la question du contrôle parlementaire.

II. Les forces militaires européennes engagées en Europe et dans le monde

8. De 1990 à 1999, les forces armées des Etats européens ont participé à des opérations militaires pratiquement sur tous les continents avec, ce qui est logique, une présence massive dans la région des Balkans. Toutefois, on peut noter aujourd'hui un repli significatif en matière d'effectifs engagés et de présence géographique. L'usure des forces, les restrictions budgétaires et les divergences d'appréciation stratégiques et politiques ont rendu les gouvernements plus prudents et plus sélectifs concernant les engagements militaires, à propos de leurs dimensions, de leur forme (nationale, multinationale, en coalition ou à partir d'un cadre institutionnel tel que l'OTAN ou l'UE) et de leur durée. L'opération française Turquoise au Rwanda (1994), l'opération Alba (Albanie, 1997) sous la conduite de l'Italie, l'intervention britannique en Sierra Leone et, plus récemment, les opérations antiterroristes en Afghanistan témoignent de cet état de fait où des Etats sont intervenus seuls ou en ordre dispersé. Même dans le cas de l'opération Alba, à laquelle huit Etats de l'UEO ont pris part, celle-ci a eu lieu en dehors des cadres institutionnels appropriés qu'étaient l'UEO et l'OTAN, en l'absence de consensus entre les Etats membres pour assumer la charge de cette intervention destinée à mettre un terme à la situation de guerre civile qui se développait en Albanie.

9. C'est au sein des dispositifs de l'OTAN déployés dans les Balkans, de la SFOR, la KFOR et la mission Renard roux, que les Etats européens sont présents de manière significative, avec d'importantes ressources en hommes et matériels, même si ces forces subissent actuellement des réductions en raison de la stabilité relative existant actuellement dans la région, à laquelle leur présence contribue de façon décisive. L'expérience acquise dans ces déploiements et les leçons tirées

des phases de conflit qui les ont précédés en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, ont des conséquences majeures au niveau national d'une part, avec l'adaptation et la réforme des forces armées pour répondre aux exigences de ces opérations multinationales, et au niveau de l'OTAN et de l'UE d'autre part avec l'amélioration et le développement de structures de commandement et de contrôle ou la mise en place de nouvelles structures pour les opérations militaires comportant une large participation de forces nationales européennes.

10. En dehors de l'Europe, la contribution européenne à la gestion des crises est centrée sur la participation aux missions des Nations unies, dont certaines sont déjà anciennes, comme la FINUL, au Liban, ou la Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP, en anglais). Dans deux missions récentes, la FIAS en Afghanistan (2001) et la Mission d'appui des Nations unies au Timor-oriental (MANUTO, 2002) les participations européennes sont « majoritaires » avec, dans le cas de l'Afghanistan, la présence d'unités militaires de pays européens intégrées dans le dispositif américain de l'opération Liberté immuable.

1. Les opérations de l'OTAN dans les Balkans

11. La violence de la désintégration de la Yougoslavie, en 1991, a mobilisé l'attention des Etats européens, celle-ci se traduisant dans un premier temps par un recours au dispositif classique des missions de maintien de la paix, fondées sur des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. L'exemple de l'embargo contre l'Irak a également été suivi, notamment envers la Serbie et le Monténégro. La guerre en Bosnie-Herzégovine, caractérisée par des violations massives des Conventions de Genève qui régissent le droit humanitaire, a été le catalyseur aboutissant à la prise d'initiatives politiques et militaires visant à mettre un terme au conflit. C'est l'UEO qui a été dans un premier temps au centre de plusieurs actions, notamment la mise en place d'un dispositif de surveillance de l'embargo en Adriatique (1992) et le long du Danube (1993, en Roumanie et en Bulgarie). Des plans relatifs à une intervention militaire de grande envergure ont fait l'objet de discussions entre les Etats membres de l'UEO dès 1991, mais la responsabilité de leur exécution a finalement été transférée aux Nations unies qui ont mis en place le dispositif de la Force de protection des Nations unies pour l'ex-Yougoslavie (FORPRONU, 1992).

12. La poursuite de la guerre civile bosniaque et l'incapacité de l'ONU à contrôler la situation ont conduit certains Etats européens et les Etats-Unis, par l'intermédiaire de l'OTAN, à préparer et à exécuter une intervention militaire pour ensuite aboutir à un règlement négocié. Les Accords de Dayton, signés le 21 novembre 1995, mettent un terme au conflit et créent un nouvel Etat fédéral composé de la Fédération bosno-croate et de la Republika Srpska. Un dispositif militaire de l'OTAN, comprenant 60 000 soldats, se déploie sur tout le territoire de la Bosnie-Herzégovine en remplacement de la FORPRONU, en décembre 1995. La Force de mise en oeuvre (des Accords de Dayton), ou IFOR, est remplacée en novembre 1996 par une force plus réduite (30 000 soldats), la Force de stabilisation ou SFOR, qui est encore en place.

13. Le déploiement de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine, auquel se trouvent associées des forces des Etats qui font partie du programme de Partenariat pour la paix, Russie comprise, consacre la place centrale que cette organisation occupe dans la gestion des crises dans l'Europe du sud-est. La crise et la guerre du Kosovo (1999), lors de laquelle les Nations unies ont été marginalisées dans la phase des opérations aériennes menées par l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie (RFY), ont confirmé ce rôle au moins pour ce qui concerne l'ex-Yougoslavie. Une fois la guerre du Kosovo terminée, un nouveau dispositif militaire de l'OTAN est mis en place, la Force du Kosovo ou KFOR (juin 1999), auquel participent 40 000 soldats. L'opération Renard roux, qui a pour objet de contribuer à la protection des observateurs internationaux dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), est la plus récente mission de l'OTAN dans la région (septembre 2001).

(a) La Force de stabilisation en Bosnie-Herzégovine (SFOR)

14. La SFOR, dont la mission générale est de « stabiliser la paix, de contribuer à l'établissement d'un environnement sûr en fournissant une présence militaire continue dans la zone de responsabilité, de diriger et de coordonner le soutien qu'elle apporte dans les zones clés, y compris aux organisations de mise en oeuvre civiles les plus importantes, et de progresser sur la voie de la

consolidation d'une paix durable»², est composée d'unités militaires en provenance de 34 Etats, dont 28 européens, pour un effectif global qui sera limité à environ 12 000 soldats à la fin de 2002. Depuis 1996, la SFOR est la plus longue concentration regroupant des troupes européennes en dehors des frontières nationales dans le cadre d'une mission multinationale à laquelle participent des Etats membres de l'OTAN, de l'UEO, de l'UE et des Etats partenaires de ces organisations et candidats à l'adhésion.

15. L'intégration dans le dispositif de l'OTAN, la coopération au quotidien, les échanges d'expériences, les exercices et les missions en commun ont rapproché des forces armées de niveaux divers, composées de professionnels, ou à composante mixte (professionnels et conscrits volontaires), ayant des règles d'engagement et des capacités techniques et technologiques très diversifiées. C'est en particulier pour les Etats d'Europe centrale candidats à l'adhésion à l'OTAN que cette expérience s'avère extrêmement utile car ils ont pu ainsi appliquer les méthodes et les procédures en vigueur au sein de l'Alliance. Pour les Etats de l'UE, la SFOR constitue aussi un cadre très utile pour le travail en commun, et la participation active des Etats de l'UE non membres de l'OTAN facilite la mise en place de mécanismes de coopération entre les deux organisations en matière de gestion militaire des crises.

(b) La Force du Kosovo (KFOR)

16. Déployée en juin 1999, après trois mois de campagne aérienne menée par l'OTAN contre la RFY, la KFOR a pour mission «d'établir et de maintenir un environnement sûr au Kosovo, qui englobe la sécurité des citoyens et l'ordre public ; de surveiller, de vérifier et, si nécessaire, d'imposer le respect des accords qui ont mis fin au conflit, et d'apporter son concours à la mission des Nations unies au Kosovo (MINUK)»³. C'est la plus grande opération de l'OTAN en cours, avec un effectif de 34 000 soldats présents sur le territoire du Kosovo et basés aussi dans l'ARYM, en Albanie et en Grèce. La majorité des forces provient de trente Etats européens, membres de l'OTAN et de l'UE et pays candidats ainsi que de la Russie, de l'Ukraine, de l'Azerbaïdjan, de la Géorgie et de la Suisse. A la différence de la Bosnie, outre sa mission initiale de sécuriser et de stabiliser le territoire, la force de l'OTAN au Kosovo a dû, dans un premier temps, remplir des tâches de sécurité intérieure, notamment en matière de prévention et de lutte contre la criminalité. L'insécurité qui règne toujours empêche le retour des réfugiés (en majorité serbes), freine le développement économique et constitue une source d'instabilité dans les régions à majorité albanaise de la Serbie et de l'ARYM, ce qui explique en partie pourquoi l'allègement du dispositif de la KFOR – 32 000 soldats prévus à la fin de 2002 – est moins marqué que celui prévu pour la SFOR.

17. La KFOR a demandé un effort supplémentaire considérable aux Etats européens pour atteindre le nombre d'effectifs requis sans remettre en question la participation des forces à la SFOR. Auparavant, la campagne aérienne de l'OTAN avait aussi mis en évidence les insuffisances européennes, notamment en termes de matériels aéronautiques et de technologies de combat modernes, pour soutenir une opération de moyenne intensité. Au niveau terrestre, la présence européenne aux frontières du Kosovo était importante, mais non suffisante en hommes et matériel pour une offensive terrestre de grande envergure. Cette option avait été soulevée à plusieurs reprises par le gouvernement britannique, mais les autres Etats européens et les Etats-Unis étaient plus réservés sur ce type d'engagement. Une fois au Kosovo, les unités de la KFOR se sont trouvées confrontées aux problèmes de maintien de l'ordre et de reconstruction en attendant que la mission des Nations unies pour le Kosovo, la MINUK, puisse prendre en charge les aspects liés à la stabilisation civile avec le soutien de l'UE et de l'OSCE. Cette première phase a contribué à développer davantage l'expérience de la gestion civile et militaire par des forces armées en cas de défaillance des structures civiles locales.

(c) Le règlement de la crise dans l'ARYM : l'opération Renard roux

18. L'opération Renard roux a succédé à la mission de collecte d'armes détenues par les groupes armés albanais de l'ARYM, l'opération Moisson essentielle (août-septembre 2001). Ces deux opérations de l'OTAN ont rencontré des problèmes pour atteindre le nombre d'hommes fixé au départ.

² OTAN, SFOR ; <http://www.nato.int/sfor/organisation/mission.htm> .

³ OTAN, KFOR ; <http://www.nato.int/kfor/kfor/about.htm> .

De par leur ampleur et leur durée, les engagements en Bosnie et au Kosovo drainent une partie considérable des ressources de défense, humaines, matérielles mais aussi budgétaires de la majorité des Etats européens présents. Quand la situation dans l'ARYM s'est aggravée dans le courant de l'année 2001 et que, sur le plan diplomatique, l'OTAN et l'UE ont décidé d'agir de manière préventive, la mise sur pied d'une nouvelle force, même avec des effectifs limités (3 500 pour Moisson essentielle) s'est heurtée à des difficultés. C'est l'engagement ferme du Royaume-Uni de fournir plus de la moitié du contingent (1 900 hommes) qui a permis la collecte des armes.

19. Pour garantir la stabilisation de la situation, l'OTAN s'est engagée, à la demande du gouvernement de l'ARYM, à rester dans le pays et elle a déployé une force d'environ 1 000 soldats, dont plus de la moitié provenaient au départ de l'Allemagne, pays à qui avait été confié initialement le commandement de l'opération Renard roux⁴. Les objectifs de cette force sont de « contribuer à protéger les contrôleurs internationaux qui superviseront la mise en oeuvre du plan de paix dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine »⁵. Prévue initialement pour trois mois, l'opération a été prolongée, d'abord jusqu'en avril 2002, puis jusqu'en octobre 2002. Il était prévu qu'à cette date, si un accord avec l'OTAN avait été trouvé, l'UE assumerait des responsabilités en matière de commandement et de contrôle vis-à-vis d'une nouvelle force européenne de stabilisation après les élections législatives dans l'ARYM. Après les élections de septembre 2002 et en l'absence de progrès dans les négociations entre l'OTAN et l'UE, il apparaît logique que l'OTAN prolonge sa présence dans l'ARYM, à la demande des nouvelles autorités nationales.

2. La présence européenne dans les missions des Nations unies : le cas de l'Afghanistan

20. En raison d'un nombre très important de forces stationnées en Europe du sud-est, la participation des Etats européens, y compris les plus grands, dans les missions actuelles de maintien de la paix des Nations unies, est plus réduite et plus sélective. L'expérience des forces onusiennes dans l'ancienne Yougoslavie, les règles d'engagement et les contraintes politiques ont « détourné » en partie les grands Etats européens des opérations classiques des Nations unies au profit d'engagements ciblés, impliquant des règles plus souples, notamment en ce qui concerne la position face aux acteurs politiques locaux et les forces sous leur contrôle. On peut citer comme exemple de ce choix l'intervention britannique en Sierra Leone en mai 2000, qui a mis un terme définitif à la crise causée par les attaques des groupes armés du Front révolutionnaire uni (FRU) contre les forces de la Mission des Nations unies en Sierra Leone (MINUSIL). Les parachutistes et les forces spéciales britanniques ont stabilisé la situation à l'arrière, ce qui a permis un meilleur redéploiement des forces de la MINUSIL (surtout les contingents indien et jordanien) et contraint les bandes du FRU à s'engager militairement, leur infligeant des pertes qui les ont affaiblies et obligées à respecter le processus de désarmement et de paix en cours.

21. La recherche de flexibilité dans l'application des règles onusiennes « traditionnelles » en matière de maintien de la paix et la préservation de l'autonomie d'action nationale ont eu d'autres précédents dont le premier, et unique cas pendant des décennies, a été celui de la guerre de Corée (1950-1953), où des forces européennes ont été engagées en grand nombre dans la mission de rétablissement de la paix des Nations unies, sous commandement américain. Parmi les quinze pays ayant participé à la guerre aux côtés des Etats-Unis, figuraient sept Etats européens⁶. L'effectif global était de 93 000 soldats (dont 5 400 ont été tués ou portés disparus). La guerre du Golfe, en 1991, a ouvert la voie à la tendance actuelle, mais il a fallu attendre 1995 pour que celle-ci se confirme avec les interventions de l'OTAN en Bosnie et surtout au Kosovo (où le Conseil de sécurité des Nations unies n'a pas été consulté avant le déclenchement de la campagne aérienne). Le rétablissement de la paix prend le pas sur le maintien de la paix et la présence de la force armée ne sert plus seulement à stabiliser une situation de crise et à contribuer à son règlement pacifique par les principaux intéressés (les acteurs politiques et sociaux locaux), mais aussi à orienter leurs choix selon des politiques définies également par les intervenants.

⁴ Le commandement actuel est exercé par les Pays-Bas.

⁵ OTAN, Renard Roux ; <http://www.afsouth.nato.int/operations/skopje2/FOX.htm> .

⁶ Belgique, France, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni et Turquie.

22. Cette nouvelle approche a bien fonctionné jusqu'à maintenant en Europe, mais elle a échoué partiellement en Afrique, surtout lors des crises et des guerres dans la région des Grands Lacs, et sa transposition en Afghanistan se heurte à des limites qui tiennent aussi à la particularité de la « nouvelle » guerre contre le terrorisme. La présence européenne dans ce pays et aux alentours s'est ainsi trouvée partagée en deux, au sein de la FIAS, mise en place à la suite des Accords de Petersberg de novembre 2001 et avec la couverture juridique de la Résolution 1386⁷ du Conseil de sécurité des Nations unies, et du dispositif américain de l'opération Liberté immuable, qui relève du droit de la « légitime défense », confirmé dans le cas afghan par la Résolution 1368⁸.

(a) *La Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan*

23. Le déclenchement de l'opération Liberté immuable, sous commandement américain, a scellé le sort du pouvoir des talibans et ouvert la question de l'établissement d'un nouveau régime et de la stabilisation de l'Afghanistan, l'objectif prioritaire étant: (i) d'éviter à l'avenir que ce pays devienne un sanctuaire pour des groupes terroristes ; (ii) de mettre un terme à l'instabilité interne pour pouvoir entamer la reconstruction des infrastructures économiques et sociales. Le scénario du Kosovo a été d'emblée écarté, compte tenu de la réalité et de la dynamique locales où le pouvoir a été pris de facto par l'Alliance du nord composée essentiellement de combattants (et populations) tadjiks et ouzbeks, à Kaboul, et par des chefs pashtouns dans le sud du pays (Kandahar). A la Conférence de Petersberg, en Allemagne, ces deux camps se sont mis d'accord sur la création d'une Autorité afghane intérimaire pour gouverner le pays, en attendant la convocation d'une assemblée « générale » afghane, la Loya Jirga, en mai 2002. Dans le même temps, les forces américaines poursuivaient (et poursuivent), avec le soutien actif de forces britanniques et les contributions ponctuelles d'autres Etats européens, un quadrillage agressif du pays pour liquider les groupes de combattants liés à Al Qaida et aux talibans.

24. Ce que les Etats européens ont obtenu, c'est une force « autonome » par rapport aux Nations unies, fondée sur la Résolution 1386 du Conseil de sécurité et qui a pour mission « d'aider l'Autorité intérimaire afghane à maintenir la sécurité à Kaboul et dans ses environs, de telle sorte que l'Autorité intérimaire afghane et le personnel des Nations unies puissent travailler dans un environnement sûr ». Cette force, à laquelle participent 20 Etats, dont 19 européens, a un effectif d'environ 5 000 soldats, et bénéficie d'une importante présence allemande⁹ au sein d'un groupement tactique multinational dont font partie l'Autriche, le Danemark et les Pays-Bas (1 500 soldats environ). Après une première période sous supervision britannique, le commandement de la FIAS est passé sous la responsabilité de la Turquie. Le statut et les compétences de la force sont définis dans un Accord militaire technique signé avec les autorités afghanes en janvier 2002. Le bilan de la FIAS est plutôt positif à ce jour, notamment du point de vue de l'assistance humanitaire et de la stabilisation (et du renforcement) du pouvoir en place à Kaboul. La force accomplit un travail de déminage et de « nettoyage » des millions de munitions de tous types (plus de deux millions de mines antipersonnel ont été neutralisées dans les premiers mois de la mission)¹⁰.

25. Le mandat de la FIAS (prolongé en mai 2002) arrive à échéance à la fin de l'année, mais étant donné l'instabilité qui persiste en Afghanistan, où le gouvernement contrôle seulement la région de Kaboul et indirectement les parties nord et ouest du pays (les zones à majorités tadjike et ouzbèke), il est probable que la force restera en place au-delà. Ceci n'est pas sans poser d'importants problèmes aux forces européennes, surtout en ce qui concerne la logistique et la rotation des unités. L'Afghanistan a le potentiel pour devenir, comme la Bosnie et le Kosovo, un point de « fixation » pour des forces militaires européennes en attendant d'arriver à une situation où les autorités afghanes actuelles pourraient contrôler l'ensemble du territoire et s'assurer que le danger constitué par des

⁷ Résolution 1386 du Conseil de sécurité des Nations unies ; « La situation en Afghanistan », 20 décembre 2001 ; www.un.org.

⁸ Résolution 1368 du Conseil de sécurité des Nations unies ; « Menaces à la paix et à la sécurité internationales causées par les actes terroristes », 12 septembre 2001 ; www.un.org.

⁹ Au total, 1 300 soldats allemands sont déployés au service de la FIAS, en Afghanistan et en Ouzbékistan (soutien logistique) ; <http://www.bundeswehr.de>.

¹⁰ « Opération Fingal », Ministère de la défense du Royaume-Uni ; <http://www.operations.mod.uk/fingal/index.htm>.

groupes armés liés aux talibans ou à des chefs locaux ne menace pas les « acquis » de la lutte antiterroriste. La poursuite des opérations militaires américaines est aussi une source de problèmes pour la présence internationale car elle rend aléatoire la reconstruction à l'intérieur du pays (qui est toujours une zone de combat) et limite la portée géographique de l'assistance humanitaire internationale.

(b) La participation européenne à l'opération Liberté immuable

26. Après les attentats du 11 septembre contre les Etats-Unis et la mise en accusation par ce pays du réseau Al Qaida, la guerre contre le terrorisme est devenue une mission à part entière des forces armées. L'usage contre un ennemi transnational, et non pas étatique, de la force militaire pose des problèmes nouveaux à partir du moment où le monde entier (au sens géographique) devient un champ de bataille potentiel. Dans un premier temps, les Etats-Unis ont concentré leurs efforts sur le sanctuaire le plus connu d'Al Qaida, l'Afghanistan des talibans. Après deux semaines de tentatives diplomatiques infructueuses pour obtenir la coopération du régime taliban à l'arrestation des chefs d'Al Qaida présents dans cet Etat, l'opération Liberté immuable a été déclenchée le 7 octobre 2001 par des forces aériennes, aéronavales et maritimes des Etats-Unis et du Royaume-Uni (avec le lancement de missiles de croisière à partir d'un sous-marin nucléaire). Au-delà de l'aspect militaire, un signal politique fort a été lancé en liant le sort du régime des talibans (les « hôtes » afghans) à celui des terroristes (étrangers pour la plupart) présents sur le territoire ; dorénavant, la complaisance (même passive) ou la prise en compte des sensibilités ethniques, religieuses ou politiques locales ne sera plus acceptée pour mettre un Etat à l'abri d'une intervention militaire contre le terrorisme.

27. Les Etats européens ont soutenu Liberté immuable au niveau politique avec notamment l'activation de l'article 5 du Traité de Washington (Traité de l'Atlantique nord) et au niveau opérationnel selon les possibilités de chacun. L'OTAN, en dépit de la volonté de certains de ses membres, est restée cantonnée dans un rôle de soutien à l'arrière, en déployant des navires en Méditerranée pour remplacer des vaisseaux américains et alliés dépêchés au large du Pakistan et en « prêtant » ses aéronefs de surveillance AWACS aux Etats-Unis pour le contrôle de l'espace aérien américain. Sur le territoire afghan, c'est le Royaume-Uni qui s'est distingué avec un rôle très important en matière de ravitaillement aérien, puis dans la phase terrestre des combats avec des unités des forces spéciales. L'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni ont dépêché des forces navales importantes, avec, pour chacun des trois derniers pays, un groupe aéronaval dont un porte-avions nucléaire, le « Charles de Gaulle », pour la France. Le déploiement progressif des forces américaines en Afghanistan et la sécurisation de certains points stratégiques (Mazar-i-Sharif dans le nord, Bagram à Kaboul et Kandahar dans le sud) a permis aux alliés européens de se déployer aussi au sol.

28. Une contribution aérienne importante a été fournie par la France, à travers ses avions embarqués Super Etendard et une escadrille de Mirage 2000 (six avions basés à Manas au Kirghizistan) qui ont participé à l'opération Anaconda (mars 2002) contre les forces d'Al Qaida et des talibans dans les montagnes proches de la frontière entre l'Afghanistan et le Pakistan. Le Royaume-Uni a déployé une importante force spéciale, le Commando 45 des Royal Marines, dont l'entraînement et l'expérience en matière de combats en montagne sont sans équivalent dans les autres armées européennes et américaine. Cette force, dont l'effectif total est de 1 700 soldats, a participé à quatre opérations de ratissage¹¹ entre avril et juillet 2002, dont la dernière a duré plus d'un mois. Cet effort britannique, utile du point de vue de l'expérience et des enseignements opérationnels et logistiques, a eu aussi un effet d'usure important pour les forces, ce qui a en partie conduit le gouvernement à retirer ces unités du terrain et à réduire la présence armée en Afghanistan, y compris dans le contingent présent au sein de la FIAS (ramené de 1 300 à 400 soldats) à la fin du mois de juillet 2002.

29. L'Allemagne, dont la presque totalité des effectifs terrestres sont assignés à l'ISAF, à l'exception d'éléments des forces spéciales faisant partie du dispositif Liberté immuable en Afghanistan et d'un contingent de sauvetage en mer affecté au Groupe de forces interarmées « Gestion

¹¹ « Ptarmigan » (16-18 avril 2002), « Snipe » (2-13 mai 2002), « Condor » (17-22 mai 2002) et « Buzzard » (29 mai-9 juillet 2002) ; Ministère de la défense du Royaume-Uni, <http://www.operations.mod.uk/veritas/index.htm>.

des conséquences » dans le cadre de l'opération Liberté immuable, maintient une importante présence navale dans la mer d'Arabie et au large de Djibouti, avec environ 1 500 marins et soldats, trois frégates et trois avions de patrouille maritime qui participent aux opérations de surveillance et de contrôle dans la zone de la Corne d'Afrique, de concert avec des unités navales de l'Espagne, des Etats-Unis, de la France et du Royaume-Uni. Une unité militaire de défense nucléaire, biologique et chimique équipée de véhicules de détection et de protection de type Fuchs a aussi été déployée au Koweït dans le cadre de cette opération.

III. Forces militaires et gestion des crises : aspects politiques et opérationnels

30. La participation des forces européennes à la gestion des crises récentes a été l'occasion d'une refonte des procédures législatives et des mécanismes juridiques liés à l'usage de la force militaire à l'extérieur des frontières nationales. C'est la crise en ex-Yougoslavie qui a le plus contribué à cette démarche, notamment à partir de 1995 avec l'intervention directe de l'OTAN dans le conflit en Bosnie-Herzégovine. Le cas du Kosovo a accru la nécessité de ces réformes, en raison surtout de l'absence de mandat du Conseil de sécurité des Nations unies et d'une agression caractérisée par la RFY contre un autre Etat européen. Avec la crise au Kosovo, l'autorisation des Nations unies d'engager des forces armées nationales dans des opérations contre un pays vis-à-vis duquel l'état de guerre n'est pas déclaré n'est plus un préalable mais, dans de nombreux pays, elle est toujours nécessaire a posteriori.

31. La question du mandat a été débattue avec beaucoup de vigueur en Allemagne et il a fallu une décision prise par la Cour constitutionnelle en 1994 sur la participation d'éléments des forces armées à l'opération des Nations unies en Somalie (ONUSOM II, 1993-1995), à la mission de surveillance maritime de l'embargo des Nations unies contre l'ex-Yougoslavie en Adriatique (opération de l'UEO puis de l'OTAN) et à la surveillance de l'espace aérien au dessus de la Bosnie-Herzégovine conduite par l'OTAN (1993-1995). La Cour a décidé que la participation des forces armées allemandes à des opérations extérieures dans le contexte des Nations unies ou décidées dans le cadre d'une alliance à laquelle l'Allemagne participe (l'OTAN, l'UEO et maintenant l'UE) n'est pas contraire aux dispositions de la Loi fondamentale de 1949, notamment aux articles 87 (a) 2¹² et 24 (2)¹³. L'autorisation du parlement est toutefois nécessaire pour toutes les interventions armées et si celle-ci n'intervient qu'a posteriori, le parlement a le droit de mettre fin à l'opération.

32. Il est aussi intéressant de noter qu'à la même époque, un autre pays, le Japon, a connu le même débat à propos de la participation d'unités des Forces d'autodéfense à l'opération des Nations unies au Cambodge (Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge – APRONUC, 1992-1993). Une loi sur le déploiement de forces japonaises à l'extérieur a été adoptée en juin 1992, la loi sur « la coopération internationale pour la paix », qui autorise de manière restrictive la participation d'unités des forces armées aux opérations de maintien de la paix des Nations unies (souvent limitée au soutien logistique). La décision de la Cour constitutionnelle de 1994 ouvre davantage de perspectives pour l'Allemagne dans ce domaine, ce qui lui a permis de jouer un rôle actif lors du règlement de la crise du Kosovo et d'être aujourd'hui présente en Afghanistan et dans l'opération Liberté immuable avec des effectifs importants, renforçant ainsi son action diplomatique.

33. Dans d'autres Etats européens, cette même question du contrôle et des conditions d'envoi de forces armées s'est posée, et partout des lois ont été votées pour tenir compte des changements suscités par le règlement des crises en Bosnie, au Kosovo, au Timor et en Afghanistan, où les missions humanitaires, de maintien, de rétablissement ou d'imposition de la paix se confondent. Ce débat, politique et juridique, est accompagné, dans le domaine militaire, d'une importante réflexion sur les moyens de participation des forces à la gestion des crises, sur les nouveaux besoins et les problèmes

¹² Article 87 (a) (2) de la Loi fondamentale: « En dehors de la défense, les forces armées ne doivent être engagées que dans la mesure où la présente Loi fondamentale l'autorise expressément. »

¹³ Article 24 (2) de la Loi fondamentale : « Pour sauvegarder la paix, la Fédération peut adhérer à un système de sécurité mutuelle collective ; elle consentira à cet effet aux limitations de ses droits de souveraineté qui établissent et garantissent un ordre pacifique durable en Europe et entre les peuples du monde ».

que cela entraîne du point de vue de la gestion des personnels et des matériels. La structure des forces armées, leur rôle, le type de forces et les équipements subissent des adaptations nécessaires mais aussi difficiles et complexes pour pouvoir répondre aux exigences actuelles, quelle que soit la nature de l'opération envisagée, y compris les missions de combat.

1. Les parlements et la participation des forces armées à la gestion des crises

34. La démocratie parlementaire est le régime politique commun à tous les Etats européens. Dans tous les pays membres de l'OTAN¹⁴, de l'UE et de l'UEO, parmi les candidats et les partenaires, les gouvernements émanent des parlements et sont responsables, à des degrés divers, de leurs actions devant les assemblées élues. L'usage de la force militaire dans la gestion des crises n'y échappe pas, mais les règles qui étaient en vigueur jusqu'aux années 1990 ont dû être révisées, adaptées, ou même élaborées pour la première fois dans plusieurs pays.

35. La guerre du Golfe a ouvert la voie à cette évolution, facilitée alors par la couverture juridique fournie par les résolutions des Nations unies autorisant le recours à la force. Avec la multiplication subséquente des interventions, toujours sous la bannière des Nations unies, les questions liées à l'opportunité et aux modalités de l'engagement des forces armées se sont imposées dans le débat politique et constitutionnel au sein de chaque Etat. Dans un premier temps, tant que l'on restait dans le cadre des interventions « classiques », c'est-à-dire des opérations de maintien de la paix des Nations unies, relevant des engagements souscrits au sein d'une alliance (l'OTAN et l'UEO, par exemple) ou prévues par des accords de coopération bilatéraux (cas des interventions françaises au Tchad, par exemple), la question du contrôle parlementaire était réduite au suivi des dispositions constitutionnelles et légales en vigueur et dans la plupart des cas, le parlement était simplement consulté ou informé sans réelle possibilité d'influer sur la décision de l'exécutif.

36. Avec la Somalie, puis la Bosnie-Herzégovine, est apparu un changement de type d'intervention, la mission humanitaire et de maintien de la paix initiale (respect du cessez-le-feu, surveillance de lignes de démarcation, mesures de vérification, par exemple) se transformant en opération de rétablissement ou d'imposition de la paix. Les casques bleus, symbole de neutralité, ont cédé la place aux soldats nationaux, au service d'une politique plus active qui, tout en maintenant un langage d'ouverture envers les différentes parties au conflit, était déjà le reflet d'un parti pris. L'intervention américaine contre les milices du « général » Aidid en Somalie (1993) a été un événement précurseur dans ce domaine, mais il a fallu attendre 1995 pour que les Etats européens de l'OTAN et les Etats-Unis s'engagent ouvertement dans cette voie en Bosnie-Herzégovine. La question du Kosovo a confirmé ce choix d'une intervention « musclée », qui ne fait pas nécessairement l'objet d'une autorisation préalable des Nations unies, mais se réfère néanmoins aux valeurs de la Charte et trouve sa justification dans le besoin d'intervenir pour prévenir une catastrophe humanitaire après épuisement de tous les autres moyens (la diplomatie).

37. Dans un contexte géographique plus éloigné, en Asie, l'intervention australienne et internationale au Timor-oriental s'est faite selon le même schéma (mais conformément à une résolution des Nations unies). Les interventions en Afghanistan, dans le cadre de Liberté immuable ou au sein de la FIAS, s'inscrivent aussi dans une logique de rétablissement et d'imposition de la paix avec néanmoins, dans le cas de la FIAS, une mission limitée d'assistance et de protection des opérations humanitaires.

38. C'est ce passage d'un schéma bien défini à une situation pleine d'incertitudes, où les unités engagées pour une mission « pacifique » de maintien de la paix deviennent des forces de combat, qui a suscité des interrogations au sein d'une part des opinions publiques, lesquelles approuvent en général les opérations à titre humanitaire mais sont beaucoup plus divisées dès qu'il s'agit d'opérations de guerre, d'autre part de leurs relais que sont les partis politiques présents au parlement et au gouvernement. La redéfinition des règles existantes était nécessaire, d'un côté pour respecter les principes constitutionnels généraux qui régissent l'emploi des forces armées et où figure le « contrôle » parlementaire, et de l'autre permettre aux gouvernements d'agir avec la flexibilité

¹⁴ A l'exception des Etats-Unis où le gouvernement (l'administration) ne relève pas du Congrès.

nécessaire pour faire face, sur le terrain, à l'évolution de la situation politique et militaire. L'accord des deux instances est indispensable pour la crédibilité et la réussite de la participation des forces armées à un déploiement extérieur, non seulement vis-à-vis de l'opinion publique nationale mais aussi pour l'image à l'extérieur, surtout auprès d'autres pays alliés également engagés.

39. Le problème du contrôle parlementaire est ainsi devenu une question centrale dans le débat sur la participation des forces armées à la gestion des crises, qui a été abordée différemment selon les traditions et les pratiques constitutionnelles et politiques de chaque pays. Dans la grande majorité des Etats, par exemple dans le cas des membres de l'OTAN, c'est une simple procédure de consultation et d'information qui est requise, sans que la décision du gouvernement doive être obligatoirement sanctionnée par un vote ou une résolution parlementaires, même si dans beaucoup de pays, les gouvernements cherchent le soutien du parlement et tiennent compte de ses réserves, comme c'est le cas pour les Pays-Bas, par exemple. Cinq pays de l'Alliance, l'Allemagne, la Hongrie, la Norvège, la République tchèque et la Turquie ont recours à l'approbation parlementaire. Dans les faits, c'est aussi l'évolution du rapport de forces politiques entre le parlement et le gouvernement, dans chaque pays, qui définira à terme la tendance qui dominera. La médiatisation des crises et des interventions, la pression des opinions publiques, et la maturité du débat politique dans les démocraties européennes font de ces cinq Etats, parmi d'autres, des exemples importants en matière d'évolution du contrôle parlementaire sur les déploiements extérieurs des forces armées.

40. Autre domaine où les parlements ont un rôle important à jouer : l'adaptation ou le passage de nouvelles lois concernant les modalités et les règles à suivre lors du déploiement des forces. Dans les missions relevant de l'ONU ou liées au respect des engagements contractés au sein d'une alliance, une série complexe de procédures doit être suivie concernant par exemple les primes, les assurances individuelles, le rapatriement, le financement de la participation, la responsabilité (en cas d'accidents ou incidents), les juridictions compétentes en cas de litige. Quand l'UEO a défini les opérations de Petersberg et que l'OTAN a utilisé le concept d'opérations « hors article 5 » pour justifier son intervention en Bosnie-Herzégovine, puis au Kosovo, les règles existantes codifiées dans les législations nationales ont dû être révisées ou certaines ont dû être élaborées pour répondre aux besoins juridiques et pratiques des déploiements effectués selon ces modalités.

41. Les Etats d'Europe centrale membres de l'OTAN et de l'UE ou candidats à l'adhésion ont dû faire un effort important pour se doter d'un corps législatif qui leur permette de participer pleinement aux opérations de l'OTAN dans les Balkans, compte tenu non seulement du statut des forces, de leurs droits et responsabilités, mais aussi d'éléments tels que la protection des communications entre ces Etats et l'OTAN et la mise en oeuvre de mesures de sécurité adéquates dans ce domaine. Cette démarche, qui a contribué à rapprocher les législations de ces Etats des normes appliquées dans les Etats membres de l'OTAN et de l'UE, est un pas très positif pour faciliter l'adhésion aux deux organisations. Cette expérience est très utile pour les parlements de ces Etats candidats ou nouveaux membres, car elle sensibilise davantage les parlementaires aux questions de défense et leur permet d'avoir un droit de regard sur les conditions et les modalités de déploiement des forces nationales. Cette expérience est aussi valable pour les assemblées des « membres historiques » qui ont été confrontées aux mêmes questions ces dix dernières années.

2. Les besoins opérationnels et l'adéquation des forces aux objectifs de la mission

42. La participation croissante des forces européennes à la gestion des crises, depuis la guerre du Golfe et surtout dans les Balkans, a été un révélateur des capacités et des lacunes existantes et a contribué à rapprocher les réflexions nationales en vue d'optimiser l'utilisation des ressources humaines et matérielles, ce qui s'est traduit par un développement accru de la coopération bilatérale et multilatérale en matière de défense. Cette coopération va au-delà de la préparation à la gestion militaire des crises : elle définit les contours des forces armées européennes pour les années à venir et accélère le processus de mise en place de capacités européennes communes. L'UEO a ouvert la voie à la réflexion sur ces questions en créant et développant le concept des missions de Petersberg, dont la variété nécessite des forces mobiles, rapides et polyvalentes, qui doivent être aptes aussi bien au combat classique (guerre) qu'aux missions de maintien de l'ordre (police) et d'assistance à la reconstruction (domaine civil et humanitaire).

43. Dans le domaine doctrinal, l'intervention de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine a fait évoluer l'Alliance atlantique d'un pacte défensif classique vers une organisation de sécurité collective, responsable non seulement de la zone géographique des Etats membres, mais de tout l'espace qui les entoure. Le concept d'opérations « hors article 5 » lui a permis, en 1999, d'intervenir au Kosovo sans même recourir à la couverture juridique d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies. Cette évolution a néanmoins ouvert un débat politique au sein de l'organisation (et qui existe aussi à l'UE, dans la perspective des opérations de Petersberg), sur le besoin d'un mandat des Nations unies pour de futures opérations et sur la question des critères à suivre en cas de refus éventuel du Conseil de sécurité. Cette discussion n'est pas close, mais depuis la guerre du Kosovo, les Etats européens ont renoué avec la pratique de l'« autorisation » donnée par les Nations unies pour des interventions extérieures (Sierra Leone, Timor-oriental, Afghanistan, y compris pour le déploiement de la KFOR¹⁵).

44. Du point de vue opérationnel, les interventions européennes planifiées à l'UEO ou conduites par l'OTAN dans la première moitié des années 1990 ont donné naissance à un mécanisme très utile : les Groupes de forces interarmées multinationales (GFIM). La flexibilité de ces structures de commandement et de contrôle s'est avérée très utile en Bosnie et au Kosovo, dans la gestion du dispositif multinational qui inclut des pays membres et non membres et son perfectionnement se poursuit au sein des structures militaires de l'Alliance atlantique. Autre concept en évolution, élaboré au sein de l'UEO et mis en oeuvre au moment de la crise en Albanie (1997) : l'idée de nation-cadre, concrétisée par l'Italie dans le contexte de l'opération Alba, pour stabiliser la situation dans ce pays. Dans ce cas, l'action a été menée hors des institutions de coopération existantes, ce qui ajoute un nouveau degré de complexité du point de vue du droit et de la législation sur le déploiement des forces armées dans des missions extérieures.

45. Toutes ces « découvertes » et innovations politiques et opérationnelles ont favorisé des synergies entre Etats et une évolution vers une réflexion européenne commune. Les interventions extérieures ne sont plus envisagées en solo, sauf pour deux ou trois grands Etats européens, mais s'inscrivent dans un contexte multinational coopératif, qui vise l'intégration progressive des forces entre certains Etats (Belgique, Pays-Bas et Luxembourg, par exemple). Le Portugal et l'Italie en Bosnie, le Corps européen en Bosnie puis au Kosovo, la force constituée par l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark et les Pays-Bas en Afghanistan sont des exemples d'une coopération récente mais aussi très intense, qui a vu le jour grâce à l'intensification des interventions et aux discussions sur leur organisation, leurs objectifs et les moyens nécessaires pour les réaliser avec succès.

46. La question des moyens reste toutefois le point sensible dans cette évolution. Du côté humain, la professionnalisation des forces armées en cours dans plusieurs Etats est censée améliorer la gestion future des effectifs, permettre des déploiements plus rapides, avec des forces plus homogènes et cohérentes. Mais les résultats ne seront pas immédiats, d'autant que les objectifs de recrutement évoluent de manière incertaine, ce qui oblige à des révisions constantes du volume des forces et donc de celles disponibles pour un déploiement extérieur. Le recours aux réservistes, très avancé au Royaume-Uni, est la solution évidente, mais la mise en place de systèmes d'identification et de rappel, l'entraînement et l'équipement ont des coûts élevés qui réduisent d'autant les crédits qui pourraient être alloués aux troupes de première ligne. Pour les armées qui maintiennent la conscription ou y renoncent maintenant, la force de réserve est nombreuse mais sa valeur et ses capacités sont très inégales. Le Royaume-Uni, qui a derrière lui au moins trois décennies d'expérience d'une armée professionnelle, dispose d'un choix humain plus homogène, surtout en qualité. La projection des forces et leur soutien ne peuvent plus se passer de l'apport des réservistes, qui permet de réduire les effets engendrés par la surcharge de travail et la durée des interventions, surtout à longue distance. Ces deux phénomènes sont en grande partie responsables du retrait de la majorité des forces britanniques de l'Afghanistan et, d'ici à 2003, de la SFOR et de la KFOR.

47. Les équipements sont un autre aspect important de cette question des moyens. Parmi ceux-ci, les plates-formes aériennes, maritimes et terrestres pour le transport rapide des troupes font défaut en nombre et en qualité. Vient ensuite toute la panoplie de protection du déploiement, par exemple les

¹⁵ Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies sur la situation au Kosovo, paragraphe 7, 10 juin 1999 ; www.un.org.

capacités de défense antiaérienne ou de suppression de la menace aérienne, les moyens électroniques de renseignement, l'observation radar et optique, aérienne et terrestre, les systèmes de communication et de transmission de données. L'exemple de la guerre du Golfe et maintenant celui de la guerre d'Afghanistan, à douze années d'intervalle, démontrent que les forces européennes ont progressé dans les domaines de la projection de forces et de puissance, et du renseignement (trois groupes aéronavals au large du Pakistan, une force navale importante dans la zone de la Corne d'Afrique, deux satellites d'observation optique Hélios 1 opérationnels et d'autres projets en cours – satellite optique avec Hélios 2 et Cosmo-Skymed Pléiade, radar avec SAR-Lupe). Seul le programme d'avion de transport militaire Airbus A400-M semble marquer le pas et subir des retards significatifs du fait des hésitations (justifiées surtout par des raisons budgétaires) des Etats parties au projet. D'une manière générale et compte tenu du point de départ (les années 1990), de la diversité des acteurs engagés, qu'il s'agisse d'Etats, d'organisations (OTAN, UE et UEO) ou d'entreprises, les efforts européens sont considérables et positifs pour le renforcement des capacités de projection et d'intervention extérieure des forces armées européennes.

48. Tous ces efforts, humains et matériels, demandent des ressources budgétaires considérables et dans ce domaine la coopération n'est pas encore de mise. Chaque pays se retrouve seul pour financer ses forces, ses équipements, sa logistique. Ces sommes relèvent parfois de fonds supplémentaires, mais elles sont le plus souvent imputées au budget général de la défense, ce qui, dans un contexte de surveillance des déficits, diminue les ressources réellement disponibles pour la modernisation des équipements, l'entraînement des personnels (et des réservistes), le maintien en l'état des dispositifs de défense nationaux (installations et matériels). La concentration des crédits sur les forces de projection a, bien sûr, un effet bénéfique pour les capacités d'intervention mais comporte le risque d'une stagnation ou d'une dégradation de l'ensemble des capacités de défense nationales et, à terme, de celles des forces assignées aux interventions extérieures.

49. La spécialisation entre Etats alliés, prônée par exemple par les Pays-Bas, est une réponse à ces problèmes, mais elle suppose une évolution presque révolutionnaire dans la manière de penser la défense nationale. Cette idée s'articule autour du postulat selon lequel très peu de pays ont les moyens de maintenir des capacités globales pour répondre à toutes les menaces. La mise en commun des ressources, non seulement des équipements (avions de transport ou navires, par exemple) mais aussi le partage des tâches (un allié assure la protection aérienne d'un autre, qui lui fournit des bases et du ravitaillement, par exemple) sont des approches susceptibles de mettre en valeur les capacités des petits et moyens Etats européens et d'augmenter leur crédibilité face aux pays plus puissants. Ceci pose aussi des questions importantes sur le plan politique parce que cela implique une perte de souveraineté dans un domaine sensible et exige un engagement contraignant et permanent entre les pays qui suivraient ce modèle.

50. Mais c'est dans le cadre de la mise en place de la PESD (politique européenne de sécurité et de défense) de l'UE que la réflexion sur les besoins opérationnels et la façon de constituer des forces pour assurer les missions de Petersberg a été la plus poussée. Depuis le sommet d'Helsinki (décembre 1999), l'Union européenne a mis en place non seulement les structures politico-militaires de gestion de crise (Comité politique et de sécurité, Comité militaire et Etat-major de l'Union européenne), mais aussi les méthodes et procédures devant lui permettre de projeter en deux mois une force de réaction de 60 000 hommes, pour une durée d'un an, les pays membres s'engageant à fournir les unités militaires nécessaires. C'est ce que prévoit l'objectif global/Headline goal adopté par l'UE, qui doit permettre de mettre en place cette capacité de réaction rapide européenne au cours de l'année 2003.

IV. Conclusions

51. La participation de forces nationales européennes à la gestion des crises en Europe, à sa périphérie ou ailleurs dans le monde n'est plus un sujet de débat contradictoire. Après les premières années d'essais, d'échecs et de succès, c'est une réalité ancrée auprès des opinions publiques qui, dans leur grande majorité, soutiennent cette présence armée européenne à l'extérieur des frontières nationales. Tous pays confondus, les Etats européens de l'UEO, de l'UE et de l'OTAN déploient actuellement environ 50 000 soldats, marins, aviateurs, hommes et femmes, sur presque tous les continents. Le débat politique a mûri aussi, le rôle des parlements a été rehaussé d'une manière

générale, et même dans les cas où les textes fondamentaux (constitution et lois) ne prévoient pas explicitement les compétences parlementaires, des lois spécifiques aux déploiements de forces ont été votées et promulguées.

52. Pour les forces nationales, l'expérience acquise s'avère très utile pour la réforme des dispositifs de défense, les opérations sur le terrain facilitant les comparaisons entre pays concernant les doctrines, les règles d'engagement et les équipements. Le fait de travailler ensemble au quotidien a aussi contribué au développement de la coopération intergouvernementale à tous les niveaux, de la planification au partage des ressources et des tâches. Il est désormais courant qu'un Etat européen s'adresse à un autre pour transporter ses forces, par exemple, ou qu'un contingent national x partage le contrôle d'un secteur avec un contingent y dans le cadre d'une opération, tous deux étant en contact avec un contingent z qui a pour mission de fournir du soutien en cas de besoin. Les unités nationales déployées à l'extérieur ou ayant vocation à l'être bénéficient en outre d'un entraînement plus rigoureux, de meilleurs équipements et aussi d'avantages sous forme de primes et de promotions ; mais il ne faut pas oublier non plus que le facteur risque (y compris en termes de dommages post-opérations) est présent au quotidien et plus élevé que pour les forces purement « territoriales ».

53. Les interventions extérieures ont influencé de manière significative et durable les réformes des forces armées nationales que l'on s'attache actuellement à transformer en forces de réaction rapide, projetables, destinées à évoluer dans un environnement multinational. Les progrès accomplis sont substantiels : il suffit de considérer l'évolution des armées de conscrits qui caractérisaient les pays européens au début des années 1990 vers des armées de professionnels ou à forte proportion d'engagés volontaires pour des périodes plus ou moins longues. Chaque pays avance à son rythme, mais l'objectif est le même dans la majorité des cas.

54. La participation des forces armées nationales aux missions extérieures de gestion des crises a aussi rapproché les Etats européens divisés par la guerre froide. Des militaires des Etats d'Europe centrale et du Sud-Est, des Russes, des Ukrainiens participent aux opérations de l'OTAN, à la FIAS, à Liberté immuable. Cette présence est un signe politique fort de la volonté d'intégration, de coopération et de partenariat entre pays européens et avec les alliés d'outre-Atlantique.

55. Les problèmes pratiques posés par la participation des forces armées à la gestion des crises ne sont pas totalement résolus – ils concernent le commandement et le contrôle des opérations multinationales, l'interopérabilité, la multinationalité et la logistique – mais ce ne sont pour l'essentiel que des questions techniques, bien qu'elles aient des implications politiques. Le consensus est néanmoins général sur les besoins opérationnels. La difficulté tient à la variété des réponses proposées, mais la réflexion est commune à tous les Etats européens qui participent à ces missions, qu'ils appartiennent ou non aux organisations de coopération européenne et transatlantique. Deux grandes questions, éminemment politiques, restent néanmoins sans réponse à ce jour : la légitimation des interventions et la stratégie de sortie d'une mission.

56. La référence au « droit d'ingérence humanitaire » a fourni une couverture juridique, sanctionnée a priori ou a posteriori par le Conseil de sécurité des Nations unies, à la grande majorité des opérations militaires de gestion des crises de 1991 (nord de l'Irak) à 2001 (la FIAS en Afghanistan). Mais aujourd'hui, et sous l'impulsion de l'actuelle administration américaine, l'intervention militaire n'est plus envisagée uniquement de manière réactive – la réponse à une « catastrophe » humanitaire en cours ou à une agression caractérisée – mais aussi de manière anticipée, l'action ayant lieu avant que la menace présumée (ou la catastrophe humanitaire) ait pu se concrétiser. Cette posture crée des problèmes complexes et délicats qui touchent aux fondements du système international actuel car cela pose la question immédiate des critères d'une telle intervention et, surtout, celle de savoir qui est juge de la menace et de l'opportunité de l'action. Elle remet aussi profondément en question le principe de l'égalité et de la souveraineté des Etats, certes très théorique, mais qu'on ne saurait modifier par la contrainte sans s'exposer à des conflits pour les années à venir. Pour puissant qu'un Etat puisse être, seul ou en coalition, nul ne sera en mesure de « reconstruire » le monde à son image et selon ses intérêts nationaux.

57. La stratégie de sortie d'une mission militaire dans le cadre de la gestion des crises est le deuxième point sur lequel aucune réponse satisfaisante n'a été trouvée. L'expérience des Balkans a

démontré jusqu'à ici que si l'envoi d'une force est un facteur de paix et de stabilisation, la seule présence militaire ne suffit pas à garantir le fonctionnement d'un Etat moderne et développé. Six ans après l'IFOR, la Fédération de Bosnie-Herzégovine est loin d'être un pays « normal », avec une société et une économie en développement durable ; le Kosovo reste une « province serbe » sous administration des Nations unies ; après trois ans de présence internationale, l'ARYM entre dans une période d'espoir mais aussi de tension et sans la présence militaire de la mission de l'OTAN, l'instabilité et la violence s'intensifieraient. Les forces militaires des pays européens engagées dans ces trois opérations accomplissent un travail remarquable, surtout au niveau civil dans les domaines de la reconstruction, la sécurité, l'assistance médicale et humanitaire. Leur présence est ainsi devenue la solution à la crise en attendant des progrès dans les domaines politique et économique. Mais l'absence de progrès politiques et de développement économique adapté aux particularités nationales et régionales pérennisent la présence des forces armées, en créant des situations de dépendance contre-productives.

58. Cette situation a aussi des effets d'usure sur les effectifs et les matériels en termes de ressources budgétaires et peut créer des situations de conflit d'intérêts entre Etats participants en ce sens que tel ou tel pays peut vouloir à un moment donné retirer ou redéployer ses forces, ce qui peut remettre en question le dispositif initial et son efficacité. S'il s'agit d'un petit Etat, le remplacement peut être assuré sans grande difficulté, comme cela a été le cas pour le Portugal qui a retiré son contingent du Kosovo pour augmenter les effectifs présents au Timor-oriental (MANUTO). Par contre, le retrait d'un grand Etat, européen ou non, créerait des problèmes opérationnels et politiques pouvant aller jusqu'à remettre en question la continuité d'une mission. Or, plus la présence se prolonge, plus ce risque augmente, ne serait-ce que parce que les grands Etats sont plus engagés dans le règlement des crises à l'échelle mondiale, et que cela entraîne des problèmes de sursollicitation et de sous-effectifs chroniques. L'usure des matériels, le maintien de la chaîne logistique et les coûts des opérations (partagés ou pris en charge par chaque pays) sont une source de préoccupation constante pour les planificateurs militaires et pour les autorités civiles.

59. Le recours aux moyens militaires dans la gestion des crises a contribué pour beaucoup à la résolution des conflits en Europe du Sud-Est et dans d'autres régions du monde, mais il est plus que jamais nécessaire que les aspects politiques, économiques et sociaux soient pris en compte dès le départ et que des projets réalistes dans ces domaines soient mis en application le plus tôt possible par les décideurs politiques. La gestion de crise recouvre un ensemble d'éléments et son succès dépend étroitement de l'usage simultané de ses divers éléments. La présence militaire apporte la paix, mais pour des raisons logiques (coûts, usure humaine et matérielle, changements politiques et de priorités), ce n'est qu'une solution à court et moyen terme. L'UE semble avoir tiré les leçons des dernières années en développant des mécanismes civils et militaires de gestion des crises, où les deux aspects se complètent. Cela étant, il faut se garder de transformer les forces des pays européens qui participent à ce processus en simples « pompiers » ou « gendarmes » planétaires ; il convient de préserver les capacités de combat qui sont spécifiques aux forces armées et pour cela il faut veiller au maintien d'un équilibre entre les capacités de combat (environnement de guerre) et les capacités d'action dans un environnement de maintien de la paix. Après les missions de Petersberg, il reste à créer les forces de Petersberg. C'est le défi que l'UE et tous les Etats européens concernés doivent relever pour pouvoir être crédibles dans le monde unipolaire et instable d'aujourd'hui.

ANNEXE

Participation des forces européennes aux missions de gestion des crises en Europe du Sud-Est et en Afghanistan (Force internationale d'assistance à la sécurité et Liberté immuable)

OCTOBRE 2002

<i>Membres UEO</i>	<i>TOTAL des pays</i>	<i>SFOR¹</i>	<i>KFOR²</i>	<i>FIAS³</i>	<i>Liberté immuable</i>
Allemagne	11 568	1 500	5 045	3 900	1 123
Belgique	1 350	550	800	N/A	-
Espagne	3 357	1 150	1 058	800	349
France	11 920	2 100	7 300	2 000	520
Grèce	1 927	250	1 514	N/A	163
Italie	9 202	1 100	5 000	2 700	402
Luxembourg	51	25	26	N/A	-
Pays-Bas	4 147	1 063	1 456	1 400	228
Portugal	365	350	-	N/A	15
Royaume-Uni	14 240	5 400	2 400	6 000	440
<i>Membres associés</i>					
Islande	-	-	-	-	-
Norvège	1 437	120	1 000	300	17
Hongrie	482	58	424	N/A	-
Pologne	1 450	300	550	300	300
République Tchèque	822	15	424	250	133
Turquie	2 676	502	684	90	1 400
<i>Observateurs</i>					
Autriche	595	2	520	N/A	73
Danemark	1 409	775	500	100	34
Finlande	1 351	500	820	N/A	31
Irlande	827	400	420	N/A	7
Suède	1 281	500	750	N/A	31
<i>Associés partenaires</i>					
Bulgarie	259	185	42	N/A	32
Estonie	24	1	23	-	-
Lettonie	148	4	144	-	-
Lituanie	24	2	7	10	5
BALTBAT ⁴ (Pays baltes)	724	-	-	N/A	-
République Slovaque	161	25	96	40	-
Roumanie	444	114	215	60	55
Slovénie	146	140	6	N/A	-
TOTAL	72387	17131	31224	17950	5358

Opération Renard roux

Environ 1 000 militaires en provenance des pays européens membres de l'OTAN et candidats participent à la Force opérationnelle Fox (TFF). Ils assurent la protection des observateurs qui surveillent la mise en oeuvre et le déroulement du processus de paix dans l'ARYM. Les Pays-Bas, qui assurent le commandement actuel de l'opération (329 militaires), fournissent avec l'Allemagne, la France et l'Italie la majeure partie des effectifs.

¹ « D'ici la fin 2002, les effectifs de la SFOR seront ramenés à 12 000 hommes et ceux de la KFOR à 32 000 hommes. Pour la phase trois, il est envisagé de réduire encore les effectifs de la KFOR et de les ramener à environ 29 000 hommes d'ici la fin juin 2003 » ; Déclaration sur les Balkans, Réunion du Conseil de l'Atlantique nord en session des ministres de la défense ; Bruxelles, 6 juin 2002 ; www.nato.int.

² Idem.

³ ISAF forces, Octobre 2002 ; Ministère de la défense autrichien ; www.bmlv.gv.at.

⁴ En 1998-1999, l'unité internationale BALTCO-1, comprenant la compagnie estonienne BALBAT, l'état-major multinational et des unités de soutien, a été déployée en Bosnie ; Estonian Defence Forces, www.mil.ee.

