

4. Architecture européenne de sécurité

DES FORCES MULTINATIONALES DE PREVENTION POUR UN CONTINENT EUROPEEN A REUNIFIER

ESSAI DE MISE EN PERSPECTIVE

PAR

JEAN DUFOURCQ (*)

Sous nos yeux, la grande Europe se reconstruit peu à peu depuis bientôt dix ans. Retrouvant le fil de son histoire et de sa géographie, elle a commencé d'effacer les traces des fractures que le Rideau de fer avait provoquées. Ce faisant, elle redécouvre aussi, en plus d'une certaine dynamique régionale, des solidarités et des crispations enfouies dans la mémoire des peuples, mais non oubliées en réalité. Il se pourrait dès lors que des risques réels de tension, de désordres voire de violences subsistent encore longtemps que pourrait ne pas conjurer totalement la perspective d'intégration politique, économique et sociale qu'a libérée la fin de la logique des blocs. Songeons seulement à la dislocation yougoslave et à ses dramatiques rebonds.

C'est que derrière le problème de la stabilité du continent eurasiatique et la nécessité de prévenir des tensions intra-européennes demeure un danger de « renationalisation des défenses européennes » souvent évoqué en Europe (et toujours diabolisé outre-Atlantique).

Aussi la thèse qui suit est-elle simple : les forces multinationales européennes ne sont pas seulement faites pour être projetées au loin, là où les Européens ont des responsabilités à assumer, des intérêts ou des ressortissants à défendre. Elles ont aussi, et peut-être d'abord, un rôle intrinsèque de prévention des tensions au sein du continent européen. Dès lors un maillage plus serré de celles-ci, mieux qu'une « armée européenne » introuvable, pourrait structurer militairement l'Europe réunie et contribuer durablement à la stabiliser, comme ne le fera jamais une alliance militaire rénovée ou une coopération politico-militaire sophistiquée.

(*) Officier de marine, actuellement en poste à la représentation permanente de la France à l'UEO.

STABILISER ET RÉUNIR L'EUROPE :
UN EFFORT POLITIQUE DE LONGUE HALEINE LANCÉ
AVEC SUCCÈS DEPUIS LA FIN DE LA GUERRE FROIDE

L'effort a commencé dès 1991 avec des ouvertures politiques majeures (sommet de l'OTAN à Rome, Conseil européen de Maastricht); très vite les organisations ont pris en charge ces enjeux.

- L'entreprise lucide du Pacte de stabilité, action commune de l'Union européenne développée sur initiative française fin 1993, a permis à des peuples voisins de tenter d'apaiser leurs différends latents, notamment ceux qui provenaient de la non-coïncidence des frontières ethniques et des frontières étatiques; plus de cent dispositifs de coopération bilatérale et régionale ont été adoptés pour établir un nouveau climat de confiance en Europe centrale; des tables régionales de sécurité, centre-Europe et balte, ont organisé le bon voisinage de pays restés souvent sourdement antagonistes.
- L'OSCE à son tour, en multipliant les forums, les entreprises de prévention des conflits, en édictant des règles de bonne conduite, a entretenu de façon continue un dialogue ouvert et substantiel qui a contribué à pacifier et, par là, à réunifier l'Europe centrale et orientale.
- L'OTAN, de son côté, en développant l'esprit du « partenariat pour la paix », a facilité le raccordement de l'Europe centrale aux systèmes de sécurité de l'Europe occidentale et à la solidarité euro-atlantique. Le sommet de Madrid en juillet 1997 l'a manifesté concrètement en invitant des pays de la vieille Europe continentale à rejoindre l'Alliance.
- L'UEO, en son temps, s'est associé, en tant que partenaires, tous les pays composant le corridor central de l'Europe et qui constituaient l'espace de transition entre la zone de culture européenne traditionnelle et la zone d'influence et d'espace vital russe.

On le voit, plutôt que le « vide de sécurité » redouté il y a dix ans, c'est à un trop-plein d'initiatives de stabilité et de sécurité que l'on a dû faire face.

UNE COORDINATION MILITAIRE À L'ÉCHELLE
DE L'EUROPE QUI RESTE POURTANT À ÉTABLIR

L'ensemble de ces démarches se situait en réalité au niveau stratégique et n'avait pas su trouver de traduction militaire et opérationnelle directe. Remarquons aussi qu'un certain nombre de points durs ont subsisté qu'on peut évoquer pour illustrer le chemin qui reste encore à parcourir pour réunifier stratégiquement, autant que faire se peut, l'Europe « de l'Atlantique à l'Oural ».

- Le premier ressortit à la compatibilité militaire entre l'OTAN et la Russie; l'acte fondateur signé à Paris en mars 1997, s'il a enterré la hache de guerre, n'a pas résolu pour autant tous les problèmes entre les différents partenaires. Largement négocié en bilatéral entre Moscou et Washington, il correspondait par certains côtés à une sorte de neutralisation de fait de l'espace européen, en partie sur le dos des Européens eux-mêmes. Mais, sous un autre angle, associant pleinement la Russie à l'architecture de sécurité européenne, il relevait d'une démarche stabilisante. De fait, pour ce qui est des mécanismes militaires de prévention et de transparence, beaucoup reste encore à faire pour coordonner les dispositifs militaires de l'ex-armée Rouge et de l'OTAN, pour les mettre à l'abri d'incidents et de méprises et enclencher une coopération dont le théâtre balkanique a montré qu'elle était possible. Mais il faudra sans doute attendre une réelle stabilisation des marches russes pour développer cette entreprise souhaitable.
- Le second est relatif à la structure de commandement de l'Alliance atlantique, dont la réorganisation a été effectuée dans le cadre d'un processus « d'adaptation interne ». Force est de constater que les impératifs d'efficacité militaire et d'économie des moyens se sont heurtés à la réalité des intérêts nationaux et des compétitions régionales. La structure a dû prendre en compte le fait qu'aucun pays européen de l'OTAN ne souhaitait renoncer au contrôle ou à la disposition d'un QG de l'Alliance sur son sol. Le fait national pouvait d'autant moins être gommé dans la structure militaire rénovée que la défense collective avait cédé progressivement le pas à la gestion des crises dans laquelle les intérêts et les contraintes politiques comptent pour beaucoup.
- Le troisième relève de la mise en phase des armées des pays d'Europe centrale et orientale avec le système militaire occidental. C'est tout le dossier du réarmement de ces pays qui est ouvert depuis quelques années ainsi que celui de l'interopérabilité technologique, opérationnelle et procédurale. A ce jour, interfèrent encore dans la résolution de ce problème des considérations de maîtrise des armements (rémanences du traité FCE), des exigences de défense (surveillance et défense aérienne élargie), des préoccupations commerciales (renouvellement de parcs militaires périmés), des contraintes économiques et écologiques (rénovation des infrastructures et restructurations industrielles) et politico-juridiques (limitations des déploiements militaires). Beaucoup reste à accomplir alors que les études financières sur le coût de l'élargissement avaient montré il y a quelques années à quel point l'éventail des estimations était ouvert.
- Le dernier touche à l'ambition de l'Union européenne en matière de politique de sécurité et de défense. L'eupéanisation des structures militaires de l'OTAN, pour de multiples raisons, est loin d'avoir été poursuivie, après les bonnes intentions manifestées à Berlin à l'été 1996. C'est dans l'Union européenne qu'un premier rebond de ces perspectives a été

observé : à Pörtlach sous présidence autrichienne, puis au sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998. Même si les modèles d'Europe continuent de différer, même si la convergence des logiques reste difficile, les crises balkaniques, en Bosnie, en Albanie, et plus récemment au Kosovo ont rendu les Européens modestes sur leur capacité à stabiliser par eux-mêmes des zones troublées. La dynamique lancée à Helsinki en décembre 1999 a profité de ces coups de fouet successifs et de ces prises de conscience. Mais elle reste largement en devenir, même si on doit se féliciter de la rapidité avec laquelle, sous présidence française, ces projets politiques ont été traduits en engagements militaires à Nice en décembre 2000.

Effort politique et stratégique de longue haleine, contraintes militaires structurelles difficiles à dépasser, certes, mais peut-on pour autant négliger d'engager des entreprises concrètes de stabilisation du continent et de rapprochement des hommes, selon la méthode expérimentale que proposaient les pères fondateurs de l'Europe ? Ce serait bien imprudent car les opinions publiques européennes seraient alors trop peu sollicitées par ces efforts.

On peut sans aucun doute tirer meilleur parti de ce qui a déjà été entrepris, notamment dans le cadre assez informel d'une multinationalité qu'on pourrait appeler de voisinage par opposition à une autre forme de multinationalité, de conception plus idéologique, plus institutionnalisée celle-là.

UN RÉSEAU DE FORCES MULTINATIONALES POUR DÉFENDRE DES INTÉRÊTS COMMUNS

En matière militaire, il est d'usage aujourd'hui de penser « projection » d'abord : les forces sont faites pour être projetées au loin pour résoudre des crises dans le cadre précis des missions de Petersberg. Toute la réflexion est subordonnée à cette évidence d'un déploiement extérieur et l'efficacité militaire est mesurée à cette aune-là. Ainsi, c'est la capacité de projection de forces et de puissance qui est à la racine de la plupart des grands programmes militaires modernes (songeons par exemple au projet A400M).

Pourtant, du fait de leur propre existence, de leur stationnement qui correspond à une forme de projection interne dans l'Europe, les forces multinationales européennes jouent un rôle important *de facto*, avant toute projection extérieure. Ces forces en réalité réunissent des partenaires ayant en partage le souci de la stabilité d'une zone géographique commune ou des Etats conscients d'intérêts communs (locaux ou extérieurs) à protéger et défendre ensemble ; de ce fait, ils sont incités à mettre en commun des moyens militaires pour démultiplier leurs efforts, globaliser et harmoniser leurs capacités opérationnelles.

Aujourd'hui, plusieurs forces existent, qui peuvent s'inscrire dans cette perspective. Les cinq forces multinationales qui avaient été déclarées comme « FRUEO, forces relevant de l'UEO ». C'étaient d'abord la division multinationale centre et la force amphibie anglo-néerlandaise, toutes deux héritées de l'ancien dispositif militaire de l'OTAN face à l'Est et reconfigurées depuis la fin de la guerre froide. Venaient ensuite le corps européen et les deux Euroforces, issues toutes les trois d'entreprises politiques à mettre en rapport à la fois avec l'affirmation de la capacité militaire européenne et avec une nouvelle approche de la résolution des crises; ces trois dernières forces (en réalité, ces trois états-majors) sont pilotées étroitement par des comités directeurs politico-militaires qui associent diplomates et opérationnels dans la mise en œuvre des moyens. Pour être complet, il faut citer le groupe aérien européen qui, sans constituer une force en soi, concrétisait avec les précédentes la réalité pratique de la démarche européenne.

On voit clairement que ces forces européennes ont une double vocation, militaire et politique. Ce sont des instruments opérationnels partagés, dans le sens où elles associent dans des ensembles cohérents des unités de pays en général voisins sous la houlette d'un état-major multinational chargé de leur mise en condition opérationnelle et de leur conduite dans le cadre assez large de missions prédéterminées. On voit bien aussi en quoi elles sont politiquement emblématiques puisque directement raccordées à l'affirmation d'une solidarité opérationnelle entre Européens.

On devine peut-être moins facilement qu'elles sont aussi porteuses d'une dimension régionale et qu'elles témoignent d'une volonté de stabiliser des zones d'intérêt commun voire d'échanger des gages militaires entre voisins, par esprit de précaution. Le corps européen qui dérive du corps franco-allemand (1992) a une forte dimension rhénane et illustre à sa façon la réconciliation franco-allemande et la *communauté de destin* affichée de deux adversaires qui n'ignorent rien de leur capacité de nuisance mutuelle. Les Euroforces (1995) ont à l'évidence une personnalité méditerranéenne et témoignent clairement de la communauté d'analyse et d'intérêts des pays latins. La mise en commun de moyens, la coordination des capacités militaires franco-britanniques a présidé à la constitution du groupe aérien européen. La coordination technico-opérationnelle néerlandais-belge en matière navale (et peut-être un jour aérienne) procède de la même conviction qu'à problèmes communs, solutions communes; c'est une logique de bon voisinage qui prévaut.

Cette dimension régionale sous-tend le développement de ces forces européennes, souvent indépendantes des lourdes institutions qui tentent de structurer l'Europe et qui s'accommodent mal de projets sous-régionaux tant la pression fédérante des grands systèmes reste forte (les « machins », aurait dit qui vous savez). Ces entreprises sont aussi sûrement stabilisantes que les grandes organisations, intégrées ou non, et projettent de la paix et

de la sécurité par l'affirmation d'une logique de coordination régionale ou la mise en évidence de solidarités locales. Préservant l'identité des acteurs et adaptées à la configuration géopolitique locale, elles sont à mi-chemin entre les armées nationales qui se sont durement affrontées en Europe au cours des deux derniers siècles et l'armée fédérale européenne encore inimaginable qui garantirait peut-être un jour la sécurité du continent.

Selon l'approche esquissée, l'articulation de telles unités multinationales s'attacherait à respecter une logique géographique autour d'un état-major de forces : par exemple l'Europe rhénane, le bassin méditerranéen occidental, l'arc alpin, l'espace baltique ou encore le bassin danubien. L'existence de tels ensembles multinationaux dont les centres d'intérêt seraient aisément identifiables contribuerait à sécuriser des zones européennes historiquement troublées et à stabiliser leurs abords. Les quartiers généraux multinationaux établis dans cette perspective, agiraient comme des centres régionaux de prévention des conflits dans l'esprit de l'OSCE...

Déjà bien des projets émergent en Baltique, en Scandinavie, dans les Alpes... On connaît l'axe stratégique nord, qu'illustre le triangle de Weimar qui n'a pourtant pas donné naissance à une force tripartite franco-germano-polonaise mais qui a soutenu la constitution du corps régional dano-germano-polonais. Le système balte de coordination locale piloté par le Danemark s'est structuré (*Balbat, Baltron, Balnet*). On connaît aussi le projet polono-lituanien-ukrainien qui s'étendra peut-être jusqu'à la Roumanie. On a vu poindre un axe stratégique sud qui pourrait associer Italiens, Slovènes, Hongrois et sans doute Roumains dans une force d'infanterie légère de montagne. Toutes ces entreprises plus ou moins parrainées de l'extérieur doivent être encouragées, car elles sont intrinsèquement stabilisantes et parce qu'elles développent la coopération régionale tout en participant à la maîtrise du niveau régional d'armement par mise en commun de moyens.

On peut imaginer que, de proche en proche, la stabilité pourrait ainsi se diffuser dans l'Europe réunie par l'intermédiaire d'un tel réseau de forces qui signifieraient, chacune à sa manière, la réconciliation des peuples, l'acceptation des frontières stables et la volonté de coopérer à la sécurité du continent. Ce réseau prolongerait sur le plan opérationnel les tables régionales du Pacte de stabilité déjà évoqué. Des zones homogènes stabilisées par ces forces se constitueraient, consacrant les intérêts de voisins décidés à partager des outils de sécurité et la responsabilité de la stabilité régionale. Mieux qu'une intégration dans la structure militaire intégrée de l'Alliance, ce type d'articulation militaire entre l'Est et l'Ouest de l'Europe devrait être rassurant pour Moscou ; en introduisant une certaine continuité d'Ouest en Est, on n'exclurait par principe aucun Etat. La Moldavie et la Biélorussie associées selon des modes comparables à la Russie pourraient se raccorder à ce réseau et, de ce fait, constituer le maillon militaire manquant avec la zone d'intérêt russe.

On voit mieux maintenant, j'espère l'avoir montré, la vertu stabilisante de telles forces et la manière de les développer pour contribuer à réunifier le continent européen. Pour autant qu'elles jouent un réel rôle politique, elles n'auraient pas de valeur si elles devaient rester en deçà de l'action opérationnelle et s'entraîner éternellement sans jamais s'engager. Cet écueil est réel et aucun pays européen ne consentirait à un effort militaire qui se limiterait à une entreprise de neutralisation de ses abords. Il faut aussi pouvoir traiter les crises plus lointaines, se projeter mais c'est déjà là une deuxième priorité.

FORCES PERMANENTES DE PRÉVENTION
ET FORCES D'INTERVENTION EN RELEVÉ
DE COALITIONS *AD HOC*

En réalité, la perspective évoquée ci-dessus est plus particulièrement centrée sur les forces multinationales européennes à dominante terrestre, qui ont vocation à être rassemblées dans un espace géopolitique commun homogène, pour des raisons de fonctionnement au quotidien, d'entraînement de groupe et de cohésion opérationnelle en vue de l'engagement. Les forces constituées sur une telle base répondent à une logique d'intérêts et d'espaces communs, plus palpables qu'un concept abstrait d'identité européenne de sécurité et de défense. Un nombre limité de pays contributeurs peut être respecté, ce qui est un gage d'efficacité militaire et d'économie des moyens. Chacune de ces forces est associée à un centre de gravité déterminé par l'histoire et la géographie, ce qui respecte la personnalité et la souveraineté des peuples qui la composent.

On pourra, en effet, objecter à cette perspective plus politique et symbolique que militaire et opérationnelle que l'immobilité constatée des forces multinationales face aux crises balkaniques pourrait faire douter de leur utilité, au moins en tant qu'instruments de gestion des crises. Engagement tardif du corps européen dans les Balkans, abstention de l'Euromarfor en Adriatique, de l'Eurofor en Albanie, aucune force européenne en Macédoine. La valeur opérationnelle des forces multinationales est restée modeste.

C'est exact mais aussi explicable. Ces forces sont essentiellement des forces qui agissent en amont des crises pour freiner leur développement et, en ce sens, elles sont authentiquement des forces de prévention. Il est encore difficile de les utiliser en forces d'intervention, capables de projeter de la sécurité là où elle fait défaut. Car, si malgré tout la crise éclate à proximité de la zone qu'elles contribuent à stabiliser, elles peuvent difficilement constituer des forces de première intervention. Les pays les plus directement intéressés par la crise naissante sont alors contraints, en effet, de manifester

leur préoccupation avec circonspection pour éviter d'être taxés d'interventionnisme et d'être qualifiés de juge et partie.

On considère généralement aujourd'hui que ces forces ont à intervenir dans le traitement militaire des crises, mais seulement en première relève des forces engagées dans l'urgence et dont la composition – nécessairement *ad hoc* – reflète une distribution internationale des rôles élaborée dans l'urgence de la crise. Une nation prend la tête d'une coalition, souvent hétéroclite, mais politiquement légitime et assure la mise en place dans l'urgence des moyens militaires qui permettent de refroidir la crise autant que faire se peut (et en général sous mandat couvert par le chapitre 7 de l'ONU). Pour piloter l'action de cette coalition, on emprunte largement aux structures et méthodes développées au sein du réseau des forces multinationales. Puis dès que c'est possible, ce système de force se normalise et passe la main à une des forces multinationales de prévention de la zone, dans le cadre d'une première relève, au bout de quelques semaines ou quelques mois.

Tel pourrait être un schéma pour demain qui préservera l'essentiel, à savoir, l'efficacité militaire, la légitimité politique et l'équilibre géopolitique. Des forces de prévention, certes, mais pas bonnes à tout faire; des forces d'intervention, certes, mais pour stabiliser dans la durée, non pour changer par la force le cours des choses.

Pour conclure, peut-on établir et piloter un tel réseau? Il va de soi qu'il faut dans un premier temps articuler les différents états-majors à la future structure de force de l'Alliance et à la logique de gestion de crise arrêtée par l'Union européenne à Helsinki et confirmée récemment à Nice. Mais il faut bien reconnaître que nous sommes encore loin de pouvoir y parvenir, à la fois parce que les arrangements de consultation OTAN/UE sont en négociation mais aussi parce que la nature même de la structure de forces de l'Alliance fait l'objet d'âpres discussions, où les considérations nationales l'emportent généralement sur la logique multinationale. Permettant d'homogénéiser progressivement la structure militaire du continent, un tel réseau pourrait prendre, le jour venu, le relais de l'organisation rénovée de l'Alliance qui tôt ou tard quittera la logique de la défense collective au profit de celle de la coopération régionale.

Telle est la perspective authentiquement européenne qu'il faut considérer non comme une alternative à la structure militaire intégrée de l'OTAN, mais comme une contribution concrète et moderne à la stabilisation du continent eurasiatique et le prolongement de la dynamique d'Helsinki et de l'IESD dans l'Alliance et au-delà. Tous ceux qui veulent aller « plus vite et plus loin » ensemble, en mettant en commun leurs moyens militaires, en échangeant des capacités, voire en spécialisant leurs forces militaires dans une perspective d'engagement commun, tous ceux-là reconnaissent *de facto* la primauté de leurs intérêts communs sur leurs intérêts particuliers. Ils sont

à encourager. Ceux-là, dans un cadre régional bien balisé par leur histoire commune, seront capables de créer les conditions réelles d'un environnement de sécurité stabilisé sans avoir besoin de recourir à une tutelle extérieure ni déléguer le soin de leur sécurité à des organisations abstraites ou lointaines.