

LES ARMEES EUROPEENNES AUX PRISES AVEC LA MULTINATIONALITE

MODERNITE OU IMPOTENCE MASQUEE?

PAR

YVES BOYER¹

La multinationalité au sein des forces armées consiste à mettre sur pied des unités ou des groupes d'unités dont les moyens et les effectifs sont fournis par plusieurs nations². Il est généralement admis que cette multinationalité ne doit pas descendre sous un certain seuil quantitatif. Il est en effet inconcevable, pour des raisons de bon sens évidentes, d'envisager des unités élémentaires – compagnies, escadrons ou batteries de 120 à 180 hommes par exemple – composées de contingents d'origines nationales différentes. Les autorités militaires françaises estiment, aujourd'hui, que le bataillon d'infanterie (600 à 800 hommes) à la base des Groupes tactiques interarmes (GT 1500 ou *Battle Group* 1500), dont le principe a été arrêté par les Européens en 2004 et dont une douzaine doivent être mis sur pied dans le cadre de la PESD, ne peut être soumis au principe de multinationalité que si l'interopérabilité des unités est avérée soit au travers des unités multinationales déjà constituées – cas de la brigade franco-allemande –, soit au travers d'une langue commune et des matériels compatibles – l'armée belge et l'armée française.

Si le phénomène de multinationalité touche désormais d'une façon croissante et significative les appareils de défense européens, il correspond à une idée ancienne. Souvent mis en pratique depuis des lustres, à de petits échelons, par les forces aériennes et navales³, il a pris, au début de la décennie 1950, une dimension effective pour les forces terrestres. L'article 68 du Traité instituant la CED disposait ainsi que les grandes unités de la Communauté, en l'occurrence, les corps d'armées, seraient formées «*d'unités de base de différentes nationalités d'origine*». L'échec de la CED n'a pas permis cependant de tester, pour les forces terrestres, la validité du concept de multinationalité «*grandeur nature*». C'est finalement l'OTAN qui l'a repris à son compte.

La mise sur pied progressive, au sein de l'Alliance occidentale, de corps d'armée occupant du nord au sud une portion du territoire ouest-allemand face aux forces du Pacte de Varsovie a permis, lors d'exercices menés dès les années 1960, de commencer à procéder à des échanges temporaires et limités d'unités. Cette pratique d'échanges réguliers est apparue être l'un des moyens les plus appropriés pour commencer à lever les obstacles, tant organisationnels que psychologiques, à la constitution d'unités multinationales terrestres.

En 1966, l'OTAN a décidé de créer une force rapide d'intervention terrestre multinationale de faible ampleur – quelques milliers d'hommes –, destinée à manifester d'emblée la solidarité de l'ensemble de ses membres aux pays des flancs nord et sud de l'Alliance : Norvège, Grèce et Turquie. Cette force – Allied Command Europe Mobile Force ou AMF – a été la première unité multinationale de l'OTAN. Les Européens ne sont pas demeurés en reste puisque, lors du sommet franco-allemand de Karlsruhe – 13 novembre 1987 –, Paris et Bonn ont décidé de constituer une brigade commune de 5 000 hommes. Créée le 2 octobre 1989, la BFA – brigade franco-allemande – est composée à parité de soldats allemands et français.

Jusqu'alors cependant, la multinationalité réunissait des Etats européens moyens ou petits qui, au sein de l'OTAN, disposaient chacun d'une réelle puissance militaire adossée à l'arme atomique fournie alors par les Etats-Unis sous le système de la double-clef. C'est ainsi, par

¹ Directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France), président de la Société française d'étude militaire et maître de conférence à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France) et à l'Ecole polytechnique (France).

² Selon le Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle (ministère de la Défense, Comité inter-armées de terminologie militaire, 2003), le terme multinational est un «*qualificatif désignant un organisme, une force, une action qui regroupe du personnel et des moyens appartenant à au moins deux Etats différents n'adhérant pas forcément à la même organisation de sécurité*».

³ C'est ainsi que, dans le cadre de l'OTAN, la Force navale permanente de la Méditerranée (STANAV-FORMED) a été constituée en avril 1992 pour remplacer la Force navale alliée disponible sur appel en Méditerranée (NAVOCFORMED), créée en 1969. En 1995, les Européens ont mis sur pied l'Euomarfor, une force navale européenne non permanente, constituée de bâtiments espagnols, français, italiens et portugais. Elle est activée soit pour un exercice, soit pour un entraînement ou encore pour des missions opérationnelles.

exemple, que, en 1985, les Pays-Bas disposaient de 101000 hommes sous les drapeaux. Cette période «d'abondance» est définitivement close. L'armée de terre hollandaise a vu le nombre de ses grandes unités diminuer de 60% entre 1990 et 2006; elle alignait, à la fin de la Guerre froide, 6 brigades renforcées par 4 autres en cas de mobilisation, contre 2 + 2 actuellement. Sous la double pression de la réduction significative des budgets militaires européens et du recours à la professionnalisation, qui a gagné la plupart des armées européennes, la décennie 1990 a vu s'amplifier le phénomène de multinationalité.

Evolution des potentiels militaires de quelques pays européens

	<i>Hollande</i>	<i>Italie</i>	<i>Portugal</i>	<i>Pologne</i>	<i>Suède</i>
Effectifs de l'armée de terre en 1985	67000	270000	45740	210000	47000
Effectifs de l'armée de terre 2005	23150	110000	26700	89000	13800
	-66%	-59%	-42%	-68%	-71%
Nombre de chars 1985	1146	1770	66	3500	870
Nombre de chars 2005	283	320	187	947	280
	-76%	-82%		-73%	-68%
Avions de combat en 1985	218	315	116	675	524
Avions de combat en 2005	108	199	50	142	170
	-51%	-37%	-67%	-79%	-68%

Source : *Military Balance*, 1985-1986 et 2005-2006.

Plus les dividendes de la paix ont fait sentir leurs effets délétères sur les forces armées, plus la multinationalité a acquis une vertu nouvelle mais pernicieuse. A l'exception, jusqu'à présent, de la France, de la Grande-Bretagne et, dans une moindre mesure, de l'Allemagne et de l'Italie, les pays européens y ont eu recours à l'excès non pour affirmer collectivement une certaine puissance militaire dans le cadre de l'Union européenne (UE), mais bien plutôt pour cacher la grande misère de leurs outils de défense, devenus incapables de leur permettre d'agir militairement d'une façon cohérente et efficace. On est ainsi passé en quelques années d'une multinationalité de complémentarité à une multinationalité de pénurie.

LA MULTINATIONALITE DES FORCES EUROPEENNES

Au début de la décennie 1990, sous l'impulsion des Etats-Unis, l'Alliance atlantique s'est transformée en vue d'élargir sa mission, en y ajoutant celle d'agent exécutif destiné à garantir, avec ou sans mandat de l'ONU, la stabilité internationale. Pour y parvenir, l'OTAN a décidé d'avoir «*de plus en plus recours à des corps multinationaux, composés d'unités nationales*»⁴. C'est donc l'OTAN qui va prendre la main et «mener la danse» en rationalisant le processus de multinationalisation militaire européenne. La décision du Sommet de Bruxelles de 1994 d'autoriser la mise sur pied de Groupes de forces interarmées multinationales ou GFIM (Combined Joint Task Forces ou CJTF en anglais)⁵ a, par ricochet, donné à Washington toute légitimité pour enclencher le processus de transformation de l'Alliance dans un sens propice à renforcer son *leadership*, d'autant plus assuré qu'il allait s'appliquer sur des unités européennes de plus en plus multinationalisées.

La multinationalité des grandes unités terrestres européennes assignées à l'OTAN est en effet devenue presque la règle. C'est ainsi que l'ARRC (Allied Rapid Reaction Corps), élément terrestre des Forces de réaction rapide du Commandement allié en Europe (ACE), comprend dix divisions – qui lui sont affectées – provenant de quatorze pays de l'OTAN. Le quartier général de l'ARRC pourrait déployer jusqu'à quatre divisions. Les grandes unités mises à la disposition de l'ARRC sont, pour beaucoup, multinationales : des divisions cadres placées sous la direction d'un seul pays – une britannique comprenant un élément italien, une autre division britannique comprenant un élément danois et une italienne comprenant un élément portugais –, la division multinationale Centre (MND[C]), comprenant des unités belges, néerlandaises, allemandes et britanniques. A côté de l'ARRC sont apparues de nombreuses unités européennes multinationales. La plus récente et sans doute la plus emblématique est la

⁴ «Déclaration de Londres sur une Alliance de l'Atlantique-Nord renouée», Conseil de l'Atlantique-Nord, Londres, 5-6 juin 1990.

⁵ Un GFIM est un groupe de forces multinationales et interarmées organisé autour de tâches et destiné à pouvoir remplir la gamme complète des missions militaires de l'Alliance. Le concept de GFIM a été lancé à la fin de l'année 1993. Il sera approuvé au Sommet de Bruxelles en janvier 1994.

force de réaction rapide de l'OTAN (NATO Response Force ou NRF), une force interarmées et multinationale, souple et rapidement déployable, de l'ordre de 20 000 à 25 000 hommes. Pour les opérations de stabilisation et de reconstruction, comme celles menées dans les Balkans ou en Afghanistan, la multinationnalité prévaut également. C'est ainsi que l'EUFOR qui, sous commandement européen, a succédé en décembre 2004 à la SFOR pour la mission «Althéa», compte 7 000 soldats issus d'une trentaine de pays, dont 22 de l'UE⁶. Au sein de la Force internationale d'assistance à la sécurité – FIAS ou, selon l'acronyme anglais, ISAF – déployée en Afghanistan, les Européens contribuent en général par petits paquets aux effectifs de la force – 12 400 hommes en janvier 2006, provenant de 35 pays contributeurs, membres ou non de l'OTAN. 24 d'entre eux avaient moins de 100 personnes actives au sein de la FIAS : Pays-Bas, 24 hommes, République tchèque, 17, Roumanie, 27, Hongrie, 13, etc. Il s'agit là d'un excellent exemple de saupoudrage de moyens. Autant dire que si la situation devait dégénérer rapidement en Afghanistan, l'ISAF courrait les plus grands dangers. Ce phénomène de saupoudrage, favorisé par la multinationnalité, touche également la composante aérienne de la FIAS⁷.

La PESD n'échappe pas à cette tendance à la multinationnalisation. L'Eurocorps constitué originellement d'unités franco-allemandes est devenu une grande unité multinationale puisque y figure, outre des unités françaises et allemandes, l'ensemble de la force terrestre du Luxembourg, des unités belges et espagnoles. Le GT 1500 qui prendra l'alerte pour le second semestre 2007 comprendra des unités italiennes, hongroises et slovènes. Six mois plus tard, le GT 1500 d'alerte sera constitué d'unités suédoises, finlandaises, estoniennes et même norvégiennes. Le groupe aérien européen (GAE), état-major ayant notamment pour objectif de mutualiser les fonctions de soutien, de ravitaillement en vol et de transport stratégique, afin d'optimiser l'utilisation des différents moyens nationaux au profit de l'ensemble des pays appartenant au GAE, est composé d'unités provenant de France, de Grande-Bretagne, de Belgique, d'Allemagne, d'Espagne, des Pays-Bas et d'Italie.

La pénurie incite également à mutualiser des moyens nécessaires, par exemple, au transport aérien lourd. C'est ainsi que, en attente de la livraison des futurs avions de transport A 400M, 16 pays européens, dont la France et l'Allemagne, se sont associés pour disposer chacun, au sein d'un consortium multinational, d'un certain volume de crédit de vol d'avions gros porteur Antonov 124. Les structures de commandement n'échappent pas à cette tendance. C'est ainsi que la France a créé officiellement le 1^{er} juillet 2005 un corps de réaction rapide terrestre (RRC-Fr) dont le quartier général, implanté à Lille, a prévu 80 postes – sur environ 450 – réservés à des officiers alliés – Allemands, Belges, Britanniques, Italiens, Hollandais, Grecs, Espagnols, Autrichiens et Bulgares.

Désormais, pour beaucoup d'Européens, ce qui compte est de «montrer le drapeau» au service de causes réputées moralement sans faille et politiquement correctes : stabilisation, reconstruction et instauration de la démocratie. Peu importe que l'outil militaire ait perdu tout ou partie de sa cohérence nationale.

LA COURSE A LA MULTINATIONALITE MILITAIRE INSTRUMENTALISEE

D'une certaine façon, la multinationnalité appliquée aux forces armées correspond aussi à un autre processus, celui de la globalisation de l'économie, qui concerne au premier chef le monde occidental. Historiquement, il y a toujours eu concordance entre les modes de production et d'organisation et les capacités militaires. Le phénomène de «globalisation militaire» contemporain se trouve pour sa part

⁶ Avec 450 hommes présents en janvier 2006, la France est le 5^e contributeur de cette force.

⁷ En février 2006 les moyens aériens de l'ISAF étaient les suivants : 4 chasseurs-bombardiers F-16 hollandais; 4 F-16 norvégiens; 4 chasseurs-bombardiers anglais Harrier GR.7A; 5 avions de transports C-130 (1 danois, 1 hollandais, 3 français); 17 hélicoptères de 4 modèles différents (6 allemands, 5 espagnols, 6 italiens). Cf. «Les ailes de l'ISAF en Afghanistan», *Air et Cosmos*, n° 2 013, 13 janv. 2006.

renforcé par une autre donnée apparue dès le premier conflit mondial : depuis la Première Guerre mondiale, la structure de commandement des opérations multinationales a eu tendance à s'unifier. A travers l'ensemble des conflits du XX^e siècle, on note la continuité d'un mouvement de concentration du commandement auquel la première guerre du Golfe n'a pas échappé, sans cependant parvenir à réaliser l'unité de commandement, qui sera en revanche atteinte lors de la seconde guerre du Golfe.

En effet, en 1990-91, seule l'unité d'effort, non celle de commandement, était mise en avant. Or, l'unité d'effort permet «seulement» d'assurer qu'il y a bien un responsable unique pour chaque objectif fixé, alors que l'unité de commandement implique un commandement unique de l'ensemble des forces dirigées à la poursuite d'un objectif commun. La nécessité pour les différentes composantes d'une coalition multinationale ou d'une alliance d'adhérer au concept d'unité de commandement est désormais reconnue. Dans le cadre de l'OTAN, des exercices d'entraînement ont vu, par exemple, la constitution de *multinational task groups* où existait une certaine forme d'unité de commandement.

Dans cette perspective, la notion de multinationalité acquiert un nouveau sens. Elle permet, pour le *leader* de l'Alliance atlantique, d'arriver à imposer, pour des raisons d'efficacité militaire liées au développement des techniques du recueil, du traitement et de la diffusion de l'information, la règle de la «*vision opérationnelle commune*»⁸. La recherche de la «*vision opérationnelle commune*» conduit à mettre sur pied des standards communs et uniques de validation des unités et une architecture de commandement commune et intégrée avec laquelle, désormais, «flirtent» les Français. Cette nouvelle règle du jeu est apparue à un moment où les Européens, tirant les «dividendes de la paix», réduisaient leur posture militaire et cherchaient les moyens d'agir ensemble. En gommant ainsi les différences nationales dans la préparation d'opérations militaires communes, l'OTAN ne pouvait que bien s'accommoder de la multinationalité croissante des unités militaires d'un certain nombre de pays européens. La multinationalité passe donc du statut d'adjuvant à celui d'un impératif fonctionnel.

Les Etats-Unis ont ainsi atteint un de leurs objectifs stratégiques : entraîner leurs partenaires dans leur sillage et sous leur *leadership*. Cet objectif avait été manqué au début des années 1960 avec la stratégie nucléaire. Au début des années 1960, l'enjeu était double : empêcher que la dissuasion centrale entre les Etats-Unis et l'Union soviétique ne soit perturbée par de nouvelles puissances nucléaires⁹ et conforter le *leadership* américain sur l'Alliance par le biais d'une mise à disposition contrôlée des armes atomiques¹⁰ au profit des alliés européens, qui par la même occasion étaient pressés de souscrire à la stratégie américaine de riposte graduée. Actuellement, l'enjeu est d'une nature similaire. Puisque l'arme nucléaire ne joue plus le rôle qu'elle avait du temps de l'équilibre de la terreur, c'est désormais en définissant les concepts stratégiques et en fournissant les moyens sans lesquels une opération militaire d'envergure ne peut être ni planifiée, ni structurée, ni commandée, ni déclenchée que Washington démontre et assoit son *leadership* et, ce, d'autant plus aisément que nombre d'unités européennes sont multinationalisées.

Il reste cependant à démontrer que la participation et l'intégration des Européens à la «*vision opérationnelle commune*» passerait le test d'un affrontement militaire sérieux et ne viendrait pas buter sur un problème de fond qui avait été soulevé lors des débats sur le partage du nucléaire au sein de l'OTAN entre 1962 et 1967. Le problème de l'unité de commandement pour une décision aussi grave que l'ouverture du feu nucléaire avait été formellement tranché par l'adoption de la stratégie de Riposte graduée (MC 14-3) qui, en réalité, ne résolvait aucune des ambiguïtés subsistant entre les Alliés. Demain, la «*vision opérationnelle commune*» ne laisserait pas de marge de manœuvre militaire et stratégique aux Européens.

⁸ Joint Publication 3-0, *Doctrine for Joint Operations*, Washington, 10 sept. 2001. La vision opérationnelle commune est ainsi définie comme «*a single identical display of relevant information shared by more than one command [...] A common operational picture facilitates collaborative planning and assists all echelons to achieve situational awareness*».

⁹ Cf. le discours de MacNamara à l'Université d'Ann Harbor en juin 1962.

¹⁰ Cf. l'épisode de la MLF, puis celui de la mise sur pied du NPG.

C'est une raison pour laquelle il semble difficile aux Européens, à moins de décider d'aliéner totalement leur autonomie de décision stratégique, de suivre les Etats-Unis jusqu'au bout de leur démarche actuelle. Plutôt que d'unité de commandement, il conviendrait de réfléchir à ce que signifierait pour l'Alliance et pour la PESD l'unité d'effort entre partenaires confrontés à un même défi de nature militaire.

La multinationalité, tel Janus avec ses deux faces «modernité/impotence», ouvre la voie à un modèle de défense dont il convient en conclusion d'esquisser les grands traits. Modèle qui dans son essence barre la route à un essor complet de la PESD.

LE MODELE INTEGRATIONNISTE

C'est un modèle qui se rapproche des orientations prises à Paris depuis un certain nombre d'années. Si on excepte la dissuasion nucléaire, qui continue à singulariser la politique de défense française de ses homologues européennes, pour le reste, les décisions prises depuis une dizaine d'années dans le domaine militaire concourent à mettre fin, dans ce champ comme dans d'autres, à l'exception française, ainsi qu'en témoignent la normalisation des commandements français certifiés par l'OTAN et une tendance croissante à la multinationalité.

Le modèle intégrationniste présente nombre d'aspects positifs. Il est tout d'abord en phase avec l'évolution internationale et sociétale actuelle. Le rôle assigné à la politique de défense est d'être, dans un cadre multinational, le régulateur de certaines pathologies de cette société globalisée, pour remettre dans le droit chemin les perturbateurs. En second lieu, ce modèle présente l'avantage de garantir, y compris dans un contexte de dépenses militaires réduites, une modernisation qualitative des forces. Peu importent finalement la nationalité, le nombre et donc la quantité des unités ou des systèmes d'armes : ce qui importe est de rester «compatible» avec le partenaire américain. Ce choix débouche sur une cohérence certaine de l'outil militaire par rapport à l'allié le plus puissant, qui est également le «mieux disant» technologique. Comme corollaire de cette posture, ce qui est acquis en savoir-faire technico-opérationnel est sinon perdu, tout au moins hypothéqué en matière de liberté de manœuvre politico-stratégique. Les accords de Nassau, en 1962, permirent aux Britanniques de conserver, à un coût financier acceptable, leur potentiel de dissuasion nucléaire. Ils n'en obéraient pas moins le contrôle de leur force qui passait, aussi, dans le cadre de l'OTAN. L'alignement sur le modèle dominant a également toujours comporté une dimension industrielle, technologique et matérielle. La recherche de la compatibilité des matériels a ses raisons avouables et parfaitement légitimes d'un strict point de vue militaire. Elle a toujours eu aussi une face cachée liée à la compétition industrielle entre les deux rives de l'Atlantique. Dans le souci d'établir une division du travail avec leurs alliés européens, les Américains instrumentalisent le besoin légitime d'interopérabilité pour d'autres fins que celles strictement liées à la recherche de l'efficacité militaire maximale d'une coalition.

Désormais, la multinationalité acquiert donc une dimension nouvelle et révèle des enjeux d'une nature différente de ceux qui concernent les seuls domaines techniques liés à l'emploi des forces. Les nouvelles approches de la guerre de haute intensité développées dans le cadre des réflexions américaines contemporaines ont désormais une dimension englobante s'imposant à leurs partenaires. Rechercher, dans ces conditions, l'interopérabilité est plus que savoir et pouvoir se battre ensemble. C'est aussi «acheter» un modèle de guerre.

Une version «soft» du modèle précédent s'offre aussi aux Européens qui ont baissé la garde. Il s'agit du modèle d'une «super-gendarmerie», dont on peut penser que la FIAS est une sorte de préfiguration : des forces légères, mais pas une armée constituée d'une façon cohérente. La plus grande partie des conflits armés des deux dernières décennies ont été des conflits internes limités à un seul pays ou, plus rarement, avec intervention étrangère et très peu seulement ont été des guerres opposant des Etats. Les tenants du pan-économisme soutiennent que la démocratie de marché étendue à la planète entière atténuera considérablement les risques de conflagration violente entre Etats ou groupes d'Etats. Ils font reposer leur argumentation sur le syllogisme selon lequel un Etat démocratique ne saurait avoir de desseins agressifs : par conséquent, plus il y en aura, moins les risques de conflits majeurs seront grands.

On peut néanmoins faire valoir que nombre de démocraties nouvellement promues ne pourraient s'avérer être que des «variantes pathologiques de la démocratie»¹¹. Leur dysfonctionnement devrait entraîner la

¹¹ Robert KAPLAN, «The New Evils of the 21st Century», dans *Violent Conflict in the 21st Century*, Ed. Charles Hermann, Harold Jacobson, Anne Moffat, American Academy of Art and Sciences, Chicago, 1998.

prolifération de conflits intra-étatiques appelant des puissances étrangères à intervenir, sous l'égide des Nations Unies ou d'organisations régionales, pour mener des «opérations de paix» impliquant, selon des modes divers, l'emploi de forces armées si possible largement multinationalisées et aptes à conduire seulement des opérations de maintien de l'ordre et de reconstruction. Si ce modèle s'imposait, il pourrait déboucher sur une modification significative des forces européennes appelées à intervenir dans le cadre d'opérations de paix.

Le modèle de «super-gendarmerie» pourrait s'avérer être la bonne réponse à la pathologie actuelle de la société internationale. De plus, il présenterait l'avantage de «coller» mieux que tout autre modèle aux aspirations dominantes des sociétés européennes. Reste qu'il est impossible à «vendre» à ce qui demeure d'institutions militaires nationales dans nombre de pays européens, lesquels verraient ainsi, sans doute à juste titre, leur avenir définitivement hypothéqué pour un présent bien illusoire.