

---

**L'union ou la force ?  
Les défis des opérations  
multinationales contemporaines**

---

Olivier Schmitt

*Mars 2015*

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Crée en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

ISBN : 978-2-36567-367-9  
© Ifri – 2015 – Tous droits réservés

Toute demande d'information, de reproduction ou de diffusion peut être adressée à [publications@ifri.org](mailto:publications@ifri.org)

Ifri  
27 rue de la Procession  
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE  
Tel : +33 (0)1 40 61 60 00  
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60  
Email : [ifri@ifri.org](mailto:ifri@ifri.org)

Ifri-Bruxelles  
Rue Marie-Thérèse, 21  
1000 – Bruxelles – BELGIQUE  
Tel : +32 (0)2 238 51 10  
Fax : +32 (0)2 238 51 15  
Email : [info.bruxelles@ifri.org](mailto:info.bruxelles@ifri.org)

Site Internet : [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

## **« Focus stratégique »**

---

Les questions de sécurité exigent désormais une approche intégrée, qui prenne en compte à la fois les aspects régionaux et globaux, les dynamiques technologiques et militaires mais aussi médiatiques et humaines, ou encore la dimension nouvelle acquise par le terrorisme ou la stabilisation post-conflit. Dans cette perspective, le Centre des études de sécurité se propose, par la collection « **Focus stratégique** », d'éclairer par des perspectives renouvelées toutes les problématiques actuelles de la sécurité.

Associant les chercheurs du centre des études de sécurité de l'Ifri et des experts extérieurs, « **Focus stratégique** » fait alterner travaux généralistes et analyses plus spécialisées, réalisées en particulier par l'équipe du Laboratoire de Recherche sur la Défense (LRD).

### **L'auteur**

Olivier Schmitt est docteur en Relations Internationales (department of War Studies, King's College London) et chercheur post-doctoral au Centre d'Etudes et de Recherches Internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM). Il a récemment co-dirigé avec Stéphane Taillat et Joseph Henrotin l'ouvrage *Guerre et stratégie. Approches, concepts* aux Presses Universitaires de France. Il a enseigné la sécurité internationale et les questions stratégiques à Sciences Po et à King's College London, et est réserviste dans la marine nationale.

### **Le comité de rédaction**

Rédacteur en chef : Etienne de Durand

Rédacteur en chef adjoint : Marc Hecker

Assistant d'édition : Nino Begović

### **Comment citer cet article**

Olivier Schmitt « L'union ou la force ? Les défis des opérations multinationales contemporaines », *Focus stratégique*, n° 55, mars 2015.



# Sommaire

---

Résumé	5
Introduction	7
L'évolution des interventions multinationales	9
La difficile gestion des alliances « classiques »	9
L'idéologisation progressive des alliances	13
Le changement de contexte stratégique et le fonctionnement de l'OTAN	19
Les interventions multinationales et multilatérales après la guerre froide	22
Les défis récurrents des opérations militaires multinationales	27
Le problème des caveats	28
Les défis de la coopération	32
Le nombre fait-il la légitimité ?	34
Au-delà des modèles irakien et afghan	37
Avec qui intervenir ?	37
Dans quel cadre intervenir ?	41
Gérer des engagements différenciés	44
Conclusion	47
Références	49



## Résumé

---

Les opérations multinationales contemporaines interviennent dans un contexte stratégique caractérisé par la prévalence des conflits limités pour les Etats occidentaux. De ce fait, elles sont marquées par une tension entre la logique militaire de l'intégration des forces armées comme condition de l'efficacité, et la logique politique de l'autonomie d'action des Etats. Cette situation entraîne un certain nombre de dynamiques spécifiques, notamment l'imposition de restrictions à l'utilisation de la force (« caveats »), la difficulté d'atteindre l'unité d'objectif et l'unité de commandement ou la recherche d'une légitimité internationale par le nombre de participants à l'intervention. Cet article revient sur ces dynamiques des interventions multinationales contemporaines, et explore des possibilités de gestion des difficultés inhérentes à la dialectique intégration/autonomie.

\* \* \*

Contemporary multinational military operations occur in a strategic context characterized by the domination of limited conflicts for Western states. As such, those interventions are marked by a tension between the military logic of integration as a condition of effectiveness and the political logic of state autonomy. This situation leads to a number of specific dynamics, such as the imposition of restrictions on the use of force ("caveats"), the difficulty to achieve the unity of purpose and the unity of command, and the search for an increase of international legitimacy through the number of participants to the intervention. This article analyses the dynamics of contemporary multinational interventions, and explores potential ways to manage the difficulties related to the dialectic between integration and autonomy.



# Introduction

---

**L**a recherche d'alliés fait partie intégrante de la stratégie. De la coalition achéenne rassemblée par Agamemnon pour défier Troie à l'intervention de l'OTAN en Libye, combattre avec ses alliés à ses cotés peut être l'un des facteurs déterminants de la victoire des armes. Rien n'est simple, cependant, comme le note Colin Gray lorsqu'il explique que « les alliés sont à la fois une bénédiction et une malédiction. Ils peuvent partager le fardeau stratégique ou l'alourdir. Ils peuvent fournir de sages conseils ou des expertises utiles, mais aussi poursuivre leur propre chemin vers la gloire »<sup>1</sup>. Le Général Bentégeat résume bien la perception qu'ont de nombreux militaires des opérations multinationales :

« La multinationalité affaiblit l'efficacité de la force déployée et nous contraint à maintenir en permanence avec nos alliés une interopérabilité coûteuse en termes d'équipements et exigeante en termes de procédures [...] On a besoin de cette multinationalité pour légitimer toutes nos actions mais, sur le plan pratique, cela pose énormément de problèmes [...] En réalité, même si l'effort de vouloir agir ensemble a de la valeur en soi, la multinationalité est davantage une gêne dans la conduite des opérations qu'un avantage »<sup>2</sup>.

On retrouve l'idée classique selon laquelle un compromis serait trouvé lors d'une opération en coalition : l'efficacité militaire peut être réduite, mais le gain stratégique que procure la légitimité d'intervenir avec des partenaires justifie à lui seul l'effort déployé pour surmonter les difficultés de l'action multinationale.

Ce qui ressemble à une tension indépassable au sein des opérations multinationales (perte militaire pour gain politique) doit être interrogé. La perte d'efficacité militaire comme les gains politiques sont-ils toujours si évidents ? Cette vision n'est-elle pas trop dépendante de la dernière expérience majeure d'intervention multinationale, à savoir l'Afghanistan<sup>3</sup> ?

Cet article revient sur les principales difficultés posées par l'action militaire collective. A ce titre, il ne prétend pas être une synthèse exhaustive de toutes les dynamiques des interventions militaires

---

<sup>1</sup> Colin S. Gray, *Modern Strategy*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 169.

<sup>2</sup> Général Bentégeat, Discours à l'Ecole Navale, 25 janvier 2006. Cité par Général Vincent Desportes, *La guerre probable, penser autrement*, Paris, Economica, 2007 (2<sup>e</sup> éd.), p. 198.

<sup>3</sup> Michel Goya et Camille Sicourmat, « Quand l'union fait la faiblesse », *Revue Défense Nationale*, n° 740, pp. 63-67.

multiples, mais cherche à mettre l'accent sur une problématique spécifique, à savoir les problèmes issus de la nécessaire conciliation entre la logique militaire, qui requiert une intégration (définie comme « le degré de cohérence interne et de renforcement mutuel des activités militaires »<sup>4</sup>) aussi poussée que possible comme condition de l'efficacité, et la logique politique de l'autonomie. Dans l'environnement stratégique actuel, caractérisé par la prévalence des guerres limitées pour les pays occidentaux, les opérations multilatérales tendent à prédominer en associant ces deux dimensions en tension permanente, du moins pour les puissances moyennes. L'identification de cette tension est un outil heuristique pour illustrer un certain nombre de dynamiques propres aux interventions militaires multinationales contemporaines, et pas un argument sur la nature profonde de celles-ci. Néanmoins, à travers ce prisme, un certain nombre de phénomènes importants sont étudiés.

La première partie de cet article revient sur l'évolution de la conduite des opérations multinationales depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, en montrant comment les changements du contexte stratégique favorisent la recherche de partenaires pour conduire une intervention, mais aussi encouragent les comportements de « passagers clandestins ». La deuxième partie étudie certains des défis récurrents des opérations multinationales liés à la tension intégration/autonomie, la difficulté consistant à trouver un équilibre entre ces deux dimensions. Enfin, la troisième partie expose quelques moyens destinés à atténuer ces tensions, en offrant des critères de sélection des partenaires, une réflexion sur les cadres institutionnels les plus appropriés et quelques modalités de gestion des niveaux d'engagement différents de chaque Etat.

---

<sup>4</sup> Risa Brooks, « Introduction : The Impact of Culture, Society, Institutions and International Forces on Military Effectiveness », in Elizabeth Stanley et Risa Brooks (dir.), *Creating Military Power. The Sources of Military Effectiveness*, Stanford, Stanford University Press, 2007, p. 10. Cette définition de l'intégration est volontairement large, car elle inclut une dimension technique (défis posés les chaînes de commandement multiples ou les restrictions sur le partage du renseignement), mais aussi une dimension stratégique (capacités à s'accorder sur l'objectif stratégique et coordonner les activités militaires à cette fin).

# L'évolution des interventions multinationales

---

Depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, les modalités de formation et de gestion des alliances et autres formats d'interventions militaires multinationales se sont profondément transformées sous l'influence des changements du contexte stratégique et normatif international. Aux outils temporaires de gestion de conflits limités qu'étaient les alliances du XVIII<sup>e</sup> siècle, se sont progressivement ajoutés d'autres formats sous l'effet d'une progressive partition idéologique du système international et d'une destructivité toujours croissante des matériels militaires, pour aboutir à la situation actuelle de diverses possibilités de coopération (coalitions, institutions, groupements politiques) à coordonner et à articuler. Il convient donc de revenir sur ces évolutions fondamentales pour mieux comprendre la nature des différents formats multinationaux contemporains. Sont tout d'abord analysées les transformations du système international et du caractère de la guerre entre le XVIII<sup>e</sup> siècle, moment où les principaux acteurs de la scène diplomatique européenne ont émergé sans qu'aucun ne puisse dominer les autres, et les guerres napoléoniennes ; puis est étudiée la période de transition qui s'étend jusqu'à la conclusion de la Seconde Guerre mondiale, qui voit logique de puissance, considérations idéologiques et institutionnalisation former un équilibre instable. La troisième section se focalise sur la bipolarisation, l'arme nucléaire et leur influence sur le fonctionnement de l'OTAN. Enfin, la quatrième section montre comment la transformation du système international ayant suivi la fin de la guerre froide a conduit à une incitation à l'action multilatérale, la multiplication des formats potentiels d'action multinationale et l'incitation aux comportements de passagers clandestins.

## ***La difficile gestion des alliances « classiques »***

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, quatre grandes caractéristiques du contexte stratégique expliquent les dynamiques de gestion des alliances : la rivalité entre Etats pour maximiser leur puissance en Europe (et au-delà), l'efficacité limitée des armées de l'époque, la quasi-parité entre les grandes puissances et l'absence de division idéologique forte dans le système international.

En premier lieu, il était considéré comme normal pour les Etats d'entrer en guerre pour des raisons matérielles telles qu'augmenter leurs possessions territoriales ou leurs avantages commerciaux, ou parfois pour des raisons de prestige. Si l'entrée en guerre était une routine des relations

internationales, les hostilités devaient souvent s'arrêter lorsque les coûts devenaient trop importants<sup>5</sup>.

La relative inefficacité des armées était due aux structures sociales des Etats de l'époque qui déterminaient la manière dont les armées étaient levées et équipées. Les dirigeants souhaitaient augmenter leur production agricole et industrielle, mais le nombre de travailleurs qualifiés était trop faible pour pourvoir aux besoins d'économies en croissance importante<sup>6</sup>. Le problème consistant à maximiser la taille des armées sans prélever sur les éléments productifs de la société était généralement résolu en adoptant une distinction étanche entre les activités militaires et civiles. Les armées du XVIII<sup>e</sup> siècle étaient des forces professionnelles relativement petites composées d'individus n'appartenant pas aux classes productives : officiers venant de la noblesse, et soldats qui étaient généralement d'anciens vagabonds ou criminels<sup>7</sup>. La faible qualité des recrues signifiait une attrition élevée (en particulier à cause des désertions et des maladies), et donc la nécessité d'engager de coûteux mercenaires étrangers pour combler les rangs.

Les tactiques étaient ainsi limitées par la composition sociale (multinationales et difficiles à coordonner), les armements disponibles (mousquets et baïonnettes), les craintes liées à la désertion (empêchant les marches forcées, les raids de nuit ou les combats dans des environnements forestiers) et la taille réduite de ces armées. Tout ceci faisait de la guerre au XVIII<sup>e</sup> siècle une guerre de position plutôt que de mouvement, privilégiant l'acquisition successive de petits avantages plutôt que l'annihilation : les guerres étaient longues, mais pas forcément intenses.

La quasi-parité entre les principaux Etats était le résultat de plusieurs facteurs, parmi lesquels l'accession de la Russie et de la Prusse au rang de grande puissance, la résolution du conflit entre le roi et le Parlement en Angleterre, la dislocation du lien entre les Habsbourg et l'Espagne et l'épuisement de la France à la suite de la guerre de succession d'Espagne. Toutes les grandes puissances exemptaient les classes productives du service militaire, une pratique limitant les ressources employables pour les armées. Ces dernières

<sup>5</sup> Jeremy Black, *War in the Eighteenth-Century World*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2013 ; Robert Osgood et Robert Tucker, *Force, Order and Justice*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1967.

<sup>6</sup> Walter Dorn, *Competition for Empire, 1740-1763*, New York, Harper and Brothers, 1940 ; André Corvisier, *Armées et sociétés en Europe de 1494 à 1789*, Paris, PUF, 1979 ; Jean Chagniot, *Guerre et société à l'époque moderne*, Paris, PUF, 2001.

<sup>7</sup> Le Comte de Saint Germain, ancien ministre de la guerre de Louis XVI, écrit ainsi dans ses mémoires : « il serait à souhaiter sans doute que l'on pût former les armées d'hommes sûrs, bien choisis et de la meilleure espèce ; mais, pour former des armées, il ne faut pas détruire une nation et ce serait la détruire que d'en enlever ce qu'elle a de meilleur. Dans l'état actuel des choses, les armées ne peuvent guère être composées que de la bourbe des nations et de tout ce qui est inutile et nuisible à la société ». *Mémoires*, Amsterdam, Marc-Michel Rey, 1778, p. 200.

étaient organisées selon des modèles très similaires et disposaient d'armements équivalents<sup>8</sup>. Bien sûr, des différences existaient dans les ressources disponibles, mais les efforts de chacune des puissances et le jeu des alliances conduisaient à une quasi-parité. La France était potentiellement l'Etat le plus puissant, mais la politique guerrière de Louis XIV avait pratiquement épuisé les finances du royaume et l'armée<sup>9</sup>. La Prusse était la plus petite des grandes puissances mais compensait son manque de ressources par la qualité de son corps d'officiers et un effort exceptionnel : alors que la France disposait d'un soldat pour 150 habitants, la Prusse en avait un pour 25, faisant de l'armée prussienne la quatrième d'Europe après la France, la Russie et l'Autriche<sup>10</sup>.

Enfin, l'absence de division idéologique signifiait que les guerres étaient menées pour des objectifs d'équilibre des puissances entre dynasties, pas entre les peuples. Les enjeux étaient très concrets et spécifiques : le contrôle d'un territoire, d'une ressource commerciale (« les îles à sucre ») ou l'accession au trône de son candidat favori. Cet aspect matériel des enjeux contribuait à réduire au minimum les conflits. La guerre était vue comme un moyen légitime par les juristes de régler des différends, car ils assimilaient notamment la bataille à la signature d'un contrat réglé par la chance. Les Etats européens se disputant l'acquisition de territoires, mais ne cherchant pas leur destruction mutuelle, les conflits pouvaient rester limités<sup>11</sup>.

Pour toutes ces raisons, les Etats du XVIII<sup>e</sup> siècle étaient en compétition permanente pour trouver des alliés, mais les alliances étaient généralement inefficaces en tant qu'instruments de coordination des actions militaires de leurs membres. En effet, l'incitation à trouver des alliés était claire : du fait des structures sociales et de la technologie militaire de l'époque, une alliance était le seul moyen pour un Etat d'augmenter rapidement sa puissance relative par rapport à un autre Etat. L'absence de conflit idéologique réduisait toutes les barrières à la formation d'alliances, et la quasi-parité des grandes puissances signifiait qu'aucune d'entre elles ne disposait d'un avantage décisif par rapport aux autres. L'opportunisme et les besoins immédiats étaient donc les principaux facteurs de création des alliances, mais celles-ci n'étaient aucunement durables et aucune coopération efficace ne put être maintenue sur le long terme. Les Etats du XVIII<sup>e</sup> siècle avaient souvent des ennemis communs, mais la présence d'un ennemi commun n'était pas la même chose que des intérêts durablement partagés. La compétition pour l'acquisition de territoires signifiait que les Etats étaient réticents à défendre les possessions de leurs alliés temporaires, puisque cela signifiait utiliser des ressources qui auraient pu être employées pour leurs propres objectifs d'acquisition de territoire. Les traités d'alliance étaient négociés au plus près, tout l'art du

<sup>8</sup> Archer Jones, *The Art of War in the Western World*, Urbana and Chicago, University of Illinois Press, 2000, pp. 267-320.

<sup>9</sup> John A. Lynn, *Les guerres de Louis XIV*, Paris, Perrin, 2014. Voir également Thierry Sarmant, 1715, *La France et le Monde*, Paris, Perrin, 2014.

<sup>10</sup> Theodore Ropp, *War in the Modern World*, New York, Collier, 1962, pp. 46-47.

<sup>11</sup> James Q. Whitman, *The Verdict of Battle. The Law of Victory and the Making of the Modern World*, Cambridge, Harvard University Press, 2014.

diplomate consistant à obtenir le maximum de soutien (ou la promesse de neutralité) en l'échange du minimum d'effort<sup>12</sup>, et il était classique pour les dirigeants de chercher systématiquement à se libérer des obligations des traités.

De plus, il était fréquent de chercher à neutraliser les gains de ses alliés théoriques afin d'augmenter les siens propres, ce qui pouvait prendre l'une de ces quatre formes : refuser de fournir le soutien promis, contraindre un allié à sacrifier ses gains, abandonner un allié en signant une paix séparée, ou opérer un renversement d'alliance et rejoindre les anciens rivaux. La fréquence de ces désertions et de ces défections vers des alliances rivales avait trois conséquences. En premier lieu, un climat de suspicion générale régnait dans les capitales quant au comportement des alliés. Ensuite, la facilité à faire déflection, permise par la configuration du système international, empêchait une coopération étroite entre les armées des membres d'une alliance. Les alliés conduisaient des campagnes séparées avec très peu de coordination de leurs forces. Enfin, ce manque de confiance entre alliés encourageait chaque Etat à garder le maximum d'options ouvertes, conduisant à des prophéties auto-réalisatrices : par crainte du comportement suspect de leurs alliés, les Etats se livraient eux-mêmes à des négociations secrètes avec leurs ennemis. De fait, les alliances du XVIII<sup>e</sup> siècle contenaient les germes de leur propre destruction, conduisant Frédéric le Grand à juger que « les grandes alliances ont souvent le résultat contraire de celui espéré par leurs membres »<sup>13</sup>. Si les barrières à la formation d'alliances étaient inexistantes (du fait de l'absence de conflit idéologique), les incitations à honorer les engagements étaient également particulièrement faibles, puisque l'allié du jour pouvait être l'ennemi de demain dans la possession d'un territoire. Pour résumer, les alliances du XVIII<sup>e</sup> siècle n'étaient pas formées dans l'objectif de s'assurer d'un intérêt commun entre les membres, mais afin de poursuivre des buts nationaux parallèlement les uns aux autres : les retournements d'alliances étaient monnaie courante (comme le montrent les trois retournements d'alliance opérés par la Prusse au cours de la guerre de succession d'Autriche, ou l'abandon de l'Autriche par la Russie au cours de la guerre de Sept Ans) du fait de la méfiance mutuelle entre alliés et de la compétition permanente pour l'acquisition de puissance.

Cette volatilité des alliances, comprises et admises par tous les acteurs de l'époque comme des ententes temporaires, tranche avec la définition contemporaine de l'alliance (influencée par l'expérience de l'OTAN) comme un arrangement de sécurité fondé sur un ennemi commun et des intérêts partagés, et à vocation permanente. Au fond, ce que l'on appelle aujourd'hui une coalition correspond à ce qui était appelé à l'époque une alliance.

<sup>12</sup> Lucien Bély, *L'Art de la paix en Europe. Naissance de la diplomatie moderne, XVIe-XVIIIe Siècle*, Paris, PUF, 2007.

<sup>13</sup> Cité par Dorn, *Competition for Empire*, op. cit., p. 237.

### L'idéologisation progressive des alliances

Durant la Révolution française et les guerres napoléoniennes, la gestion des alliances reste profondément marquée par les pratiques diplomatiques héritées du XVIII<sup>e</sup> siècle, marquant ainsi un retard sur la « révolution militaire » initiée durant la période (levée en masse, augmentation de la mobilité et de la puissance de feu, nationalisme, recherche de la destruction)<sup>14</sup>. Bien que le coût d'une défaite face à Napoléon ait été immensément plus élevé (politiquement, financièrement et militairement) qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle du fait de l'opposition idéologique fondamentale entre la France et l'Europe monarchique, ce n'est qu'après vingt ans de revers que la Prusse, l'Autriche et la Russie furent capables de rejoindre l'Angleterre et de relativement coordonner leurs objectifs politiques et militaires, même si l'efficacité de la dernière coalition fut limitée par le maintien des rivalités et des suspitions entre ses membres<sup>15</sup>.

La tentative du *Foreign Secretary* Lord Castlereagh de mettre en place un système de coopération permanente après la défaite de Napoléon lors du congrès d'Aix-la-Chapelle se heurta très vite au retour des ambitions nationales et aux rivalités de puissance. Pourtant, les Traité de Chaumont et la Quadruple Alliance avaient des objectifs qui, s'ils avaient été mis en œuvre, auraient constitué une révolution politique équivalente à la révolution militaire napoléonienne : il s'agissait en effet d'une tentative d'institutionnalisation d'un système de coopération entre grandes puissances comprenant des consultations régulières en temps de paix, et une unité de commandement en temps de guerre. Néanmoins, les lignes de fracture au sein des alliés étaient au nombre de deux. En premier lieu, les Britanniques et les membres continentaux de l'Alliance s'opposaient sur l'opportunité d'interventions collectives pour supprimer les révoltes contre les régimes monarchiques ce que voulaient les régimes les plus conservateurs comme la Russie, d'où la Sainte-Alliance. Pour les Britanniques, la principale menace à l'équilibre européen (la France) avait été gérée à Aix-La-Chapelle en 1818 et Castlereagh craignait que l'enthousiasme des puissances continentales à se servir de la Quadruple Alliance comme un outil d'intervention dans les affaires intérieures des Etats ne se révèle à moyen terme un sujet clivant remettant en cause les possibilités de coopération entre grandes puissances. Cette opposition conduit à la sortie de la Grande-Bretagne du système en 1822, la politique de Castlereagh d'opposition *de facto* aux interventions se transformant en une position *de jure* avec son successeur George Canning. Les divisions entre les membres continentaux eux-mêmes n'en étaient pas moins grandes : Klemens von Metternich préférait gérer seul ses affaires en Allemagne et en Italie ou, en cas de besoin, avec la Prusse. En revanche, la Russie et la France voyaient dans l'Alliance un moyen d'augmenter leur influence. La coopération contre Napoléon avait été trop courte, les suspitions entre Etats européens trop fortes et les appétits politiques trop importants pour que les dirigeants estiment que la Quadruple-Alliance (puis

<sup>14</sup> Stéphane Béraud, *La révolution militaire napoléonienne*, Tomes 1 et 2, Paris, Bernard Giovanangeli, 2007 et 2013.

<sup>15</sup> David Gates, *The Napoleonic Wars, 1803-1812*, Londres, Pimlico, 2003 ; Mike Rapport, *The Napoleonic Wars*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

Quintuple avec l'inclusion de la France) méritait d'être sauvée<sup>16</sup>. La Sainte-Alliance, fondée en 1815 par les monarchies conservatrices (à l'exception donc du Royaume-Uni) sur le principe d'une union chrétienne pacifique ne parvint pas à se transformer en un outil de gestion de la sécurité européenne alternatif à la Quadruple-Alliance. En effet, en dépit de l'inclusion de la France (qui fit la démonstration de sa bonne volonté lors de l'intervention d'Espagne en 1823), elle ne survécut pas à la mort de son fondateur, le Tsar Alexandre 1<sup>er</sup> en 1825<sup>17</sup>. Le projet idéologique de Sainte-Alliance ne put donc pas remplacer la Quadruple-Alliance, qui était fondée sur un principe plus traditionnel d'équilibre des puissances.

La période 1822-1854 vit un accord entre les grandes puissances sur la nécessité de maintenir un équilibre entre elles : chacune menaça d'entrer en guerre à un moment ou à un autre, mais toutes montrèrent leur respect des intérêts vitaux de leurs rivales et leur volonté de participer à une action collective afin de maintenir l'équilibre. Cette période fut marquée par des politiques d'accommodation des grandes puissances lorsque des tensions émergeaient. Mais les puissances étaient idéologiquement divisées et inquiètes des intentions réelles des autres. La principale ligne de fracture idéologique séparait les monarchies orientales (Autriche, Prusse, Russie) des Etats plus libéraux (Grande-Bretagne, France). Toutefois, ces affinités politiques n'étaient pas suffisantes pour créer des blocs cohérents, même si les trois monarchies et les deux puissances occidentales partageaient des valeurs qui les conduisirent occasionnellement à agir de concert. Les coopérations étaient *ad hoc* et absolument pas révélatrices d'une convergence permanente. La France et la Grande-Bretagne étaient en désaccord sur la Belgique, l'Egypte, Tahiti et la Grèce. Paris chercha le soutien des puissances orientales pour contrer l'influence britannique en Espagne, tandis que Londres faisait la même chose et passait au moins autant de temps à chercher des soutiens contre la France qu'à coopérer avec elle. De son côté, l'Autriche cherchait le soutien de la Grande-Bretagne pour réduire les ambitions russes en Turquie, alors que Saint-Pétersbourg se coordonnait avec Londres pour prévenir l'expansionnisme prussien dans la Baltique<sup>18</sup>.

Les alliances entre 1822 et 1854 étaient des instruments défensifs formés pour protéger le système existant contre les tentatives de déstabilisation. Si l'opportunité de gain territorial était le facteur principal de formation et de cohésion des alliances au XVIII<sup>e</sup> siècle, les alliances de 1822 à 1854 étaient formées pour maintenir le statu quo : leur ciment était moins la possibilité du gain que la peur des avantages qu'un autre pourrait obtenir en l'absence d'opposition. La combinaison d'auto-modération et de méfiance mutuelle conduisit, comme au XVIII<sup>e</sup> siècle, à l'établissement de structures de coopération *ad hoc* pour gérer des problèmes spécifiques, qui

<sup>16</sup> Edward Gulick, *Europe's Classical Balance of Power*, New York, W. W. Norton, 1967 ; Henry Kissinger, *A World Restored : Metternich, Castlereagh and the Problem of Peace, 1812-1822*, New York, Weidenfeld & Nicolson, 2000 (1957).

<sup>17</sup> Mark Jarrett, *The Congress of Vienna and its Legacy: War and Great Power Diplomacy After Napoleon*, Londres, I.B. Tauris, 2013.

<sup>18</sup> Alan J. P. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe, 1848-1918*, Oxford, Clarendon Press, 1954.

disparaissaient ensuite. Cette situation dura tant que le souvenir des ravages causés par l'épopée napoléonienne fut vif, et conduisit les dirigeants à modérer leurs ambitions.

L'érosion graduelle de cette inhibition fut l'une des causes de la guerre de Crimée, qui ouvrit une période « d'anarchie européenne », durant laquelle les grandes puissances furent en guerre six fois en un quart de siècle. La guerre de Crimée détruisit le consensus qui avait conduit à un relatif équilibre en Europe. Si le maintien de l'ordre existant était le principal fondement normatif du système international avant la guerre de Crimée, il y avait en 1856 plus de puissances prêtes à se battre pour modifier le système que pour le défendre. Parce que le gain territorial était devenu, comme au XVIII<sup>e</sup> siècle, le principal moteur de formation des alliances, les mêmes phénomènes de méfiance prévenant la création de toute alliance durable émergèrent. On put une fois de plus observer des tentatives de manipulation des alliés pour accomplir de basses besognes, comme par exemple lorsque Napoléon III approcha en 1867 les Autrichiens puis les Italiens afin de contrebalancer le poids croissant de la Prusse. Le corollaire de cette vision instrumentale des alliés était la quasi-impossibilité d'organiser une coopération de défense efficace entre partenaires. L'exemple des Etats du sud de l'Allemagne (Bavière, Saxe, Württemberg, Hesse-Darmstadt et Bade), officiellement alliés avec l'Autriche mais refusant d'intervenir à ses côtés dans la guerre avec la Prusse en 1866, sans comprendre qu'une victoire prussienne signifiait également leur disparition, est ainsi particulièrement révélateur.

Si la transformation du système international est le principal facteur explicatif de la modification de la gestion des alliances entre 1856 et 1870, les transformations militaires influencent fortement les modalités de la recherche d'alliés après 1871. La guerre de Crimée était encore un conflit lent impliquant des armées professionnelles dont les pertes principales étaient plus dues aux maladies et aux rudesses du climat qu'aux rencontres avec l'ennemi<sup>19</sup>. Les guerres de 1859 à 1871 furent très différentes : les belligérants allèrent volontiers au combat et non pas avec réticence ; le rythme des opérations fut bien plus intense qu'auparavant ; et les batailles décisives survinrent dans les premiers mois de chaque conflit. La principale évolution fut l'augmentation de la puissance de feu due à la croissance des effectifs et aux progrès en matière de cadence de tir des fusils et de l'artillerie. La systématisation du recrutement et de la conscription permirent d'augmenter la taille des armées, tandis que la construction de chemins de fer permit de déployer celles-ci plus loin et plus vite. Enfin, l'invention du télégraphe et la création de véritables états-majors permirent une plus grande flexibilité dans le déploiement des armées, les guerres devenant orchestrées à plus vaste échelle que dans le passé<sup>20</sup>. Individuellement, aucun de ces développements n'avait un impact comparable à la révolution qu'avait représentée la « levée en masse » à la fin du XVIII<sup>e</sup>, mais leur effet cumulé était néanmoins très important. Ces changements dans la conduite de la guerre furent démontrés par la rapidité

<sup>19</sup> Alain Gouttman, *La Guerre de Crimée, 1853-1856*, Paris, Perrin, 2006.

<sup>20</sup> David Gates, *Warfare in the Nineteenth Century*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2001.

des victoires prussiennes contre l'Autriche en 1866 et la France en 1870, qui représentent l'achèvement de l'évolution militaire observée durant la période. S'ouvrit alors une nouvelle période pendant laquelle un système d'alliance beaucoup plus rigide se mit en place.

Politiquement, le contexte de l'établissement de l'empire allemand et sa volonté d'isoler la France rencontra la conclusion largement partagée par les états-majors après 1871 que le résultat des batailles serait déterminé par les vitesses relatives de mobilisation des belligérants et qu'un Etat non préparé rencontrera probablement le même sort que les Autrichiens et les Français. De ce fait, toutes les nations continentales devinrent des nations-en-armes en temps de paix et tentèrent d'émuler le modèle prussien en adoptant un service militaire obligatoire, en développant des systèmes de mobilisation en mesure de rappeler rapidement des centaines de milliers de réservistes, et en construisant des chemins de fer capables de transporter rapidement des troupes à la frontière, l'offensive étant le mode d'action stratégique privilégié<sup>21</sup>. Seule la Grande-Bretagne conserva à l'inverse une petite armée professionnelle<sup>22</sup>. Les alliances entre grandes puissances lors des trente dernières années du XIX<sup>e</sup> siècle furent ainsi marquées par une tentative de plus grande coordination des activités militaires entre alliés, afin d'éviter une attaque surprise. Par exemple, la France compléta son entente avec la Russie par une convention militaire en 1892. On observe ainsi une plus grande stabilité des alliances, résultat à la fois de la politique bismarckienne consistant à isoler la France et de l'augmentation des coûts d'un retournement d'alliances lié au développement des coopérations et des planifications communes entre armées : changer de partenaire aurait impliqué de remettre à plat tout le travail effectué avec d'autres. Enfin, l'évolution idéologique contribua à ce rôle stabilisateur : préparant la « revanche », et éduquant la population en ce sens, la France n'aurait pu s'allier brusquement avec l'Allemagne afin de mettre la main sur une partie de l'Empire britannique (comme le Reich le proposa à plusieurs reprises).

Néanmoins, il est frappant de constater qu'en dépit de ces évolutions du contexte stratégique vers une plus grande rigidité des alliances, ce sont les anciennes attitudes de méfiance à l'égard des alliés qui prévalurent dans les dernières décennies du siècle. Si chaque Etat, ayant intégré les leçons de la guerre franco-prussienne, souhaitait disposer d'alliés au début d'une guerre, aucun ne désirait s'engager dans des accords qui auraient limité leur marge de manœuvre politico-militaire<sup>23</sup>. Evidemment, cette tension existait avant 1870, mais était moins importante du fait du rythme plus lent des guerres et de la facilité à trouver rapidement

<sup>21</sup> Geoffrey L. Herrera et Thomas G. Mahnken, « Military Diffusion in Nineteenth-Century Europe. The Napoleonic and Prussian Military Systems », in Emily O. Goldman et Leslie C. Eliason (dir.), *The Diffusion of Military Technologies and Ideas*, Stanford, Stanford University Press, 2003, pp. 205-242.

<sup>22</sup> Edward Spiers, « The Late Victorian Army, 1868-1914 », in David Chander et Ian Beckett (dir.), *The Oxford History of the British Army*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 187-210.

<sup>23</sup> William L. Langer, *European Alliances and Alignments, 1871-1890*, New York, Alfred Knopf, 1993.

des alliés lorsqu'une guerre éclatait. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, le coût de la défaite était généralement plutôt faible, les batailles pouvaient être évitées, les campagnes étaient rarement décisives et de nouveaux alliés étaient généralement toujours disponibles. Au contraire, la défaite française de 1870 avait non seulement eu pour conséquences la perte de l'Alsace-Lorraine et l'imposition d'indemnités de guerre, mais aussi un changement brutal de régime. Malgré les risques encourus, cependant, la volonté ou plutôt l'illusion de pouvoir garder les « mains libres » était toujours la plus forte. Pour garder des marges de manœuvre, des termes tels que « dans la mesure où les circonstances le permettent » ou « en fonction de la situation » étaient courants dans les traités de l'époque, offrant aux Etats des conditions suffisamment vagues pour qu'ils puissent se sortir de situations qu'ils auraient jugées contraires à leurs intérêts. Un autre moyen de garder une liberté de manœuvre était de former des coalitions *ad hoc* avec des membres de l'alliance opposée, notamment dans le cadre des conquêtes coloniales en Afrique et en Asie. En 1894, l'Allemagne soutint la France en protestant contre un traité anglo-belge échangeant des territoires frontaliers de l'Etat indépendant du Congo. En 1895, l'Allemagne soutint la France et la Russie pour forcer Tokyo à partager certain de ses gains tirés de la guerre sino-japonaise de 1894-1895. Et en 1900, des troupes allemandes, françaises, russes et britanniques participèrent conjointement à l'écrasement de la révolte des Boxers en Chine.

Cette caractéristique des alliances eut paradoxalement des effets positifs confortant la période de paix entre la guerre franco-prussienne et la crise de Bosnie de 1908-1909. Le fait que chaque Etat était convaincu qu'il maximisait sa sécurité grâce à ses alliances, tout en pensant pouvoir choisir le moment et les conditions d'une intervention en faveur de ses alliés du fait des clauses secrètes des traités, facilita la préservation du statu quo, tandis que les liens personnels entre dirigeants permettaient des contacts formels et informels pour faciliter la gestion des crises. Néanmoins, même des Etats nominalement alliés comme la France et la Russie ou l'Allemagne et l'Autriche entretenaient des relations méfiantes, notamment sur la question de la loyauté de leur allié en cas d'entrée en guerre, et étaient réticents à partager des informations sur l'état de leurs forces armées ou à établir un début de coordination militaire. Ainsi, les Russes n'avaient pas informé les Français de leurs plans visant à se saisir des hauteurs du Bosphore et les Allemands n'avaient pas tenu les Autrichiens au courant de la révision de leurs plans de guerre conduisant à attaquer en premier la France plutôt que la Russie<sup>24</sup>.

Cette tendance s'inversa après 1909, les exercices militaires communs entre alliés devinrent de plus en plus fréquents (aidés par une dégradation du contexte international), et ce malgré la tentation toujours forte de conserver un maximum d'autonomie politique et d'éviter les clauses d'engagement automatiques. Malgré une amélioration relative de la coordination militaire, l'insuffisance continue de celle-ci fut démontrée

<sup>24</sup> Holger Herwig, « Disjointed Allies : Coalition Warfare in Berlin and Vienna, 1914 », *Journal of Military History*, vol. 54, n° 3, 1990, pp. 265-280 ; Richard F. Hamilton et Holger Herwig (dir.), *War Planning 1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

dès le début de la Grande Guerre par les récriminations des Français contre les Russes (et vice-versa) ou des Allemands contre les Autrichiens<sup>25</sup>. La progressive et douloureuse mise en place d'un véritable organisme de coordination interallié sous le commandement du Général Foch fut un facteur essentiel de la victoire, mais nécessita de difficiles négociations sur les chaînes de commandement et le degré de contrôle politique s'exerçant sur le Général français, résolues seulement au début de l'année 1918 (après l'effondrement de la Russie et le quasi-effondrement de l'Italie). Foch disposait ainsi de la direction stratégique, mais les commandants nationaux maintenaient leur contrôle opérationnel et pouvaient toujours en référer à leurs autorités politiques s'ils estimaient les ordres de Foch inappropriés<sup>26</sup>. Les conditions de la guerre, réunissant un volume de feu, un nombre d'hommes engagés et des tailles de théâtre d'opérations jamais vus auparavant, firent apparaître le besoin croissant d'intégration militaire et de coordination, tandis que la logique politique de l'autonomie persistait, entraînant ainsi nombre de tensions entre alliés. Le triomphe de « l'alliance libérale » face aux monarchies traditionnelles marqua une tentative d'institutionnalisation de la sécurité collective à travers la Société des Nations, dont l'échec tint en grande partie à son incapacité à accommoder les logiques de puissances.

En effet, l'entre-deux-guerres vit le retour du poids des préférences nationales dans les alliances en Europe, et l'absence d'une coordination efficace entre la France et la Grande-Bretagne, par exemple sur la question de l'occupation de la Rhénanie, les Britanniques continuant de penser que l'équilibre des puissances était la clef de la stabilité en Europe et les Français cherchant à asseoir une domination militaire. De même les Britanniques contrarièrent-ils les efforts français visant à encercler l'Allemagne dans un réseau d'alliance, tandis que les intransigeances françaises ruinèrent les efforts britanniques pour traiter les sources de l'insatisfaction allemande. Conséquence de ces oppositions politiques, Français et Britanniques attendirent le 29 mars 1939 pour discuter d'une éventuelle coordination militaire en cas de guerre<sup>27</sup>. De plus, les fortes oppositions idéologiques de l'époque empêchèrent certaines dynamiques d'équilibre des puissances, comme une alliance URSS-France-Royaume-Uni en 1938<sup>28</sup>. Durant la Seconde Guerre mondiale, l'enjeu du conflit contraignit les Alliés à coordonner au maximum leurs stratégies militaires, en particulier sous l'impulsion croissante du *Joint Staff* américain qui acquit un poids politique allant bien au-delà de ses fonctions militaires, malgré la persistance de divergences politiques parfois profondes<sup>29</sup>. L'incapacité de

<sup>25</sup> William Philpott, *War of Attrition. Fighting the First World War*, New York, Overlook Press, 2014. En particulier le chapitre 2 « Into Battle », pp. 37-60.

<sup>26</sup> Elizabeth Greenhalgh, *Victory Through Coalition : Britain and France during the First World War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

<sup>27</sup> Jeffrey W. Taliaferro, Norrin M. Ripsman et Steven E. Lobell, *The Challenge of Grand Strategy : The Great Powers and the Broken Balance Between the World Wars*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

<sup>28</sup> Roger Moorhouse, *The Devils' Alliance : Hitler's Pact with Stalin, 1939-1941*, New York, Basic Books, 2014.

<sup>29</sup> Simon Berthon, *Allies at War*, Londres, Thistle Publishing, 2013 (2001) ; Dan Plesch, *America, Hitler and the UN : How the Allies Won World War II and Forged Peace*, Londres, I.B. Tauris, 2011 ; Mark A. Stoler, *Allies and Adversaries : The*

l'Allemagne nazie à assurer une coordination équivalente avec ses alliés d'Europe centrale, Italiens et Japonais empêcha le régime nazi de mobiliser pleinement ses ressources militaires et politiques<sup>30</sup>. Plus encore que durant la Première Guerre mondiale, la nécessité d'une intégration militaire et d'une coordination stratégique importante fut démontrée durant le second conflit mondial.

Fondamentalement, l'étude de l'évolution des dynamiques politico-stratégiques sur cette longue période illustre plusieurs phénomènes. En premier lieu, la principale raison d'être des alliances continua d'être l'agrégation de puissance. Ensuite, la graduelle partition idéologique du système international (contrairement au XVIII<sup>e</sup> siècle) réduit le nombre d'alliés potentiellement disponibles et contribua à une progressive rigidification des dynamiques d'alliances (conduisant même après la Première Guerre mondiale de nombreux dirigeants à considérer qu'ils s'étaient sentis comme piégés sur un chemin conduisant à la guerre). Enfin, des matériels militaires toujours plus destructeurs combinés à une taille croissante du théâtre des opérations incitèrent à une coordination toujours plus poussée de la planification militaire des alliés. Toutes ces dynamiques culminèrent dans la transformation du système international qui suivit la fin de la Seconde Guerre mondiale.

### ***Le changement de contexte stratégique et le fonctionnement de l'OTAN***

A la fin de la Seconde Guerre mondiale, la révolution nucléaire et la polarisation idéologique changèrent profondément le paysage stratégique, ce qui eut des conséquences importantes sur l'établissement de l'OTAN, une alliance exceptionnelle à bien des égards.

Après 1945, la bipolarisation du système international signifia que les anciennes grandes puissances européennes ne pouvaient désormais plus prétendre à l'égalité avec les Etats-Unis et l'Union Soviétique. La partition idéologique caractérisant la guerre froide rendit également les Etats démocratiques bien plus conscients qu'auparavant de leurs objectifs et idéaux communs<sup>31</sup>, tandis que les impératifs économiques de la mise en place de l'Etat-providence rendaient les dirigeants sensibles à l'établissement de nouvelles formes de coopérations militaires, qui permettaient de libérer des ressources qui auraient autrement été utilisées pour la défense. Ces phénomènes étaient couplés à la peur de l'Union Soviétique et à la volonté des Etats-Unis de structurer un système international basé sur les principes du libéralisme politique<sup>32</sup>. La

---

*Joint Chiefs of Staff, the Grand Alliance, and U. S. Strategy in World War II*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2003.

<sup>30</sup> Jonathan Adelman (dir.), *Hitler and His Allies in World War II*, Abingdon, Routledge, 2007.

<sup>31</sup> Statistiquement, les Etats démocratiques s'allient beaucoup plus entre eux qu'avec d'autres types de régime, mais seulement après 1945. Voir Brian Lai et Dan Reiter, « Democracy, Political Similarity, and International Alliances, 1816-1992 », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 44, n° 2, 2000, pp. 203-227.

<sup>32</sup> John Ikenberry, *After Victory : Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

combinaison de ces incitations financières et des transformations du système international (les Etats occidentaux ne se voyant plus comme des rivaux et confrontés désormais à une menace existentielle commune) facilita la création de l'OTAN.

Outre ces dimensions structurelles, les facteurs militaires eurent également une importance capitale. Comme nous l'avons vu, les forces armées des différents pays étaient auparavant difficilement substituables, la rivalité entre alliés eux-mêmes conduisant à éviter les comportements de passager clandestin, de peur que l'allié d'aujourd'hui ne devienne l'ennemi de demain en ayant connu un surcroît de puissance suite à la défaite de l'ennemi commun. Après la Seconde Guerre mondiale, la révolution nucléaire (représentée par les bombardiers puis les missiles balistiques) signifia qu'il devenait possible d'infliger de terribles dommages à l'ennemi, tandis que la supériorité conventionnelle soviétique impliquait en retour une dépendance des pays d'Europe occidentale au parapluie nucléaire américain pour assurer leur protection. De plus, les progrès des forces aériennes et de la guerre maritime (organisée autour des porte-avions) augmentèrent fortement la capacité des Etats-Unis à projeter leur puissance, tandis que la proximité géographique des Etats européens et leurs réseaux routiers et ferrés denses les rendaient de plus en plus interdépendants en matière de sécurité.

En conséquence, les membres de l'OTAN pouvaient être amenés à penser que si un autre Allié pouvait être convaincu d'en faire plus, eux-mêmes pourraient en faire moins et réinvestir les économies ainsi réalisées dans des programmes plus porteurs électoralement. Dès les premières initiatives britanniques de décembre 1947 en vue de l'établissement d'un accord de sécurité pour la zone euro-atlantique, il était admis qu'il y aurait une forme de mutualisation des ressources parmi les membres, le débat portant sur la répartition de ces contributions. Les Européens souhaitaient que les Etats-Unis fournissent l'effort principal, afin de se concentrer sur la reconstruction et de bénéficier d'une garantie de sécurité face à l'Union Soviétique. De son côté, l'administration Truman souhaitait que les Européens investissent le maximum de ressources, car les Etats-Unis étaient déjà lourdement engagés en Europe et souhaitaient rapatrier leurs troupes dès que possible. Dans le même temps, les Etats-Unis souhaitaient maintenir leur monopole nucléaire afin de conserver un avantage technologique important, ce qui n'était pas forcément vu comme un problème pour les Européens, qui délégueraient ainsi à Washington la gestion des rapports stratégiques avec Moscou à l'ombre du parapluie nucléaire américain. Le concept militaire original était donc de créer, contrairement aux alliances du passé, (1) une défense de la zone Nord-Atlantique, (2) basée sur une division internationale du travail spécialisant les pays et résultant sur (3) une force militaire complète de l'Alliance prise comme un tout. Cette conception, qui permettait aux Etats-Unis de conserver le monopole des missions de bombardement stratégique et d'utilisation de l'arme nucléaire, allait être la source de nombreux désaccords au sein de l'OTAN sur le partage équitable du fardeau de la défense au cours des décennies suivantes. Ainsi, dès l'origine, la question du partage du fardeau a été au cœur des relations entre Alliés lors de la planification de défense, et a conduit à de nombreuses tensions au cours

de l'histoire de l'Alliance : l'OTAN est donc une organisation qui est structurellement en tension permanente sur la question de la planification de défense et du partage du fardeau<sup>33</sup>. Mais il est encore plus intéressant de constater que cette tension permanente n'a pas conduit à son démantèlement, à rebours des alliances d'avant 1939 dans lesquelles les alliés cherchaient le moindre prétexte pour se débarrasser de leurs engagements. Les membres de l'OTAN ne vont jamais jusqu'à la rupture, ne provoquent pas leurs partenaires dans l'espoir de leur faire commettre un faux pas conduisant à la fin de l'Alliance, et ne conspirent pas avec d'autres Etats pour créer un renversement d'alliance. Cette différence s'explique par la variété des choix s'offrant aux Alliés.

Avant 1939, les membres d'une alliance avaient le choix de céder devant les exigences d'un allié ou de s'y opposer, conduisant à l'effondrement de l'alliance. Dans un système où l'allié du jour pouvait être l'ennemi de demain, il était bien souvent plus rentable de conduire à l'effondrement de l'alliance que de permettre à un allié d'obtenir un avantage stratégique. De plus, rompre une alliance avait un coût minime, puisque les alliés potentiels étaient nombreux. La bipolarisation et la partition idéologique ayant suivi la Seconde Guerre mondiale ont drastiquement réduit le nombre d'alliés potentiels mais, surtout, dans une alliance entre démocraties, le choix est moins évident qu'auparavant, et la crainte d'un avantage stratégique gagné par l'allié dans le futur est fortement réduite. Les dirigeants démocratiques ont également plus d'options, comme faire appel à des valeurs partagées, attendre des élections et un changement de gouvernement, tenter de persuader d'autres alliés de faire pression sur un partenaire récalcitrant et lancer des opérations sans avoir l'accord explicite unanime ou en acceptant que tout le monde ne participe pas. La coopération entre démocraties permet une gamme d'options qui contribue à l'unité de l'Alliance et à la recherche de solutions aux tensions entre les membres. Celles-ci sont réelles depuis la création de l'OTAN, du fait d'intérêts divergents et de positionnements internationaux différents (une superpuissance et des puissances moyennes et petites réunies dans la même enceinte) mais il est absolument remarquable que l'organisation ait survécu au nombre de crises qu'elle a traversé. Les dynamiques de solidarité et de coopération entre les membres sont exceptionnelles dans l'histoire des alliances<sup>34</sup>.

Enfin, les intérêts des Etats-membres de l'OTAN diffèrent en nature de ceux des membres des alliances précédentes. Avant 1939, les principaux membres d'une alliance étaient intéressés par le fait d'obtenir la

<sup>33</sup> Wallace J. Thies, *Friendly Rivals: Bargaining and Burden-Shifting in NATO*, Armonk, M. E. Sharpe, 2003.

<sup>34</sup> Si la menace existentielle soviétique est bien le principal facteur de création de l'OTAN, l'Alliance est également dès l'origine vue comme « différente » car fondée sur une communauté de valeurs. Comme l'explique un document préparatoire britannique de 1948, l'Alliance rassemble des pays « nourris aux principes des libertés civiles et des Droits de l'Homme fondamentaux. De plus, la plupart des pays d'Europe occidentale ont une expérience si récente du règne nazi qu'elles peuvent directement ressentir ce que la disparition de ces principes implique », *Summary of a Memorandum Representing Mr. Bevin's Views on the Formation of a Western Union*, National Archives, Cabinet Papers, vol. 5, n° 8, 1948.

plus grande part possible des gains potentiels après un conflit : les alliances étaient principalement maintenues par la perspective d'un gain important, et pas par un objectif commun<sup>35</sup>. Il serait correct de dire que les grandes puissances européennes avaient des intérêts qui étaient occasionnellement convergents, plutôt que réellement communs. Par exemple, l'Autriche et l'Angleterre avaient toutes les deux un intérêt à empêcher la Russie de s'emparer de Constantinople et des détroits reliant la Mer Noire à la Méditerranée, ce qui servait de base à des coopérations temporaires et occasionnelles entre Vienne et Londres. Toutefois, leurs motivations profondes étaient fondamentalement divergentes, ce qui explique pourquoi des coopérations sporadiques étaient le maximum envisageable. Au contraire, l'OTAN a été principalement créée car les Etats membres avaient majoritairement admis que la perte de l'un d'entre eux était une perte pour tous du fait de l'interdépendance de l'Europe occidentale en matière de sécurité: la création d'une alliance défensive n'avait plus rien à voir avec les alliances offensives du passé fondées sur des perspectives de gains en cas de défaite d'un ennemi. Le contexte stratégique a donc profondément influencé la nature de l'organisation.

Ainsi, les changements du contexte stratégique incitèrent les Etats occidentaux à créer une Alliance intégrée et très intrusive dans leur planification de défense, mais aux motivations bien plus solides que celles des alliances précédentes. En revanche, les évolutions du contexte stratégique conduisirent à des tentations pour les Etats de jouer les passagers clandestins, et la question du partage du fardeau est au cœur des dynamiques de l'Alliance depuis sa création<sup>36</sup>.

Cette question du partage du fardeau persiste dans les interventions multinationales ayant suivi la fin de la guerre froide, mais s'y rajoute une nouvelle dimension de recherche de la légitimité, aboutissant à répartir les coûts politiques potentiels.

### ***Les interventions multinationales et multilatérales après la guerre froide***

Depuis la fin de la guerre froide, le multilatéralisme est devenu un facteur important de légitimation d'une intervention militaire dans le monde occidental. Dans ce cadre, le multilatéralisme n'est pas compris comme un ensemble de procédures partagées ou comme une volonté de concertation et d'autolimitation de la part des grandes puissances<sup>37</sup> : le terme est ici défini dans un sens minimal comme une coopération entre Etats, à travers un cadre institutionnel. Que l'on observe un multilatéralisme « quantitatif » (passer par un cadre institutionnel impliquant un maximum d'Etats pour des raisons stratégiques) ou un multilatéralisme « qualitatif » (les Etats ayant intégré une norme de l'action multilatérale) importe peu : instrumentalisée

<sup>35</sup> Même si l'on pouvait déjà observer des phénomènes de recherche de protection de la part de certains petits Etats.

<sup>36</sup> Wallace J. Thies, *Why NATO Endures*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

<sup>37</sup> John G. Ruggie (dir.), *Multilateralism Matters: the Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993.

ou assimilée, l'action multilatérale est vue comme un moyen plus légitime d'intervention, un enjeu politique qui s'ajoute au bénéfice de pouvoir, au moins partiellement, partager le fardeau de l'intervention avec des partenaires. Le multilatéralisme se distingue du multinationalisme, ce dernier terme recouvrant une action impliquant plusieurs Etats, sans forcément passer par un cadre institutionnel multilatéral. Le multilatéralisme implique donc le multinationalisme, mais l'inverse n'est pas forcément vrai.

Comme l'écrit Martha Finnemore : « le multilatéralisme légitime l'action en signalant un large soutien pour les objectifs de l'acteur. Les Etats intervenants l'utilisent pour montrer que leur but n'est pas seulement égoïste et particulier, mais qu'il contribue dans une certaine mesure à une communauté d'intérêts partagés par d'autres Etats »<sup>38</sup>. L'établissement de cette norme multilatérale est le résultat de la mise en œuvre de ce que Christian Reus-Smith appelle le « régime égalitaire »<sup>39</sup> à travers une norme juridique (la reconnaissance par le droit international public de l'égalité des Etats, malgré l'existence de structures hiérarchiques comme le Conseil de Sécurité) et une pratique politique, à savoir la défense par les Etats décolonisés de leur souveraineté, en particulier à travers l'Assemblée Générale des Nations Unies. Evidemment, le système international est contradictoire, puisque la norme d'égalité entre Etats est difficilement réconciliable avec l'inégale distribution de la puissance, ce qui crée régulièrement des tensions, des accusations de « deux poids, deux mesures » ou « d'impérialisme» lorsque l'expression de la puissance se heurte à la norme multilatérale-égalitariste.

La légitimité est le partenaire indispensable de la force dans la recherche et l'exercice de la puissance, car elle vise à convaincre de multiples audiences (populations des Etats intervenants, de l'Etat cible et des Etats tiers) de l'opportunité d'une intervention<sup>40</sup>. La légitimité internationale peut être fondée sur deux facteurs principaux : une légitimité juridique, si des instances habilitées autorisent une intervention (par exemple, le Conseil de Sécurité), ou une légitimité politique. Cette légitimité politique peut être « qualitative », c'est-à-dire que des Etats au statut international important soutiennent une intervention ou que la cause est jugée suffisamment importante et légitime en elle-même, ou « quantitative », impliquant la recherche du maximum d'Etats participant à l'intervention. Idéalement, la légitimité sur une base juridique se couple à la légitimité politique, comme durant la Guerre du Golfe (avec la participation des Etats arabes<sup>41</sup>), ou en Libye. Au Mali, la France a eu à cœur de montrer la légalité de son intervention, mais encore qu'elle n'était pas

<sup>38</sup> Martha Finnemore, *The Purpose of Intervention: Changing Rules About the Use of Force*, Ithaca, Cornell University Press, 2003, p. 82.

<sup>39</sup> Christian Reus-Smith,, « Liberal Hierarchy and the Licence to Use Force », in David Armstrong, Theo Farrell and Bice Maiguaschca (dir.), *Force and Legitimacy in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, pp. 71-92.

<sup>40</sup> Chiyuki Aoi, *Legitimacy and the Use of Armed Force. Stability Missions in the Post-Cold War Era*, Abingdon, Routledge, 2011 ; James Gow, *War and War Crimes*, Londres, Hurst Publishers, 2013.

<sup>41</sup> La légitimité visée était aussi locale, à l'égard de la « rue arabe ».

seule, communiquant sur le soutien des Britanniques, des Danois et sur la mission de l'Union Européenne.

Néanmoins, il peut arriver que l'on cherche à compenser l'absence de l'une des sources de légitimité par une autre<sup>42</sup>. Ainsi, en l'absence d'autorisation du Conseil de Sécurité des Nations Unies (et donc de légitimité juridique), les Etats-Unis ont tenté de faire valoir une légitimité politique « quantitative » en mettant en avant le nombre d'Etats soutenant l'opération *Iraqi Freedom*, alors que la plupart de leurs contributions étaient au mieux symboliques. En d'autres termes, les Etats-Unis ont tenté de jouer le multinationalisme contre le multilatéralisme. Pour ces petits Etats, les bénéfices matériels peuvent être substantiels (par exemple des remises de dettes, l'accès à des matériels militaires américains ou des garanties politiques de sécurité), tandis que le leader de la coalition espère en tirer un bénéfice principalement politique en termes de légitimité. Afficher la participation de partenaires internationaux à une intervention vise, pour chaque Etat, à s'assurer du soutien de sa propre population, en montrant qu'il n'est pas seul ; mais aussi à envoyer un signal aux audiences « externes », qui ne sont pas parties au conflit mais l'observent néanmoins en permanence, du fait de la multiplication des moyens de communication et des médias, et qui ont une influence sur la perception de la légitimité de l'action<sup>43</sup>.

Différentes combinaisons entre les formats et les sources de légitimation sont ainsi possibles, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Fig. 1 : Formats d'interventions et sources de légitimité**

	MULTILATERALISME	MULTINATIONALISME
LEGITIMITE JURIDIQUE	Afghanistan	Mali
LEGITIMITE POLITIQUE	Kosovo 1999 (tentative de légitimation « qualitative » par la nature de la mission : prévenir un génocide)	Irak 2003 (tentative de légitimation « quantitative » par le nombre d'Etats participants)

Outre l'incitation normative à l'action multilatérale comme facteur de légitimité, un facteur plus prosaïque incite à faire appel à des partenaires, au moins pour les Etats européens : la baisse continue des budgets et des capacités des appareils de défense conduit à des manques capacitaire importants, mais aussi à l'impossibilité de déployer un volume de forces significatif dans un cadre purement national. Ainsi, alors que la

<sup>42</sup> Pierre Buhler, « Intervention Militaire et Légitimité », in Gilles Andréani et Pierre Hassner (dir.), *Justifier la Guerre ? De l'Humanitaire au Contre-Terrorisme* (2<sup>e</sup> ed.), Paris, Presses de Sciences Po, 2013, pp. 273-296

<sup>43</sup> Emile Simpson, *War from the Ground Up: Twenty-First Century Combat as Politics*, London, Hurst Publishers, 2012.

France avait été contrariée de ne pouvoir déployer que 15 000 hommes durant la guerre du Golfe, avec une participation très mineure aux combats et à la manœuvre générale, vingt-cinq ans de réformes continues aboutissent à l'objectif maximum du Livre Blanc de 2013 de déployer 15 000 hommes dans des opérations de coercition majeures<sup>44</sup>. Après avoir engagé 40 000 hommes en 1991 et en 2003 en Irak, les Britanniques ont abandonné ce qu'ils estimaient nécessaire pour pouvoir être considérés comme un interlocuteur crédible des Américains, c'est-à-dire la capacité à déployer le volume d'un corps d'armée<sup>45</sup>. Cette réduction de la capacité militaire de Londres a été cruellement ressentie lors de la dernière décennie, lorsqu'il a fallu réduire le volume des troupes engagées en Irak pour augmenter celui déployé en Afghanistan (à partir de 2006), pour au final devoir être relayés par les Américains dans les deux cas.

Les cadres institutionnels d'une intervention ont également évolué. La principale distinction conceptuelle est généralement faite entre une alliance et une coalition. Tandis que l'alliance est un arrangement de sécurité permanent entre Etats, la coalition est établie afin de contrer une menace précise et disparaît après l'élimination de la menace. L'exemple d'alliance est bien entendu l'OTAN, dont le traité de Washington instaure la permanence, tandis que l'exemple de coalition est donné par la guerre du Golfe, pour laquelle furent établies des structures temporaires afin de coordonner les efforts des Etats volontaires pour participer à l'intervention. Il semble donc que le critère contemporain de distinction entre alliance et coalition soit la durée de l'engagement et l'institutionnalisation de relations. Mais cette distinction a-t-elle une valeur analytique ? S'il est certainement possible de distinguer entre alliances et coalitions en fonction de la nature du lien jusqu'à la fin de la guerre froide, les choses se complexifient ensuite. Par exemple, comment nier que la coalition qui a libéré le Koweït en 1991 a bénéficié de la longue expérience de coopération acquise entre Américains et Britanniques au sein de l'OTAN ? Qu'en est-il des interventions récentes de l'OTAN en Afghanistan ou en Libye, où les structures de planification et de commandement de l'Alliance atlantique servent à des opérations regroupant membres permanents de l'OTAN et Etats extérieurs souhaitant participer à l'intervention (tandis que certains membres permanents ne participent pas aux opérations, comme l'Allemagne en Libye) ?

Il convient en fait de distinguer entre les coalitions, les institutions (OTAN, ONU, UE), et les groupements politiques plus larges de soutien à l'intervention, toute la difficulté étant de créer des modalités d'interactions pertinentes entre ces trois formats<sup>46</sup>. Ainsi, durant la Guerre du Golfe, on a pu observer un alignement des objectifs de la coalition créée pour chasser l'Irak du Koweït et du groupement politique plus large (des Etats soutenant l'intervention sans y participer), sans qu'aucune institution ne soit chargée

<sup>44</sup> Collectif, *Livre Blanc sur la Sécurité et la Défense Nationale*, Paris, La Documentation Française, 2013, p. 92.

<sup>45</sup> Adrian L. Johnson (dir.), *Wars in Peace : British Military Operations since 1991*, Londres, RUSI, 2014.

<sup>46</sup> Sten Rynning, « Coalitions, Institutions, and Big Tents. The New Strategic Reality of Armed Intervention », *International Affairs*, vol. 89, n° 1, 2013, pp. 53-68.

de la conduite des opérations. Durant l'intervention au Kosovo, la conduite des opérations fut confiée à une institution (l'OTAN), sans qu'aucune coalition n'émerge en son sein, ce qui eut une influence sur la conduite des opérations et l'accusation de conduire une « guerre par comités ». De son côté, le groupement politique plus large ne suivait pas les mêmes objectifs que l'institution chargée de la conduite des opérations, puisque le « groupe de contact » incluait la Russie. Les alliés s'enfermèrent dans une contradiction stratégique, cherchant d'un côté à obtenir une résolution du conflit par la coercition du président serbe Slobodan Milosevic, tout en espérant de l'autre obtenir un accord avec le principal soutien de ce dernier (Moscou). La tension entre la conduite opérationnelle de l'intervention (par une institution) et sa direction stratégique ne pouvait être résolue, puisque la satisfaction de l'un des objectifs entraînait nécessairement un échec pour l'autre. En l'occurrence, le succès opérationnel de l'intervention conduisit à un regain de tensions avec la Russie, en dépit de l'existence du groupe de contact. Il aurait ainsi probablement été plus utile d'inclure dans ce dernier un certain nombre de pays partageant les objectifs de l'intervention, plutôt que d'y associer un pays dont l'objectif stratégique consistait à l'échec de celle-ci<sup>47</sup>. En Afghanistan, les modèles de la coalition (*Operation Enduring Freedom*) et de l'institution (FIAS) ont coexisté jusqu'en 2009, et la cohérence avec les actions menées dans le cadre de groupements politiques de soutien (conférence de Bonn en 2001, conférence de Londres en 2006, conférence de Bonn en 2011) n'a commencé réellement qu'à partir de 2010. En Libye, les relations entre la coalition qui avait initié la campagne et l'institution ont été rapidement réglées, l'OTAN fournissant une structure opérationnelle complémentaire des commandements nationaux et une direction de la campagne à travers le Conseil de l'Atlantique Nord (NAC), le tout étant chapeauté par le groupe de contact qui constituait le groupement politique de soutien. Le contexte opérationnel contemporain est donc la coexistence fréquente de ces trois types de formats, toute la difficulté étant de coordonner au mieux leurs interactions.

Ainsi, l'évolution du système international et la disparition de menaces existentielles conduisent aujourd'hui à une incitation à l'action multilatérale ou multinationale, mais encouragent les comportements de passager clandestin. Dans le même temps, la multiplicité des cadres d'actions potentiels pour coordonner les aspects militaires et politiques d'une campagne (coalitions, institutions et groupements politiques de soutien) font de l'interaction entre ces différents formats l'un des défis majeurs de toute intervention. La difficulté d'une action militaire multilatérale/multinationale est donc de réconcilier simultanément les objectifs politiques divergents des Etats à travers une architecture politico-militaire cohérente, la recherche d'une légitimité par le nombre et la diminution, autant que possible, des comportements de passagers clandestins.

---

<sup>47</sup> Ivo H. Daalder et Michael E. Hanlon, *Winning Ugly. NATO's War to Save Kosovo*, Washington, Brookings Institution Press, 2000, pp. 24-27.

# Les défis récurrents des opérations militaires multinationales

---

La plupart des problèmes récurrents des opérations militaires multinationales viennent d'une tension entre l'intégration nécessaire à l'efficacité des opérations militaires, et la recherche d'autonomie de certains Etats. Dans le cadre d'une opération militaire, l'intégration est ici définie comme « le degré de cohérence interne et de renforcement mutuel des activités militaires »<sup>48</sup>. Plus une opération est intégrée, plus ses différentes activités (stratégiques, opératives, tactiques) sont complémentaires. Cette complémentarité comprend, entre autres, la cohérence entre les objectifs stratégiques, opératifs et tactiques ; ou une doctrine, un entraînement et des équipements adaptés à la mission. Pourtant, la logique politique de l'autonomie pousse à l'établissement de chaînes de commandement multiples, à la recherche de consensus qui ralentit la prise de décision, aux restrictions sur le partage du renseignement ou à la division du théâtre en zones d'intervention pour des contingents nationaux, ce qui réduit l'intégration. Toute intervention multinationale doit gérer cette tension résultant de dynamiques contradictoires, et doit gérer les multiples préférences des Etats : certains, peu regardants de leur autonomie dans une intervention, seront plus pointilleux dans une autre car le contexte politique aura changé, et vice-versa. L'évolution peut aussi se faire au sein de la même intervention : l'opération en Afghanistan a ainsi partiellement mais progressivement évolué vers plus d'intégration, certains Etats acceptant de réduire une partie de leur autonomie.

Pour une certaine catégorie de pays, la question de l'autonomie est dans la quasi-totalité des cas un aspect mineur de leur calcul stratégique, les plus petits Etats n'ayant aucune ambition d'être nation-cadre dans une intervention. Etant de toutes façons dans une logique politique spécifique (comme être un « bon allié »), leur démarche consiste à s'insérer le plus facilement possible au sein d'une coalition. Mais justement, leur arbitrage les a conduit à privilégier une intégration maximale et à abandonner toute prétention à l'autonomie et, en ce sens, ils ne sont pas un problème dans la conduite de l'intervention, et peuvent même remplir des actions utiles (comme le gardiennage de base), libérant des ressources pour les membres plus importants de la coalition. D'autres Etats plus puissants font

---

<sup>48</sup> Brooks, « Introduction : The Impact of Culture, Society, Institutions and International Forces on Military Effectiveness », *op. cit.*, p. 10.

généralement un calcul différent. Le curseur est donc perpétuellement changeant entre ces deux dimensions. Cette partie s'attache à identifier les principaux défis liés à cette tension, notamment la présence des caveats ou les difficultés d'intervenir avec des partenaires. Elle discute enfin de la réalité du lien entre nombre d'Etats participant à une intervention et légitimité de celle-ci.

### ***Le problème des caveats***

Le problème soulevé par les caveats, c'est-à-dire un ensemble de limitations à l'utilisation des forces armées d'un pays dans un cadre multinational, est une autre version du débat portant sur le partage du fardeau au sein de l'OTAN, ajoutant à une discussion sur le montant des budgets de défense une controverse sur la prise de risque. Les caveats sont des restrictions sur ce qu'un pays participant à une opération multinationale accepte ou n'accepte pas de faire dans le cadre de cette intervention. Certains pays limitent la présence de leur contingent à un emplacement géographique spécifique, et détaillent les conditions justifiant (ou non) de sortir de cette zone. Certains contingents ne sont autorisés qu'à conduire des opérations défensives. D'autres ne peuvent opérer de nuit, dans la neige ou avec certains participants à la même intervention multinationale. Souvent, les instructions sont claires et connues de tous les pays, telles que des restrictions sur des zones d'opération, ou des règles d'engagement spécifiques. D'autres caveats peuvent être à la discrétion du commandant des troupes sur place, qui doit parfois (à une fréquence variable selon les pays), appeler sa capitale pour recevoir des instructions sur une opération donnée, ce qui réduit la flexibilité opérationnelle sur le théâtre et peut créer des controverses politiques internes. Les caveats peuvent aussi être officieux, et des caveats « cachés » peuvent être révélés seulement lorsque les circonstances forcent les pays à les appliquer. Par exemple, les violences à Mitrovica ayant suivi la déclaration d'indépendance du Kosovo en 2008 auraient révélé des caveats allemands dont les commandants de la KFOR n'auraient pas été informés auparavant<sup>49</sup>. Enfin, il existe ce que certains officiers appellent des « caveats doux », c'est-à-dire des restrictions auto-imposées par les troupes déployées sur le terrain par anticipation des directives de leurs capitales, ou en réaction à des débats politiques nationaux. En Afghanistan, la controverse a opposé les « combattants » aux « bouffeurs de rations », les soldats américains accusant certains pays de croire que le sigle ISAF signifiait « I Sunbathe at FOBs<sup>50</sup> » ou « I Saw Americans Fight<sup>51</sup> ».

On peut classer les types de caveats en fonction de plusieurs critères. Le premier critère est de savoir si les caveats sont connus ou pas du grand public. Le deuxième critère est la déclaration de ces caveats auprès de l'OTAN (ou autre organisation permanente ou *ad hoc* conduisant une intervention multinationale) et des partenaires. Le troisième critère

---

<sup>49</sup> Cet événement a été mentionné au cours de plusieurs entretiens à l'OTAN sur le sujet.

<sup>50</sup> Je fais bronzette à la FOB.

<sup>51</sup> J'ai vu des Américains se battre.

mesure l'intensité de ces caveats. L'OTAN distingue quatre degrés d'intensité, qui sont autant de contraintes sur la capacité d'une unité à remplir les besoins identifiés dans le CJSOR (*Combined Joint Statement of Requirements*) : « vert » correspond à l'absence, ou presque, de caveats ; « bleu » correspond à des caveats limités ; « jaune » correspond à des caveats importants, pour lesquels l'accord préalable de l'Etat concerné doit être obtenu ; et « rouge » correspond à des caveats majeurs, l'unité étant incapable de conduire une ou plusieurs des tâches fondamentales et des tâches importantes identifiées dans le CJSOR.

On peut également distinguer les caveats en fonction de leur nature : juridiques, techniques ou politiques. Ainsi, les caveats juridiques sont les moins controversés, car ils ont pour fonction de prévenir des poursuites éventuelles à l'encontre des soldats et de leurs dirigeants politiques en raison des lois de ce pays ou des juridictions pénales internationales. Par exemple, en 2003, les avions ravitailleurs de l'Australie (Etat partie à la convention sur l'interdiction des mines antipersonnel), ne pouvaient juridiquement pas ravitailler tout appareil américain transportant des armes antipersonnel délivrées par voie aérienne. Les caveats techniques empêchent une unité d'être utilisée pour certains types de mission à cause de problèmes techniques, de manque d'équipement ou de manque d'entraînement. Par exemple, des unités de déminage peuvent être interdites d'opérer sur certains types de bombes artisanales si elles n'ont pas reçu auparavant une formation spécifique, ou des équipages d'hélicoptères peuvent être interdits de voler lors de certains conditions de visibilité en fonction de la qualité de leur matériel. Enfin, les caveats politiques peuvent prendre plusieurs formes, mais leur caractère commun est d'être imposés pour des raisons de politique nationale ou internationale, les Etats préférant néanmoins souvent maquiller un caveat politique en caveat technique ou juridique.

On peut enfin classer les caveats en fonction de leur impact. Les caveats *géographiques* limitent les zones de déploiement des troupes, tout mouvement hors d'une zone prédéfinie étant interdit ou nécessitant une autorisation politique préalable. L'Allemagne en 2006 a été ainsi largement critiquée car ses troupes basées au nord de l'Afghanistan n'étaient pas autorisées à venir prêter main-forte aux alliés déployés dans le sud du pays. Les caveats *organisationnels* limitent les partenaires avec lesquels les unités peuvent coopérer, et le degré de cette coopération. Ainsi, certains pays de la FIAS limitaient fortement la coopération de leurs troupes avec les unités de la police ou de l'armée afghane. Les caveats *comportementaux* limitent les attitudes ou les actions permises par une unité, par exemple interdisent à celle-ci de faire du contrôle de foule ou de conduire des patrouilles. Enfin, les caveats de *soutien* exigent que certaines conditions logistiques soient remplies pour qu'une unité puisse accomplir une action. Par exemple, certains pays établissent des distances maximales entre la zone d'action de leur unité et la disponibilité d'installations médicales, ou imposent qu'un contrôleur aérien avancé soit présent afin de pouvoir éventuellement demander un soutien aérien.

Ensemble, ces critères permettent d'établir une typologie des caveats.

**Fig. 2 : Typologie des caveats**

CAVEAT	PUBLICITE	OTAN	INTENSITE	NATURE	IMPACT
	Public Secret	Déclaré Non déclaré	Rouge Jaune Bleu Vert	Juridique Technique Politique	Géographique Organisationnel Comportemental Exigence de soutien

Contrairement à un argument souvent évoqué, ni l'anticipation de l'augmentation des pertes ni la baisse de la popularité de la mission n'expliquent directement la présence ou l'absence de caveats. Par exemple, le Canada a réduit ses restrictions en Afghanistan alors que la mission était relativement impopulaire et avec un gouvernement minoritaire. On observe ainsi peu de correspondance directe entre la popularité de la mission et l'intensité des caveats, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Fig. 3 : Opinions publiques et caveats en Afghanistan**

PAYS	SOUTIEN PUBLIC	CAVEATS	PAYS	SOUTIEN PUBLIC	CAVEATS
TURQUIE	18%	Rouge	Canada	41%	Jaune/Bleu
POLOGNE	21%	Bleu/Vert	Suède	43%	Jaune
ESPAGNE	32%	Rouge	Australie	47%	Jaune/Bleu
ROYAUME-UNI	35%	Vert	Pays-Bas	48%	Bleu/Jaune
FRANCE	37%	Rouge/Jaune/ Bleu	Danemark	48%	Vert
ITALIE	37%	Jaune/Rouge	Norvège	49%	Vert/Jaune
ALLEMAGNE	38%	Rouge	Etats-Unis	57%	Vert

En d'autres termes, il est très probable que la perception de l'opinion publique par les dirigeants influence leurs choix, mais le lien n'est pas aussi direct que ce que l'on aurait pu penser<sup>52</sup>. De même, l'intensité de la menace, ou de la perception de cette dernière par les dirigeants, ne semble pas être le meilleur indicateur direct de la force et du nombre de caveats, comme le montre la forte variation entre pays européens (a priori exposés à une menace similaire), et parfois au sein du même pays au fil du

<sup>52</sup> Ilinca Mathieu note également que « l'opinion pèse davantage sur l'action stratégique lorsque les décideurs sont indécis ; quand la volonté politique est ferme, ce sont au contraire les dirigeants qui cherchent à la modeler plus qu'ils ne se laissent influencer par elle ». Voir Ilinca Mathieu, « Opinions Publiques et Action Stratégique », in Joseph Henrotin, Stéphane Taillat et Olivier Schmitt (dir.), *Guerre et Stratégie. Concepts, Méthodes*, Paris, Presses Universitaires de France, 2015, p. 168.

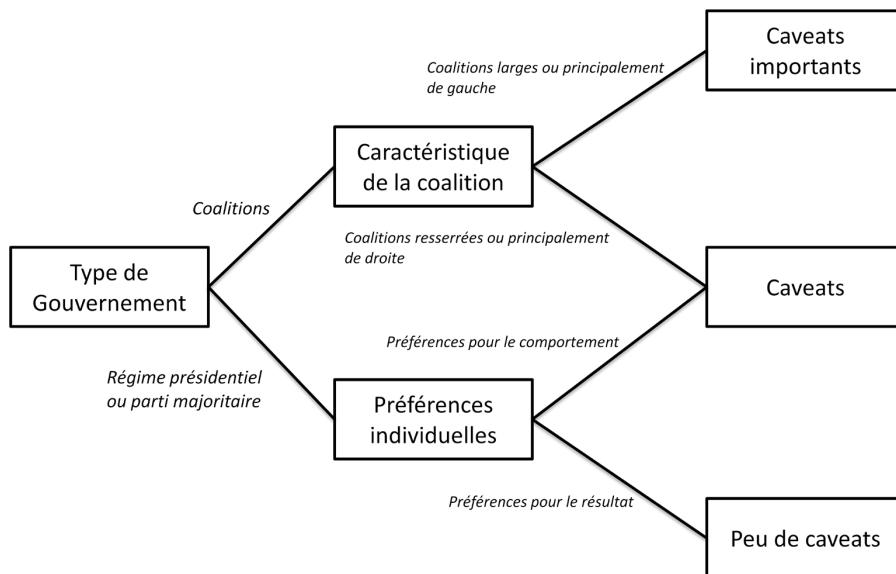
temps. Là encore, il est probable que la perception de la menace influence l'imposition ou non de caveats, mais il est impossible d'établir une relation directe. Il semble en fait que la nature des institutions politiques influence la manière dont les responsables politiques prennent en compte les opinions publiques et la perception de la menace dans la définition de leur réponse.

Il est donc opportun de regarder la nature du gouvernement pour mieux comprendre le type de caveats imposés : s'agit-il de gouvernements de coalition (comme en Allemagne), de gouvernements composés d'un parti majoritaire (comme au Royaume-Uni) ou d'un régime semi-présidentiel (comme en France) ? Dans le cas d'un gouvernement de coalition, les partenaires doivent souvent trouver des compromis entre des positions idéologiques divergentes, et ces compromis entraînent la présence de caveats. De plus, des gouvernements de coalition orientés vers la gauche du spectre politique auront plus tendance à mettre l'accent sur des actions civiles et à protéger le bien-être de la population de l'Etat dans lequel se déroule l'intervention, ce qui conduit à l'imposition de caveats plus stricts<sup>53</sup>. Dans les gouvernements de parti majoritaire ou les régimes présidentiels, le poids de la préférence personnelle du décideur (Premier Ministre en Grande-Bretagne ou Président de la République en France) est bien plus important pour expliquer la présence ou l'absence de caveats. Certaines personnalités sont plus attachées au résultat de la mission, d'autres aux comportements des troupes. En fonction de ces préférences personnelles, il y aura une présence plus ou moins forte de caveats. Evidemment, cette situation est susceptible de changer rapidement en cas de remplacement du décideur et si son successeur a des préférences personnelles très différentes (comme le montre par exemple l'évolution rapide de la politique française en Afghanistan après les élections de Nicolas Sarkozy et de François Hollande). Le graphique ci-dessous permet de résumer l'explication de la présence ou l'absence de caveats<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Brian C. Rathbun, *Partisan Interventions : European Party Politics and Peace Enforcement in the Balkans*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.

<sup>54</sup> Ce graphique est tiré de David P. Auerswald et Stephen M. Saideman, *NATO in Afghanistan: Fighting Together, Fighting Alone*, Princeton, Princeton University Press, 2014, p. 78.

**Fig. 4 : Hypothèses sur le lien entre type de gouvernement et les caveats dans les opérations multinationales**



Ainsi, la présence de caveats apparaît principalement liée à la nature du régime politique, la différence principale portant entre les gouvernements de coalition d'un côté, et les régimes de type présidentiel ou à parti majoritaire de l'autre. La couleur politique de la coalition et les préférences individuelles des décideurs jouent le rôle de variables intermédiaires. La question du régime politique des Etats participant à une intervention est donc importante à prendre en compte lors de la phase de recherche d'alliés désireux de se joindre à l'opération. En effet, en fonction de leur régime politique, il devient relativement facile de prévoir le degré d'importance des caveats qu'ils risquent d'imposer à leurs troupes. Les décideurs doivent donc arbitrer entre les bénéfices politiques de la présence d'un Etat et les contraintes opérationnelles dérivant de l'imposition de caveats, rendues plus prévisibles par l'étude du régime politique de l'Etat en question.

### **Les défis de la coopération**

Toute opération multinationale comporte des difficultés en termes de gestion des disparités culturelles, d'unité de commandement et d'unité d'objectif.

Les divergences culturelles sont les plus immédiatement visibles, la première d'entre elles étant l'utilisation de langues différentes, même si l'anglais tend à être de mieux en mieux maîtrisé, au moins au sein de l'OTAN. D'une manière générale, on peut distinguer les cultures « monochroniques » des cultures « polychroniques ». Les premières sont censées être très organisées et attentives aux détails, et mettent l'accent

sur une gestion du temps précise et codifiée. Au contraire, les cultures polychroniques sont moins attachées à la gestion du temps et mettent plus l'accent sur la gestion des relations humaines. Ces différences prennent un relief particulier dans le contexte des opérations militaires, où la manière d'appréhender la temporalité des opérations est un facteur de succès. La coordination entre troupes allemandes et turques durant la Première Guerre mondiale a ainsi été rendue plus compliquée du fait d'un rapport au temps très différent, les deux parties s'irritant mutuellement<sup>55</sup>. Une autre tension possible vient de l'impact de la culture sur la tolérance au risque : certaines sociétés acceptent plus que d'autres la perte de militaires au combat, ce qui a des conséquences sur la définition de règles d'engagement ou le traitement des prisonniers. La coopération entre les Etats-Unis et les troupes chinoises nationalistes de Tchang Kaï-Chek entre 1941 et 1945 a été rendue difficile lorsque les officiers américains ont compris que les officiers chinois étaient prêts à sacrifier leurs troupes dans la certitude d'en obtenir de nouvelles et ne respectaient aucune des dispositions juridiques ou coutumières sur le traitement des prisonniers<sup>56</sup>.

Trois facteurs principaux peuvent conduire à des tensions liées aux divergences culturelles. En premier lieu, le niveau d'exposition à d'autres organisations militaires en amont de l'opération multinationale détermine la capacité à réduire les tensions culturelles. Une organisation comme l'OTAN joue par exemple un rôle très important dans ce domaine : malgré les commentaires désobligeants habituels sur tel ou tel pays, la FIAS a réussi à gérer convenablement les différences culturelles (c'est-à-dire les pratiques nationales culturellement déterminées gouvernant le langage, le rapport à la religion, l'éthique, les pratiques sexuelles et l'étiquette) si l'on compare à d'autres interventions. Ensuite, la disparité de puissance entre partenaires peut conduire l'Etat le plus puissant à faire preuve d'une moindre sensibilité culturelle envers les Etats moins puissants. En d'autres termes, le membre de la coalition fournissant le plus de troupes peut parfois se sentir moins obligé de traiter les autres membres de la coalition avec respect. Les militaires saoudiens se sont ainsi plaints de l'attitude condescendante de certains officiers américains lors de la guerre du Golfe.

Outre les problèmes culturels, la question des chaînes de commandement se pose systématiquement dans les opérations multilatérales et multinationales. Les chefs militaires des principaux pays sur le terrain sont généralement pris à la fois dans une chaîne de commandement multilatérale et dans une chaîne de commandement nationale, cette dernière étant évidemment la plus importante puisque la carrière du chef militaire dépend de ses autorités nationales, auxquelles va sa loyauté. Une véritable unité de commandement dans une opération multinationale est tout simplement impossible à atteindre, car elle touche le cœur de la tension dialectique fondamentale des opérations multinationales

<sup>55</sup> Gail Luft, *Beer, Bacon and Bullets: Culture in Coalition Warfare from Gallipoli to Iraq*, Booksurge Publishing, Charleston, 2010.

<sup>56</sup> Milton E. Miles, *A Different Kind of War. The Little Known Story of the Combined Guerrilla Forces in China by the U.S. Navy and the Chinese during World War II*, New York, DoubleDay, 1967 ; Oliver J. Caldwell, *A Secret War: Americans in China, 1944-1945*, Londres, Ferrer and Simons, 1972.

entre volonté d'autonomie politique et nécessité de l'intégration militaire. Durant la guerre du Golfe, la France a rappelé que la Division Daguet était placée sous contrôle opérationnel, et non sous commandement, américain. Le protocole d'accord signé entre les Généraux Roquejoffre et Schwarzkopf mentionnait d'ailleurs : « les forces françaises restant sous commandement national... »<sup>57</sup>.

L'unité d'objectif est également quasi-impossible à obtenir dans les interventions contemporaines. Il y a une limite à ce que les Etats sont prêts à accepter comme risque lorsque leur existence n'est pas en jeu, ce qui rend la coordination initiale sur les buts de guerre, les buts dans la guerre et l'état final recherché de l'intervention multinationale extrêmement importante. Bâtir du consensus requiert toutefois des compromis, qui peuvent ainsi conduire à l'adoption de mesures contraignant l'efficacité militaire aux niveaux tactiques et opératifs. Par exemple, en Libye, le Royaume-Uni et la France se sont opposés sur la priorité à accorder à Brega ou Misrata comme objectif principal de l'effort militaire, ou sur la valeur ajoutée opérationnelle de l'emploi des hélicoptères<sup>58</sup>. Ce « paradoxe des opérations multinationales » est lié à la nature des interventions contemporaines et, comme la tension liée aux chaînes de commandement, ne peut pas disparaître.

Enfin, un point évident doit être mentionné : les divergences technologiques et qualitatives entre membres de l'intervention multinationale conduisent à des problèmes d'interopérabilité au niveau tactique, une difficulté renforcée par la technologisation des armées occidentales. La solution traditionnelle consiste à diviser le théâtre et à distribuer les responsabilités par zone. Néanmoins, les progrès technologiques en termes de portée des armes comme d'acquisition et de fusion de l'information rendent l'interopérabilité tactique beaucoup plus compliquée (et chère), et militent pour une véritable intégration de l'information allant bien au-delà du partage de zone. Ceci n'est conciliable qu'à la condition qu'existe un *primus inter pares* capable de fournir à tous les contingents secondaires les capacités rares (C4ISR en particulier) réalisant « l'interopérabilité informationnelle ». La standardisation au sein de l'OTAN permet dans une certaine mesure de réduire ces difficultés – qui sont toujours présentes du fait des stratégies variées d'acquisition de matériels par les Etats – mais celle-ci rencontre des limites, par exemple lorsque les forces américaines ne sont pas les dernières à s'éloigner desdits standards.

### ***Le nombre fait-il la légitimité ?***

Les opérations récentes en Irak et en Afghanistan ont illustré la tentation d'inclure le plus grand nombre possible d'Etats afin de renforcer la légitimité de l'intervention. La légitimité internationale n'est cependant pas

<sup>57</sup> Michel Roquejoffre, « L'Engagement des forces françaises » in Maurice Vaïsse (dir.), *La participation militaire française à la Guerre du Golfe*, Cahiers du Centre d'Etudes Historiques de la Défense, n° 21, 2001, p. 42.

<sup>58</sup> Christopher S. Chivvis, *Toppling Qaddafi, Libya and the Limits of Liberal Intervention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

dépendante du respect de valeurs morales (qui peuvent être relatives) ou de procédures appropriées (dominées par quelques Etats, par exemple au Conseil de Sécurité de l'ONU), mais est un processus dialectique : un acteur doit prétendre à la légitimité de son action en référence à des arguments moraux ou juridiques, *et ces arguments doivent être acceptés par les autres acteurs du système dont les opinions publiques*<sup>59</sup>. Néanmoins, l'argument selon lequel la légitimité d'une intervention est renforcée par le nombre d'Etats y participant a été la source des dynamiques de formation des coalitions en Irak et en Afghanistan. Est-ce empiriquement vérifiable ? La popularité de la mission constitue une bonne variable par défaut pour en évaluer la légitimité, puisque la notion de légitimité renvoie à *l'acceptation volontaire* d'un fait social ou d'une norme, ce qui la distingue d'autres formes de respect des règles sociales comme la coercition ou l'action rationnelle instrumentale (intéressée). Comme nous l'avons vu, la légitimité peut s'appuyer sur des dimensions juridiques et politiques. La mission en Afghanistan était juridiquement légitime, tandis que la mission en Irak ne l'était pas. Néanmoins, dans les deux cas, la stratégie visant à renforcer la légitimité politique de l'intervention a consisté à augmenter le nombre d'Etats y participant, afin d'ajouter à la légitimité juridique dans le cas de l'Afghanistan, et de s'y substituer dans le cas de l'Irak<sup>60</sup>.

Les graphiques ci-dessous représentent le soutien international aux interventions en Irak et en Afghanistan et le nombre d'Etats y participant. Le score de soutien international a été créé à partir des sondages réalisés par le *Pew Global Attitudes Survey*<sup>61</sup>, et notamment les questions : « Pensez-vous que les Etats-Unis et l'OTAN devraient maintenir des troupes en Afghanistan jusqu'à la stabilisation de la situation ou pensez vous que les Etats-Unis et l'OTAN devraient retirer leurs troupes dès que possible ? » et « Pensez-vous que les Etats-Unis et la coalition devraient maintenir des troupes en Irak jusqu'à la stabilisation de la situation ou pensez vous que les Etats-Unis et la coalition devraient retirer leurs troupes dès que possible ? ». Les valeurs indiquées dans le graphique, et considérées comme un soutien international à l'intervention, sont la moyenne des répondants ayant indiqué « oui » à ces questions dans 51 pays représentant une large variété géographique et culturelle<sup>62</sup>.

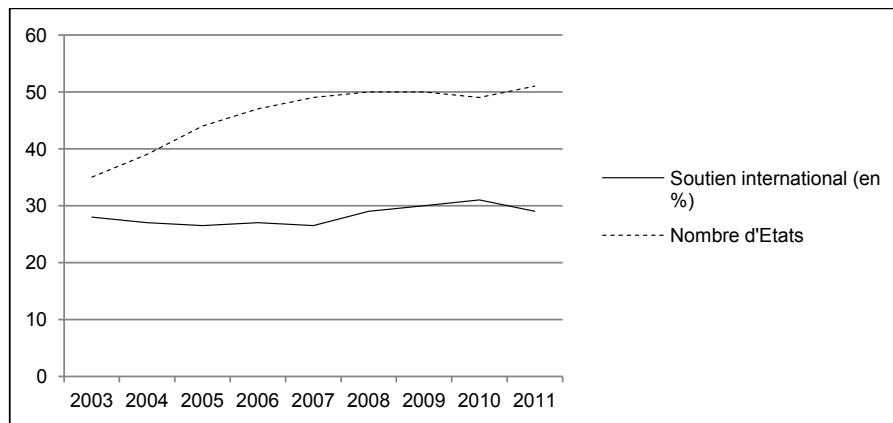
<sup>59</sup> Alex J. Bellamy et Paul D. Williams, « Who's Keeping the Peace ? Regionalization and Contemporary Peace Operations », *International Security*, vol. 29, n° 4, 2005, pp. 157-195.

<sup>60</sup> Sur les liens entre légitimité internationale et opinion publique, voir par exemple Erik Voeten, « Public Opinion and the Legitimacy of International Courts », *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 14, n° 3, 2013, pp. 411-436.

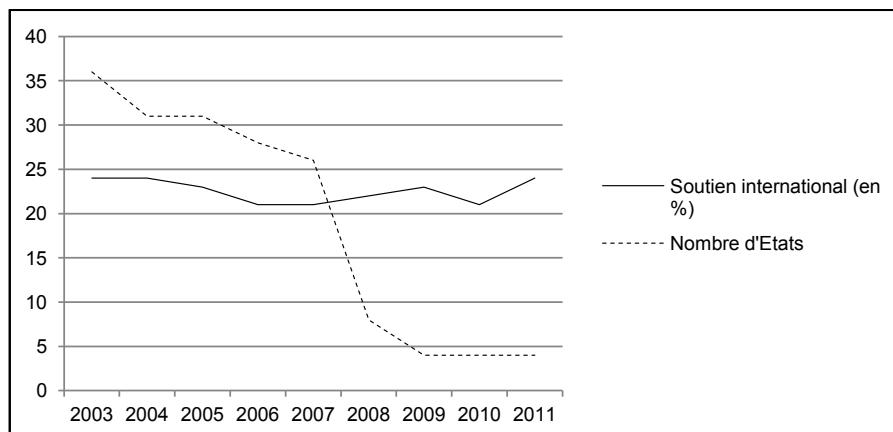
<sup>61</sup> <http://www.pewresearch.org/>

<sup>62</sup> Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Australie, Bangladesh, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Chine, Côte d'Ivoire, Corée du Sud, Egypte, Espagne, Etats-Unis, Ethiopie, France, Ghana, Hongrie, Inde, Indonésie, Israël, Italie, Japon, Jordanie, Kenya, Koweït, Liban, Lituanie, Malaisie, Mali, Maroc, Mexique, Nigeria, Ouganda, Pakistan, Pérou, Pologne, Royaume-Uni, République Tchèque, Russie, Territoires Palestiniens, Sénégal, Slovaquie, Suède, Tanzanie, Turquie, Ukraine, Venezuela.

**Fig. 5 : Evolution du nombre de participants à la coalition et du soutien international à l'intervention en Afghanistan**



**Fig. 6 : Evolution du nombre de participants à la coalition et du soutien international à l'intervention en Irak**



Comme le montrent ces deux graphiques, il est impossible de trouver une co-variation positive ou négative entre le nombre d'Etats participants à l'intervention et la légitimité de celle-ci au sein des opinions publiques. Les deux variables ne sont tout simplement pas corrélées. Cette observation a une conséquence majeure pour les stratégies de création d'une coalition : contrairement à ce qui a été pratiqué en Irak et en Afghanistan, l'augmentation du nombre de membres n'augmente pas la légitimité de l'intervention. Il s'agit donc d'identifier d'autres critères de sélection lors des phases de formation d'une intervention.

# Au-delà des modèles irakien et afghan

---

Une fois les principales difficultés identifiées, des pratiques permettant de réduire les frictions peuvent être envisagées. Est d'abord identifiée une série de critères politiques et militaires permettant de faciliter le choix des partenaires. Puis est discuté le cadre d'intervention, en particulier la transformation de l'OTAN en institution probablement la plus à même de jouer le rôle d'interface entre coalitions et groupements de soutien politique. Enfin, quelques pistes sont suggérées afin de gérer des niveaux d'engagements différenciés, notamment la présence de caveats.

## **Avec qui intervenir ?**

La formation des interventions multinationales après la guerre froide a été le résultat de la rencontre de deux dynamiques, de la part des Etats-Unis et de la part des Etats partenaires. Pour les Etats-Unis, la décision de faire participer des Etats à une intervention dépend de l'urgence et de l'intensité de la menace à laquelle ils font face. Dans le cas d'une menace immédiate, ils ont tendance à agir unilatéralement (ou presque), quitte à ensuite intégrer d'autres Etats dans l'intervention, comme cela a été le cas en Afghanistan. Si la menace est considérée comme moins intense et permettant un délai de réponse plus long, ils n'hésitent pas à entreprendre des actions multilatérales, comme en Haïti en 1995 et 2004 ou en Bosnie entre 1992 et 2007<sup>63</sup>. Pour les autres Etats, rejoindre les Etats-Unis dans une intervention multinationale peut être un signal politique dont ils espèrent tirer des bénéfices (accords commerciaux ou de sécurité avec la première puissance mondiale) ou relever d'une réelle perception de l'importance de l'intervention<sup>64</sup>. A partir des motivations des Etats-Unis et des autres Etats, différentes combinaisons sont possibles, mais un Etat souhaitant participer à une intervention simplement en envoyant une quinzaine de soldats « pour en être » constitue un problème politique ou financier potentiel qui peut ne pas être justifié par l'utilité de sa contribution militaire. Par exemple, en 2005, les Etats-Unis ont payé 43 478\$ par soldat tchèque déployé en Irak et en Afghanistan (138 au total), pour un gain nul en termes de légitimité ou d'utilité militaire. Dans ce cas, on peut se demander quelle mission justifiait leur inclusion dans la coalition, pour reprendre la formule de Donald Rumsfeld. Le problème est encore plus

---

<sup>63</sup> Sarah E. Kreps, *Coalitions of Convenience. United States Military Interventions after the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

<sup>64</sup> Atsushi Tago, « Why do States Join US-led Military Coalitions? The Compulsion of the Coalition's Mission and Legitimacy », *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 7, n° 2, 2007, pp. 179-202.

important lorsque ces petits contingents sont contraints par des caveats, comme le bataillon thaïlandais en Irak, qui n'était même pas autorisé à quitter son campement (et constituait une cible facile avec des répercussions potentiellement importantes en termes d'image de la mission) ou le bataillon japonais qui devait compter sur les Néerlandais et les Américains pour sécuriser son propre périmètre (risquant ainsi la vie de soldats alliés)<sup>65</sup>. Même lorsqu'ils sont autorisés à remplir des tâches mineures, ces petits Etats peuvent être source de problèmes. Les Géorgiens gardant la « zone verte » à Bagdad ne parlaient en grande majorité que russe ou géorgien, ce qui a entraîné plusieurs incidents avec des Irakiens tentant de communiquer avec les troupes<sup>66</sup>. Contrairement à la logique qui a prévalu en Irak et en Afghanistan, il faut donc réfléchir à des critères de sélection des partenaires dans une opération multinationale.

L'utilité de la contribution d'un Etat à une intervention multinationale ne se limite pas simplement à son engagement militaire sur le terrain, mais doit aussi prendre en considération sa possible contribution politique. Par exemple, la Syrie durant la guerre du Golfe n'a pas participé aux combats de libération du Koweït, mais ses prises de position très fermes contre l'Irak ont facilité la délégitimation des tentatives de Saddam Hussein d'associer la question du Koweït à la question palestinienne et le contrôle exercé par Damas sur un certain nombre de réseaux terroristes a fortement réduit le risque d'attentats anti-occidentaux<sup>67</sup>. On peut en revanche très fortement douter de la valeur ajoutée politique des Tonga ou du Salvador en Afghanistan, sans même mentionner l'inexistence de leur contribution militaire.

Dans ce cas, quels sont les critères politiques à prendre en compte dans la formation d'une coalition ? En premier lieu, la réputation internationale de l'Etat est importante. Par exemple, la réticence bien connue de l'Allemagne à utiliser la force signifie également que, pour les opinions publiques internationales, la mission doit être importante et légitime pour que Berlin accepte de déployer des troupes. Au contraire, une intervention française (par exemple en Afrique sub-saharienne) est souvent accueillie avec méfiance à l'étranger du fait de l'interventionnisme traditionnel de Paris<sup>68</sup>. Dans le même ordre d'idées, la présence d'Etats

<sup>65</sup> Thomas E. Ricks, *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq*, New York, Penguin, 2006, p. 346.

<sup>66</sup> Patricia E. Weitsman, « With a Little Help from our Friends? The Costs of Coalition Warfare », *Origins: Current Events in Historical Perspective*, vol. 2, n° 4, 2009.

<sup>67</sup> Lawrence Freedman et Efraim Karsh, *The Gulf Conflict, 1990-1991. Diplomacy and War in the New World Order*, Princeton, Princeton University Press, 1995 ; Robert G. Rabil, *Syria, the United States and the War on Terror in the Middle East*, Westport, Praeger, 2006.

<sup>68</sup> « World Media Split on Mali Intervention », *BBC Monitoring*, 14 Janvier 2013 ; David A. Bell, « Double Entendre. The Paradox of France's Humanitarian Interventions », *Foreign Affairs*, 14 Janvier 2014. Pour une mise en perspective historique de la méfiance des Etats-Unis envers les interventions françaises, perçues comme du néo-colonialisme, et la volonté de Washington d'intervenir « différemment » de Paris, voir Kathryn C. Stalter, *Replacing France. The Origins*

musulmans durant la guerre du Golfe ou en Afghanistan a été utile pour réduire les accusations de « croisade » occidentale. Deuxièmement, l'expertise spécifique sur une région, et la présence de réseaux diplomatiques afférents doit être valorisée. Le Qatar a ainsi utilement contribué à l'intervention en Libye de ce point de vue<sup>69</sup>. Enfin, la compétence diplomatique d'un Etat est importante, car ce dernier peut servir d'intermédiaire auprès d'autres Etats au profit de l'intervention. Par exemple, les liens historiques entre Rabat et Paris ont permis l'intégration du Maroc dans la coalition durant la guerre du Golfe, un bonus diplomatique apprécié par les Etats-Unis. Evidemment, l'application de ces critères est contextuelle et dépend de chaque intervention : la contribution d'un pays peut être politiquement utile en fonction du contexte d'une intervention et inutile dans une autre. Ainsi la participation de l'Egypte et de la Syrie à la Guerre du Golfe a-t-elle fortement renforcé la légitimité de celle-ci du fait du contexte géostratégique local (opération dans un pays musulman, alors qu'une certaine propagande tentait de tirer parti de l'anti-américanisme et de l'antisionisme de la rue arabe). Une hypothétique participation de ces deux pays à l'intervention au Kosovo en 1999 aurait eu un effet politique bien moindre.

Les critères militaires de sélection des partenaires doivent être fondés sur trois considérations : leur degré d'intégration au sein de la coalition (combinaison du nombre de troupes mises à disposition et de l'ampleur des limitations à l'utilisation de la force), la qualité (ou une spécialisation utile) de leurs forces armées et, éventuellement, un historique de coopération, qui facilite l'interopérabilité. Le premier critère, l'intégration, doit être considéré en amont lors des négociations conduisant à la mise en place de l'intervention multinationale et a pour but d'éviter les contributions symboliques qui ont marqué la dernière décennie d'opérations multinationales. En fonction de la nature de chaque intervention, il est légitime que les leaders de celle-ci définissent un seuil minimum de contribution considérée comme crédible (ce qui n'exclut pas de petites contributions d'Etats désireux de remplir des missions de routine néanmoins utiles comme le gardiennage des bases). En ce qui concerne les caveats, nous avons vu qu'ils étaient consubstantiels aux opérations multinationales du fait de la dialectique intégration militaire/autonomie politique et de la faible intensité des intérêts en jeu pour de nombreux participants. En revanche, il est désormais possible, du fait des expériences irakienne et afghane, d'avoir une estimation des Etats qui seraient plus ou moins souples sur le sujet des caveats, en fonction de leurs systèmes politiques.

Le deuxième critère (qualité des forces armées), est consubstantiel à la technologisation de la guerre contemporaine. Outre le niveau technologique, des facteurs plus qualitatifs comme l'entraînement et l'expérience lors de déploiements peuvent être pris en compte pour évaluer des forces armées. On considère en effet généralement que l'efficacité militaire d'une force armée dépend de la combinaison de trois

---

of American Intervention in Vietnam, Lexington, The University Press of Kentucky, 2007.

<sup>69</sup> Jean-Christophe Notin, *La vérité sur notre guerre en Libye*, Paris, Fayard, 2013.

facteurs principaux : qualité technologique, compétence militaire et réactivité (capacité à s'adapter rapidement à des conditions changeantes)<sup>70</sup>. Sur ces trois facteurs, la compétence et la réactivité peuvent être évalués seulement *ex post* (c'est-à-dire une fois les troupes engagées dans des combats). Certes, les entraînements et l'observation des performances passées des forces armées d'un pays peuvent donner quelques indications sur ses performances futures, mais l'historique de l'évaluation qualitative et subjective du comportement probable d'une troupe<sup>71</sup> par les Etats-Majors ou les analystes indépendants est si mauvais, et les surprises (positives ou négatives) si nombreuses, que ces deux indicateurs peuvent au mieux être considérés comme des compléments, que comme des critères, à la prise de décision<sup>72</sup>. Dans le cadre de la préparation de la mise en place d'une intervention multinationale, le moins mauvais critère à considérer, car le seul à pouvoir être réellement évalué *ex ante*, est d'observer le niveau technologique des forces armées, puisque les problèmes d'interopérabilité sont bien moindres entre partenaires de niveaux technologiques équivalents. Mais il est aussi important de disposer au sein de la coalition de capacités technologiques qui peuvent faire défaut à certains Etats (capacités-niche). Par exemple, durant l'intervention en Libye, seuls les Etats-Unis disposaient des capacités SEAD nécessaires au début de l'intervention.

Enfin, un historique de coopération entre les Etats participant à l'intervention est à encourager puisqu'il permet de réduire les risques d'incompréhension mutuelle.

On peut proposer les critères de sélection des partenaires dans le tableau suivant :

**Fig. 7 : Critères de sélection des partenaires lors d'une intervention multinationale**

CRITERES POLITIQUES	CRITERES MILITAIRES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réputation internationale</li> <li>• Expertise régionale</li> <li>• Compétence diplomatique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intégration au sein de l'intervention (troupes nombreuses et caveats réduits)</li> <li>• Qualité des forces armées</li> <li>• Historique de coopération</li> </ul>

<sup>70</sup> Risa Brooks rajoute à ces critères « l'intégration ». Nous considérons pour notre part l'intégration comme une variable endogène des trois variables identifiées. Voir Stanley et Brooks (dir.), *Creating Military Power*, *op. cit.*

<sup>71</sup> Toute restriction politique sur l'emploi de la force (comme les caveats), étant égale par ailleurs.

<sup>72</sup> La littérature a très peu progressé depuis l'article synthétique d'Aaron L. Friedberg, « The Assessment of Military Power », *International Security*, vol. 12, n° 3, hiver 1987/1988, pp. 190-202. On peut aussi consulter Stephen D. Biddle, « Military Effectiveness », in Robert A. Denemark, *The International Studies Encyclopedia*, Malden, Blackwell Publishing, 2010 ; et James Jay Carafano, « Measuring Military Power », *Strategic Studies Quarterly*, vol. 8, n° 3, 2014, pp. 11-18.

Evidemment, ces critères doivent être jaugés en fonction de la situation, et des arbitrages doivent être effectués. Il est ainsi tout à fait possible d'accepter un partenaire dont le niveau technologique serait moindre (ex : Egypte durant la Guerre du Golfe) en échange de bénéfices diplomatiques plus importants. Mais ces six éléments fournissent une grille d'analyse utile pour évaluer la pertinence d'une contribution nationale donnée à une intervention multinationale.

### **Dans quel cadre intervenir ?**

Considérant que les Etats examinent les différentes solutions institutionnelles à leur disposition avant de lancer une intervention (« forum-shopping »), il s'agit de tenter de tirer quelques leçons de multiples arrangements institutionnels qui ont été tentés depuis la Guerre du Golfe. On opposait ainsi souvent dans les années 2000 les alliances (coopérations durables et institutionnalisées) aux coalitions (coopérations temporaires et non-institutionnalisées), les secondes étant censées être plus flexibles que les premières, et donc un meilleur moyen pour les Etats de faire valoir leurs intérêts. Ce débat a été particulièrement vif aux Etats-Unis suite à l'intervention au Kosovo en 1999, et la perception d'une OTAN lourde au processus de décision inadéquat<sup>73</sup> a fortement pesé sur leur choix initial de s'appuyer sur une coalition des volontaires aux débuts de la campagne en Afghanistan et en Irak<sup>74</sup>. En France, le débat prend une autre forme, l'OTAN étant vue comme une menace pour une « exception française » qui nécessiterait d'être préservée dans le domaine de la défense. Cette vision est partiellement vraie (car l'OTAN fonctionne comme une agence de création de standards), mais réductrice en ce qu'elle masque à la fois l'adaptation de la structure de l'OTAN et ses avantages politiques. Le cadre des interventions multinationales s'est graduellement transformé depuis la fin de la guerre froide, notamment du fait des interventions en Afghanistan et en Libye où l'OTAN s'est imposée dans la gestion de crise et le montage de coalitions en son sein, contribuant à brouiller progressivement la distinction entre alliance et coalition. Comme évoqué plus haut, la difficulté consiste à faire coopérer harmonieusement les trois cadres des coalitions, des institutions et des groupements politiques de soutien.

En premier lieu, l'avantage de flexibilité des coalitions « pures », c'est-à-dire opérant en dehors de toute relation avec une institution, marche dans les deux sens : elles sont peut-être plus faciles à assembler, mais aussi beaucoup plus volatiles dès que la situation sur le terrain devient difficile. Le retrait massif des membres de la coalition en Irak en 2008 a cruellement illustré ce point. Les Etats-Unis ont ainsi compris en Irak que dans une coalition, les fameux « volontaires » devaient être compris comme « volontaires pour engager un nombre minimal de

<sup>73</sup> Les cibles choisies par SACEUR devaient être approuvées par le Conseil de l'Atlantique Nord, avec un degré surprenant de micro-gestion de la part de certains responsables politiques comme le Président Chirac. Voir Benjamin S. Lambeth, *NATO's Air War for Kosovo. A Strategic and Operational Assessment*, Santa Monica, RAND Corporation, 2001.

<sup>74</sup> Patricia A. Weitsman, *Waging War. Alliances, Coalitions, and Institutions of Interstate Violence*, Stanford, Stanford University Press, 2013.

troupes », et pas « volontaires pour faire tout ce qui leur est demandé ». En revanche, il est remarquable que les Etats membres de l'OTAN aient consenti à une augmentation de leur engagement (certes symbolique pour de nombreux pays) en Afghanistan à partir de 2009, une preuve de la résilience de l'Alliance. En effet, l'implication de l'OTAN représente, par rapport à une coalition, une contrainte supplémentaire pour les membres, qui hésitent à fragiliser l'organisation dont leur défense dépend par des retraits/refus trop brusques. De plus, le fait d'opérer au sein d'une alliance comme l'OTAN permet de la part des alliés des tactiques de *naming and shaming* probablement plus efficaces au sein d'une institution que d'une coalition. Il y a bien une forme de « piège » (*entrapment*) des alliances, les alliés ayant une plus forte pression pour s'engager dans des conflits auxquels ils se seraient autrement abstenus de participer<sup>75</sup>.

En outre, les règles de fonctionnement au sein de l'Alliance atlantique se sont révélées à l'usage plus flexibles qu'il n'y paraissait. Ainsi, les décisions au sein de l'OTAN sont « unanimes » seulement au sens qu'aucun Etat ne doit être trop fortement opposé à une mission : bien souvent, des décisions sont prises qui vont à l'encontre des préférences d'un Etat, qui n'exprime aucune objection à ce sujet. Le processus de décision est en fait hiérarchique et favorise les Etats les plus puissants ou les plus investis dans un domaine. Ce processus a été particulièrement bien illustré par le cas de la Libye où l'Allemagne, malgré sa non-participation à l'intervention, ne s'est pas opposée à ce que l'OTAN la conduise, permettant ainsi aux Etats les plus motivés (France et Royaume-Uni) de poursuivre leur objectif<sup>76</sup>. Le fonctionnement de l'Alliance a évolué sous l'influence des conflits en Afghanistan et en Libye, et l'on est désormais bien loin du mode de décision très rigide de l'intervention au Kosovo. L'aboutissement de cette évolution a bien été démontré en Libye, où le groupe des « frappeurs » se coordonnait en amont des réunions du Conseil de l'Atlantique Nord et disposait d'un poids politique bien plus important durant ces réunions<sup>77</sup>, révélant de fait le fonctionnement hiérarchique implicite de l'Alliance. Fondamentalement, l'OTAN valorise les Etats les plus actifs. Il appartient à chaque Etat membre de saisir ou pas l'opportunité offerte par le processus de décision au sein de l'Alliance.

L'angoisse française de voir sa « spécificité » disparaître au sein de l'OTAN doit aussi être relativisée. Comme indiqué, il est vrai que l'OTAN peut servir de machine à uniformiser, en particulier en imposant des normes ou des procédures bien souvent dérivées des standards américains. Mais de multiples entretiens conduits par l'auteur au sein de la FIAS et du quartier général à Bruxelles montrent que les Etats-Unis sont généralement prêts au dialogue lorsque des contre-propositions sérieuses leur sont présentées. Par exemple, l'adoption du *Comprehensive Strategic Political-Military Plan* pour l'Afghanistan par l'OTAN au sommet de

<sup>75</sup> Glenn Snyder, *Alliance Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1997.

<sup>76</sup> Cette latitude politique a néanmoins nécessité des aménagements durant la conduite de l'intervention puisque l'Allemagne a empêché ses officiers supérieurs de participer à *Unified Protector*.

<sup>77</sup> Christopher S. Chivvis, *Toppling Qaddafi*, op. cit. Entretiens à la division « Opérations » du secrétariat international de l'OTAN, Bruxelles, Août 2014.

Bucarest en 2008 a été largement influencée par les alliés<sup>78</sup> et les deux *Senior Civilian Representatives* britanniques, Mark Sedwill et Simon Gass, ont contribué à influencer certains des moments clefs de la campagne (par exemple le calendrier de retrait). Ceci confirme le fait qu'une politique nationale volontariste doive s'attacher à « valoriser les 'parcours' OTAN et placer des officiers à haut potentiel dans les places de choix en matière de réflexion doctrinale au sein d'ACT mais aussi dans les Etats-Majors opératifs »<sup>79</sup>. Là encore, chaque nation a sa part de responsabilité et présenter l'OTAN seulement comme une grande machine unificatrice qui s'imposerait à tous du fait du poids des Etats-Unis relève en fait de l'auto-justification et du manque de prise de responsabilités. Présenter ce processus uniquement de manière négative est donc réducteur : le fait de participer à la mission en Afghanistan en acceptant un minimum de risques a indubitablement contribué à l'aguerrissement de nombreux contingents nationaux<sup>80</sup>. La socialisation et la diffusion des normes au sein de l'OTAN peuvent ainsi bien souvent revêtir un aspect positif.

Un dernier aspect n'est pas négligeable : l'OTAN travaille perpétuellement à l'interopérabilité de ses forces, dispose de structures de planification et de commandement immédiatement utilisables et d'un processus de génération de forces rôdé. Certes, tous ces éléments sont probablement moins flexibles qu'une structure strictement nationale. Mais ce débat n'a plus lieu d'être étant donné que, les Etats-Unis mis à part, aucun membre de l'OTAN ne dispose de la capacité de conduire une opération de haute intensité de manière autonome et dans la durée. La France peut légitimement se targuer du succès de son intervention au Mali, mais le déploiement de 4000 hommes peut difficilement être considéré comme une intervention majeure (rappelons que les Etats-Unis ont dû engager entre 10 000 et 15 000 hommes lors de la seconde bataille de Falloujah). La réalité est qu'en l'absence de capacités nationales réellement autonomes (hors Etats-Unis), toute opération majeure est nécessairement multinationale et que l'OTAN constitue le meilleur forum actuellement disponible du fait de ses structures permanentes - la Libye a montré en outre qu'une opération de l'OTAN n'était pas forcément synonyme d'une domination absolue des Etats-Unis.

Outre sa fonction traditionnelle de mission de défense territoriale dans le cadre de l'article V, l'OTAN a ainsi rajouté une dimension de « boîte à outils » de gestion de crise lui permettant de concilier dans un même cadre les alliés volontaires pour participer à une intervention et des partenaires extérieurs, sans que les alliés réticents bloquent le processus, l'organisation devenant ainsi un « moindre mal » en tant que forum de

---

<sup>78</sup> Sten Rynning, *NATO in Afghanistan. The Liberal Disconnect*, Stanford, Stanford University Press, 2012.

<sup>79</sup> Anne-Henry de Russé, « La France dans l'OTAN. La culture militaire française et l'identité stratégique en question », *Focus Stratégique*, n° 22, juin 2010, p. 30.

<sup>80</sup> Carolin Hilpert, *Strategic Cultural Change and the Challenge for Security Policy*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2014.

conduite d'une intervention multinationale<sup>81</sup>. Le débat actuel entre le focus sur la « défense collective » ou la « gestion de crise » est symptomatique de la volonté de trouver un équilibre entre les deux fonctions que remplit désormais l'organisation. Par pratique plus que par intention, l'OTAN est aujourd'hui l'institution ayant accumulé le plus d'expérience dans le rôle d'interface entre coalitions et groupements de soutien politique.

Néanmoins, l'OTAN n'a probablement pas vocation à intervenir trop loin de la zone euro-atlantique (l'Afghanistan étant clairement une exception), et ne peut pas être utilisée pour des opérations au Moyen-Orient ou en Afrique. Dans ces types d'interventions, recourir à des coalitions de circonstances pour des opérations d'ampleur restera obligatoire, faute d'institution multilatérale adaptée, comme le montrent les opérations actuellement en cours contre le groupe Etat islamique. Pour l'instant, la plupart des Etats intervenant aux côtés de Washington ont fait le choix de privilégier fortement l'intégration, plus de 90% des frappes étant de toutes façons assurées par les Etats-Unis. De plus, la coalition n'a pour l'instant pas à gérer d'interface avec un groupement politique plus large, il s'agit donc pratiquement d'un cas idéal. Néanmoins, la question du format de la coalition va continuer à se poser dans le cas potentiel d'autres interventions majeures « hors-zone » OTAN et regroupées autour des Etats-Unis en tant que nation-cadre. Même dans ce cas, les critères que nous avons identifiés dans la sélection des partenaires restent pertinents. La difficulté sera d'avoir à gérer la coordination d'une coalition avec un éventuel groupement politique plus large sans l'interface constituée par une organisation multilatérale comme l'OTAN.

Autre forum multilatéral potentiel, l'Union Européenne n'a pour l'instant pas encore eu à gérer des interventions d'une amplitude comparable à celles de l'OTAN, et n'a pas eu à exercer de rôle d'interface entre des coalitions et des groupements politiques plus larges. La dimension militaire de la Politique de Sécurité et de Défense Commune restant pour l'heure limitée, il s'agit d'observer comment vont évoluer les nouvelles dynamiques de coopération militaire « minilatérales » au sein de l'UE elle-même et leur impact sur les ambitions internationales des Etats européens dans ce cadre<sup>82</sup>.

### Gérer des engagements différenciés

Comme mentionné précédemment, les caveats posés par certaines nations seront toujours présents dans une opération multinationale, et il faut donc apprendre à les gérer. Les commandants de mission peuvent par exemple chercher à déployer les contingents de manière à maximiser leur efficacité. Durant les guerres balkaniques, l'OTAN décida la mise en place d'un embargo limitant les biens à destination de l'ex-Yougoslavie. Tout embargo suppose une série de cercles concentriques autour du port-cible. Les

<sup>81</sup> Graeme P. Herd et John Kriendl (dir.), *Understanding NATO in the 21st Century. Alliance Strategies, Security and Global Governance*, Abingdon, Routledge, 2013.

<sup>82</sup> Voir le dossier consacré à ce sujet par la revue *Politique Etrangère*, n° 1, 2015 (Printemps).

navires du cercle extérieur ont la responsabilité de détecter les acteurs susceptibles de violer l'embargo et de leur signaler leur contravention afin qu'ils puissent faire demi-tour. Les navires du deuxième cercle ont des activités similaires, avec des avertissements plus explicites. Si un navire traverse néanmoins, les forces du troisième cercle ont le droit d'utiliser la force, comme des coups de semences, l'abordage ou même un tir sur le navire contrevenant si la situation l'exige. Tous les pays n'ayant pas les mêmes restrictions sur l'utilisation de la force, ceux dont les caveats sont les plus importants ou les capacités les plus faibles peuvent être placés sur l'anneau extérieur. Dans le cas de l'embargo dans les Balkans, les bâtiments allemands furent placés à l'extérieur et les bâtiments britanniques et américains constituaient le dernier cercle. En Afghanistan, le déploiement des contingents a largement correspondu à ce que les pays pouvaient faire : les Américains, Britanniques, Danois et Canadiens étaient dans le sud et à l'est, où les risques étaient plus élevés, car ils pouvaient employer la force avec beaucoup moins de restrictions. Dans l'hypothèse où un tel envoi aurait été politiquement accepté par leurs capitales nationales, le déploiement des Allemands, des Italiens ou des Espagnols dans ces régions aurait été désastreux, car ils n'auraient eu aucun effet sur le terrain et n'auraient fait que courir des risques sans pouvoir riposter. Evidemment, le déploiement « stratégique » des troupes a des conséquences politiques, puisque certains pays ont plus de responsabilités et prennent plus de risques que d'autres, ce qui peut créer du ressentiment. En revanche, mettre des troupes pieds et poings liés dans une zone dangereuse serait encore plus contreproductif. Fondamentalement, la gestion des déploiements force à se demander si la cohésion interne de la force multinationale déployée prime sur l'accomplissement de la mission, ou vice-versa. La réponse dépend en fait de l'intensité des intérêts en jeu, et les arrangements sont trouvés au cas par cas.

Le deuxième moyen pour un commandant d'opération de gérer les caveats est d'apprendre à ajuster ses attentes. Le général Jocelyn Lacroix, commandant de la FIAS en 2004, réunit les commandants de tous les contingents nationaux et leur distribua trois scenarii standards couvrant des opérations potentielles. Il leur demanda ensuite de vérifier avec leurs autorités nationales comment chacun d'entre eux pourrait ou pas participer à ces scenarii, de l'en informer et de briefer les autres commandants sur le sujet. Ainsi, Lacroix et tous les autres commandants nationaux savaient à quoi s'en tenir avec leurs collègues. Les commandants n'eurent pas à affronter la situation potentiellement humiliante de devoir refuser une mission, certains choisissant même d'interpréter leurs ordres de façon plus souple sous la pression de leurs pairs. Cette tactique est ainsi utile pour réduire la gêne et augmenter la prévisibilité du comportement, mais n'augmente pas de manière radicale la flexibilité des partenaires<sup>83</sup>.

<sup>83</sup> Entretien avec le Brigadier-Général Jocelyn Lacroix, ancien commandant de la Brigade Multinationale de Kaboul, Ottawa, Octobre 2014. Voir aussi les tactiques similaires employées par le Général britannique Andrew Stewart pour travailler avec les Italiens en Iraq. Andrew Stewart, « Southern Iraq 2003-2004 : Multi-

La troisième tactique consiste à s'appuyer sur des forces non conventionnelles pour éviter les problèmes générés par les caveats, les appels à la capitale et autres restrictions. Les forces spéciales sont par nature discrètes et permettent aux Etats de faire plus que ce qu'ils pourraient faire autrement. En Afghanistan, l'Australie s'est largement appuyée sur ses forces spéciales pour conduire les combats, la faible publicité de leurs activités permettant aux dirigeants australiens d'éviter des débats publics difficiles. Cette approche comporte deux problèmes. En premier lieu, elle comporte le risque de réduire la possibilité du contrôle civil (en particulier parlementaire) sur le militaire, le défi étant de trouver des formules de contrôle politique de l'action militaire compatibles avec la discréction nécessaire à ces activités. Ensuite, utiliser les forces spéciales en tant qu'infanterie légère d'élite atteint vite ses limites : elles ne peuvent pas contrôler de larges pans de territoires et, du fait de leur nombre très limité, elles peuvent subir des rythmes de rotation très rapides (et donc dangereux) en cas de mission longue. En 2012, un SAS australien tué dans des combats en Afghanistan en était à son huitième déploiement de six mois dans le pays<sup>84</sup>. Néanmoins, utiliser des capacités plus « discrètes » peut être un moyen pour certains Etats de participer à des interventions, si les difficultés liées à leur intégration dans un ensemble composé largement d'unités conventionnelles sont surmontées. Le développement des drones ou des capacités « cyber » offensives pourrait permettre à l'avenir une nouvelle forme de répartition des tâches au sein d'une intervention multinationale entre Etats conduisant des opérations « visibles » et Etats acceptant de conduire des opérations « discrètes », mais néanmoins plus utiles que le déploiement symbolique d'une poignée de soldats.

---

National Command », in Jonathan Bailey, Richard Iron et Hew Strachan (dir.), *British Generals in Blair's Wars*, Farnham, Ashgate Publishing, 2013, pp. 79-88.

<sup>84</sup> « SAS Death in Afghanistan Raises Workload Question », *news.com.au*, 3 juillet 2012.

# Conclusion

---

À des degrés divers, les futures opérations militaires majeures continueront d'être multinationales. Il est en revanche probable, et souhaitable, qu'on s'éloigne des modèles du « toujours plus » de partenaires qui ont prévalu en Afghanistan et en Irak. La première étape dans la redéfinition des modèles d'intervention est la réalisation de la tension inhérente aux opérations multinationales. Loin d'être un dilemme entre légitimité et efficacité, la vraie tension permanente des opérations multinationales tient à la coexistence de la logique militaire de l'intégration et de la logique politique de l'autonomie. Tout modèle d'intervention ne peut être qu'un compromis entre ces deux logiques, le curseur pouvant toutefois varier significativement en fonction des pays et des interventions.

Partir de cette contradiction permet de se poser les trois questions stratégiques fondamentales pour toute intervention multinationale, une fois l'objectif de l'intervention déterminé : avec qui intervenir ? Dans quel cadre institutionnel ? Comment gérer les partenaires ? Le choix des partenaires se faisant selon une logique à la fois politique et militaire, l'apport d'une expertise diplomatique ou d'un surcroît de légitimité peut parfois compenser une contribution militaire plus faible. Il est en revanche indispensable de sortir de l'illusion selon laquelle le nombre crée la légitimité. Le cadre institutionnel doit être également débattu. Les « coalitions de volontaires » semblent parfois être un cadre moins contraignant que les alliances institutionnalisées comme l'OTAN. C'est oublier les avantages de l'organisation, dont le processus de décision favorise les Etats les plus motivés, qui dispose de capacités de planification en interne, qui a finalement fait la preuve de sa souplesse institutionnelle en Libye (même si cette opération n'est pas forcément le modèle ultime pour n'importe quelle intervention<sup>85</sup>) et dispose d'une expérience d'interface entre coalitions et groupements politiques plus larges. Le succès du Mali ne doit pas tromper les décideurs français : il est douteux qu'une opération de plus grande ampleur puisse être entreprise sans le soutien d'alliés et des capacités de planification et d'accueils de partenaires de l'OTAN. Le caractère incontournable de l'organisation est la conséquence cruelle de la déflation militaire française ou britannique. Néanmoins, l'OTAN n'a probablement plus vocation à intervenir hors de la zone euro-atlantique, et les coalitions de volontaires organisées autour des Etats-Unis en tant que nation-cadre continueront d'avoir lieu. Enfin, plusieurs moyens peuvent être trouvés de gérer les caveats, et une répartition des tâches entre activités « visibles » et « invisibles » mérite d'être explorée.

C'est à partir d'une réflexion renouvelée sur la multinationalité que l'union fera réellement la force dans les interventions futures.

---

<sup>85</sup> Olivier Schmitt, « A War Worth Fighting ? The Libyan Intervention in Retrospect », *International Politics Reviews*, vol. 3, n°1, 2015, à paraître.



# Références

---

## Documents officiels

*Livre Blanc sur la Sécurité et la Défense Nationale*, Paris, La Documentation Française, 2013.

*Summary of a Memorandum Representing Mr. Bevin's Views on the Formation of a Western Union*, National Archives, Cabinet Papers, vol. 5, n° 8.

## Ouvrages, monographies et chapitres d'ouvrages

ADELMAN Jonathan (dir.), *Hitler and His Allies in World War II*, Abingdon, Routledge, 2007.

AOI Chiyuki, *Legitimacy and the Use of Armed Force. Stability Missions in the Post-Cold War Era*, Abingdon, Routledge, 2011.

AUERSWALD David P. et SAIDEMAN Stephen M., *NATO in Afghanistan : Fighting Together, Fighting Alone*, Princeton, Princeton University Press, 2014.

BELY Lucien, *L'art de la paix en Europe. Naissance de la diplomatie moderne, XVIIe-XVIIIe Siècle*, Paris, PUF, 2007.

BERAUD Stéphane, *La révolution militaire napoléonienne, Tomes 1 et 2*, Paris, Bernard Giovanangeli, 2007 et 2013.

BERTHON Simon, *Allies at War*, Londres, Thistle Publishing, 2013 (2001).

BLACK Jeremy, *War in the Eighteenth-Century World*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2013.

BROOKS Risa, « Introduction : The Impact of Culture, Society, Institutions and International Forces on Military Effectiveness », in STANLEY Elizabeth et BROOKS Risa (dir.), *Creating Military Power. The Sources of Military Effectiveness*, Stanford, Stanford University Press, 2007.

BUHLER Pierre, « Intervention Militaire et Légitimité », in ANDREANI Gilles et HASSNER Pierre (dir.), *Justifier la Guerre ? De l'Humanitaire au Contre-Terrorisme* (2<sup>e</sup> ed.), Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

CALDWELL Oliver J., *A Secret War : Americans in China, 1944-1945*, Londres, Ferrer and Simons, 1972.

CHAGNIOT Jean, *Guerre et société à l'époque moderne*, Paris, PUF, 2001.

CHIVVIS Christopher S., *Toppling Qaddafi, Libya and the Limits of Liberal Intervention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

- CORVISIER André, *Armées et sociétés en Europe de 1494 à 1789*, Paris, PUF, 1979.
- DAALDER Ivo H. et HANLON Michael E., *Winning Ugly. NATO's War to Save Kosovo*, Washington, Brookings Institution Press, 2000.
- Général DESPORTES Vincent, *La guerre probable, penser autrement*, Paris, Economica, 2007 (2<sup>e</sup> ed.).
- DORN Walter, *Competition for Empire, 1740-1763*, New York, Harper and Brothers, 1940.
- GATES David, *The Napoleonic Wars, 1803-1812*, Londres, Pimlico, 2003.
- GULICK Edward, *Europe's Classical Balance of Power*, New York, W. W. Norton, 1967.
- Martha FINNEMORE, *The Purpose of Intervention: Changing Rules About the Use of Force*, Ithaca, Cornell University Press, 2003.
- FREEDMAN Lawrence et KARSH Efraim, *The Gulf Conflict, 1990-1991. Diplomacy and War in the New World Order*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- GATES David, *Warfare in the Nineteenth Century*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2001.
- GOUTTMAN Alain, *La Guerre de Crimée, 1853-1856*, Paris, Perrin, 2006.
- GOW James, *War and War Crimes*, Londres, Hurst Publishers, 2013.
- GRAY Colin S., *Modern Strategy*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- GREENHALG Elizabeth, *Victory Through Coalition: Britain and France during the First World War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- HAMILTON Richard F. et HERWIG Holger (dir.), *War Planning 1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.
- HERD Graeme P. et KRIENDLER John (dir.), *Understanding NATO in the 21st Century. Alliance Strategies, Security and Global Governance*, Abingdon, Routledge, 2013.
- HERRERA Geoffrey L. et MAHNKEN Thomas G., « Military Diffusion in Nineteenth-Century Europe. The Napoleonic and Prussian Military Systems », in GOLDMAN Emily O. et ELIASON Leslie C. (dir.), *The Diffusion of Military Technologies and Ideas*, Stanford, Stanford University Press, 2003.
- HILPERT Carolin, *Strategic Cultural Change and the Challenge for Security Policy*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2014.
- IKENBERRY John, *After Victory : Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
- JARRETT Mark, *The Congress of Vienna and its Legacy: War and Great Power Diplomacy After Napoleon*, Londres, I.B. Tauris, 2013.
- JONES Archer, *The Art of War in the Western World*, Urbana and Chicago, University of Illinois Press, 2000.
- JOHNSON Adrian L. (dir.), *Wars in Peace : British Military Operations since 1991*, Londres, RUSI, 2014.

- KISSINGER Henry, *A World Restored : Metternich, Castlereagh and the Problem of Peace, 1812-1822*, New York, Weidenfeld & Nicolson, 2000 (1957).
- KREPS Sarah E., *Coalitions of Convenience. United States Military Interventions after the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- LAMBETH Benjamin S., *NATO's Air War for Kosovo. A Strategic and Operational Assessment*, Santa Monica, RAND Corporation, 2001.
- LANGER William L., *European Alliances and Alignments, 1871-1890*, New York, Alfred Knopf, 1993.
- LUFT Gail, *Beer, Bacon and Bullets : Culture in Coalition Warfare from Gallipoli to Iraq*, Charleston, Booksurge Publishing, 2010.
- LYNN John A., *Les guerres de Louis XIV*, Paris, Perrin, 2014.
- MATHIEU Ilinca, « Opinions publiques et action stratégique », in HENROTIN Joseph, TAILLAT Stéphane et SCHMITT Olivier (dir.), *Guerre et stratégie. Approches, concepts*, Paris, Presses Universitaires de France, 2015.
- MILES Milton E., *A Different Kind of War. The Little Known Story of the Combined Guerrilla Forces in China by the U.S. Navy and the Chinese during World War II*, New York, DoubleDay, 1967.
- MOORHOUSE Roger, *The Devils' Alliance : Hitler's Pact with Stalin, 1939-1941*, New York, Basic Books, 2014.
- NOTIN Jean-Christophe, *La vérité sur notre guerre en Libye*, Paris, Fayard, 2013.
- OSGOOD Robert et TUCKER Robert, *Force, Order and Justice*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1967.
- PHILPOTT William, *War of Attrition. Fighting the First World War*, New York, Overlook Press, 2014.
- PLESCH Dan, *America, Hitler and the UN : How the Allies Won World War II and Forged Peace*, Londres, I.B. Tauris, 2011.
- RAPPORT Mike, *The Napoleonic Wars*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- RABIL Robert G., *Syria, the United States and the War on Terror in the Middle East*, Westport, Praeger, 2006.
- RATHBUN Brian C., *Partisan Interventions: European Party Politics and Peace Enforcement in the Balkans*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.
- REUS-SMITH Christian, « Liberal Hierarchy and the Licence to Use Force », in ARMSTRONG David, FARRELL Theo and MAIGUASCHCA Bice (dir.), *Force and Legitimacy in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- REY Marc-Michel, *Mémoires*, Amsterdam, 1778.
- RICKS Thomas E., *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq*, New York, Penguin, 2006.
- ROPP Theodore, *War in the Modern World*, New York, Collier, 1962.
- RUGGIE John G. (dir.), *Multilateralism Matters: the Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993.

- RYNNING Sten, *NATO in Afghanistan. The Liberal Disconnect*, Stanford, Stanford University Press, 2012.
- SARMANT Thierry, *1715, La France et le Monde*, Paris, Perrin, 2014.
- SIMPSON Emile, *War from the Ground Up: Twenty-First Century Combat as Politics*, London, Hurst Publishers, 2012.
- SNYDER Glenn, *Alliance Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1997.
- SPIERS Eward, « The Late Victorian Army, 1868-1914 », in CHANDER David et BECKETT Ian (dir.), *The Oxford History of the British Army*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- STALTER Kathryn C., *Replacing France. The Origins of American Intervention in Vietnam*, Lexington, The University Press of Kentucky, 2007.
- STANLEY Elizabeth et BROOKS Risa (dir.), *Creating Military Power. The Sources of Military Effectiveness*, Stanford, Stanford University Press, 2007.
- STEWART Andrew, « Southern Iraq 2003-2004 : Multi-National Command », in BAILEY Jonathan, IRON Richard et STRACHAN Hew (dir.), *British Generals in Blair's Wars*, Farnham, Ashgate Publishing, 2013.
- STOLER Mark A., *Allies and Adversaries : The Joint Chiefs of Staff, the Grand Alliance, and U. S. Strategy in World War II*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2003.
- TALIAFERRO Jeffrey W., RIPSMAN Norrin M. et LOBELL Steven E., *The Challenge of Grand Strategy : The Great Powers and the Broken Balance Between the World Wars*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- TAYLOR Alan J. P., *The Struggle for Mastery in Europe, 1848-1918*, Oxford, Clarendon Press, 1954.
- THIES Wallace J., *Friendly Rivals: Bargaining and Burden-Shifting in NATO*, Armonk, M. E. Sharpe, 2003.
- THIES Wallace J., *Why NATO Endures*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- WEITSMAN Patricia A., *Waging War. Alliances, Coalitions, and Institutions of Interstate Violence*, Stanford, Stanford University Press, 2013.
- WHITMAN James Q., *The Verdict of Battle. The Law of Victory and the Making of the Modern World*, Cambridge, Harvard University Press, 2014.

### Articles de revues

- BELL David A., « Double Entendre. The Paradox of France's Humanitarian Interventions », *Foreign Affairs*, 2014.
- BELLAMY Alex J. et WILLIAMS Paul D., « Who's Keeping the Peace ? Regionalization and Contemporary Peace Operations », *International Security*, vol. 29, n° 4, 2005, pp. 157-195.
- BIDDLE Stephen D., « Military Effectiveness », in DENEMARK Robert A., *The International Studies Encyclopedia*, Malden, Blackwell Publishing, 2010.
- CARAFANO James Jay, « Measuring Military Power », *Strategic Studies Quarterly*, vol. 8, n° 3, 2014, pp. 11-18.

DE RUSSE Anne-Henry, « La France dans l'OTAN. La culture militaire française et l'identité stratégique en question », *Focus Stratégique*, n° 22, juin 2010, p. 30.

FRIEDBERG Aaron L., « The Assessment of Military Power », *International Security*, vol. 12, n° 3, hiver 1987/1988, pp. 190-202.

GOYA Michel et SICOURMAT Camille, « Quand l'union fait la faiblesse », *Revue Défense Nationale*, n° 740, 2011, pp. 63-67.

HERWIG Holger, « Disjointed Allies : Coalition Warfare in Berlin and Vienna, 1914 », *Journal of Military History*, n° 54, 1990, pp. 265-280.

LAI Brian et REITER Dan, « Democracy, Political Similarity, and International Alliances, 1816-1992 », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 44, n° 2, 2000, pp. 203-227.

ROQUEJEOFFRE Michel, « L'engagement des forces françaises » in *La participation militaire française à la guerre du Golfe*, Maurice VAÏSSE (dir.), Cahiers du Centre d'Etudes Historiques de la Défense, n° 21, 2001, p.42.

RYNNING Sten, « Coalitions, Institutions, and Big Tents. The New Strategic Reality of Armed Intervention », *International Affairs*, vol. 89, n° 1, 2013, pp. 53-68.

SCHMITT Olivier, « A War Worth Fighting ? The Libyan Intervention in Retrospect », *International Politics Reviews*, vol. 3, n° 1, 2015.

TAGO Atsushi, « Why do States Join US-led Military Coalitions ? The Compulsion of the Coalition's Mission and Legitimacy », *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 7, n° 2, 2007, pp. 179-202.

VOETEN Erik, « Public Opinion and the Legitimacy of International Courts », *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 14, n° 3, 2013, pp. 411-436.

WEITSMAN Patricia E., « With a Little Help from our Friends ? The Costs of Coalition Warfare », *Origins : Current Events in Historical Perspective*, vol. 2, n° 4, 2009.

### Articles de presse

« World Media Split on Mali Intervention », *BBC Monitoring*, 14 Janvier 2013, consultable à l'adresse : <http://www.bbc.com/news/world-europe-21011683>.

« SAS Death in Afghanistan Raises Workload Question », *news.com.au*, 3 juillet 2012, consultable à l'adresse : <http://www.news.com.au/national/australian-soldier-involved-in-incident-in-afghanistan/story-fncynjr2-1226415214352>.

### Site Internet

Pew Research Center, consultable à l'adresse : <http://www.pewresearch.org/>

### **Communications et entretiens**

Entretien avec le Brigadier-Général Jocelyn Lacroix, ancien commandant de la Brigade Multinationale de Kaboul, Ottawa, Octobre 2014.

Entretiens à la division « Opérations » du secrétariat international de l'OTAN, Bruxelles, Août 2014.

# Informations aux lecteurs

---

Si vous êtes intéressé (e) par d'autres publications de la collection, veuillez consulter la section « Focus Stratégique » sur le site Internet de l'Ifri :

[www.ifri.org/](http://www.ifri.org/)

Les derniers numéros publiés de la collection « Focus stratégique » sont :

- Joseph Henrotin, « Des armes à tout faire ? Modularité et polyvalence des équipements militaires », *Focus stratégique*, n° 54, octobre 2014.  
<http://www.ifri.org/fr/publications/enotes/focus-strategique/armes-faire-modularite-polyvalence-equipements-militaires>
- Antoine d'Evry, « Les chars, un héritage intempestif ? », *Focus stratégique*, n° 53, septembre 2014.  
<http://www.ifri.org/fr/publications/enotes/focus-strategique/chars-un-heritage-intempestif>
- Guillaume Garnier, « Les chausse-trapes de la remontée en puissance, défis et écueils du redressement militaire », *Focus stratégique*, n° 52, mai 2014.  
<http://www.ifri.org/fr/publications/enotes/focus-strategique/chaussetrapes-de-remontee-puissance-defis-ecueils>
- Aline Lebœuf, « La réforme du secteur de sécurité, entre bureaucraties et stratégie », *Focus stratégique*, n° 51, avril 2014.  
<http://www.ifri.org/fr/publications/enotes/focus-strategique/reforme-secteur-de-securite-entre-bureaucraties-strategie>
- Aude-Emmanuelle Fleurant et Yannick Quéau, « Quelles perspectives pour les industries européennes d'armements terrestres ? », *Focus stratégique*, n° 50, mars 2014.  
<http://www.ifri.org/fr/publications/enotes/focus-strategique/perspectives-lindustrie-europeenne-armements-terrestres>