



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

DOCUMENT A/1804

3 décembre 2002

QUARANTE-HUITIÈME SESSION

Les forces multinationales européennes

RAPPORT

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

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

Les forces multinationales européennes

RAPPORT¹

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

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATION N° 716

sur les forces multinationales européennes

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Wilkinson, rapporteur

- I. Introduction
- II. Les forces multinationales en Europe
 1. Les forces multinationales de l'OTAN
 2. Les « euroforces » : EUROCORPS, EUROMARFOR, EUROFOR et le Groupe aérien européen
 3. Les forces multinationales régionales
- III. Avantages et limites des forces multinationales
 1. Mise en commun des ressources et complémentarité
 2. Caractère multinational des forces
 3. Limites des forces multinationales

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

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

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

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

RECOMMANDATION N° 716¹
sur les forces multinationales européennes

L'Assemblée,

- (i) Consciente de la nécessité pour les pays européens de « développer une capacité autonome de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et conduire des opérations militaires sous la direction de l'UE », comme cela a été arrêté par le Conseil européen dans la Déclaration d'Helsinki en décembre 1999 ;
- (ii) Soutenant fortement le projet d'« objectif global » (Headline goal) de l'Union européenne, visant à la doter de la capacité de réunir une force de 50 à 60 000 hommes, projetable hors d'Europe dans un délai de deux mois et capable de remplir toutes les « missions de Petersberg » ;
- (iii) Constatant les avantages des forces multinationales européennes qui permettent :
 - d'assurer la complémentarité des différents types d'unités, notamment pour les pays ne disposant pas d'une gamme complète d'unités militaires ;
 - d'améliorer la réactivité et la capacité multinationale des forces, en constituant ces unités en permanence dès le temps de paix ;
- (iv) Consciente de l'aspect politique de la constitution de grandes unités militaires multinationales européennes qui symbolise une volonté d'action militaire commune ;
- (v) Se félicitant de l'existence des forces multinationales mises sur pied dans le cadre de l'OTAN, des « euroforces » initiées dans le cadre de l'UEO et pouvant être mises à la disposition de l'UE, et des forces multinationales régionales ;
- (vi) Constatant avec satisfaction que les problèmes linguistiques et logistiques sont en voie d'être résolus au sein des forces multinationales en Europe,

RECOMMANDE AU CONSEIL

De demander à l'Union européenne et aux Etats de l'UEO :

1. D'adopter une politique de multinationalité européenne dès le temps de paix pour constituer les états-majors et les grandes unités déclarées à la disposition des différentes organisations internationales compétentes telles que l'UE, l'OTAN ou l'ONU ;
2. De s'assurer que l'UE se dote d'au moins trois grands quartiers généraux interarmées multinationaux projetables, qui soient disponibles en permanence, de manière à pouvoir opérer à bref délai en temps de crise et assurer dans la durée le commandement d'une force de gestion de crise ;
3. De conduire une politique d'entraînement commune pour les états-majors ainsi que pour les unités militaires européennes prévoyant des exercices internationaux le plus fréquemment possible et des procédures d'opération standardisées à tous niveaux ;
4. D'encourager le développement de forces multinationales conjointes dotées de composantes terrestres, maritimes et aériennes ;
5. D'encourager le développement de forces multinationales régionales comme le Bataillon balte (BALTBAT) ou la Force multinationale de paix pour l'Europe du Sud-Est (MPFSEE) ;
6. De maintenir des liaisons étroites avec les pays de l'OTAN non membres de l'UE, ainsi qu'avec les pays associés partenaires de l'UEO pendant la période de gestion de cette démarche coopérative pour mieux assurer la sécurité du continent européen entier.

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Wilkinson, rapporteur

I. Introduction

1. Les forces multinationales européennes ont connu leur essor majeur dans les années 1990 et leur formation, pour des raisons d'organisation de la défense au sein des alliances militaires, mais aussi de rationalisation dans un contexte national et de coopération bi- ou multilatérale, est un processus qui se poursuit aujourd'hui dans des configurations diverses. Ces forces sont constituées dans le cadre d'une alliance ou mises à la disposition d'une organisation européenne ou internationale en cas de crise ; elles sont le résultat d'une coopération bilatérale ou multilatérale régionale ou sont formées en vue de la participation à une mission définie dans le temps. Au-delà des avantages opérationnels qu'elles offrent, en termes de capacité, d'équipements et d'effectifs, les forces multinationales sont aussi un symbole politique important, le reflet d'une volonté d'agir en commun et d'une identité de valeurs et d'objectifs.

2. Il convient toutefois de nuancer l'importance des forces multinationales dans le cadre plus général de la construction d'une défense européenne, en cours actuellement dans deux cadres institutionnels complémentaires, l'OTAN et l'Union européenne (UE). En effet, les forces multinationales sont composées d'unités nationales qui leur sont affectées, dont le déploiement dépend toujours d'une décision prise par les autorités politico-militaires du pays d'origine. L'aspect multinational est surtout développé au niveau des structures de commandement, qu'elles soient permanentes ou non. Il n'y a pas d'intégration à l'échelon des unités et leur commandement demeure national, même si elles travaillent ensemble sur le terrain, lors d'exercices et de missions. La logistique peut être partagée, mais pour des questions techniques et de moyens, les équipements (armes légères et lourdes, véhicules, systèmes de communication et informatiques, par exemple), le sont plus rarement.

3. Parmi les dizaines de forces multinationales européennes actuelles, l'exemple et l'expression la plus aboutie à ce jour de la volonté politique de coopérer dans ce domaine est le Corps européen (EUROCORPS), dont la formation, qui remonte à 1992, était basée sur une « expérience » militaire et politique unique, la Brigade franco-allemande, créée en 1989. Cinq Etats font aujourd'hui partie de cette force, mise à la disposition de l'OTAN et de l'UE, qui a déjà eu l'occasion d'assumer des missions de commandement au service du dispositif de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine (1998-2000) et au Kosovo (2000). Ce qui distingue l'EUROCORPS d'autres unités multinationales existantes c'est qu'il comporte aussi un important aspect d'intégration des forces au niveau des unités qui y participent, y compris pour certaines catégories d'équipements (véhicules et armes légères).

4. Une évolution plus récente à noter est le développement de forces multinationales à vocation régionale. Ces forces sont avant tout le résultat d'une coopération politique ayant des objectifs de sécurité régionaux. Elles sont aussi un moyen de rationaliser et de rendre plus efficaces les efforts de défense nationaux, en recherchant la complémentarité et le partage des tâches pour diminuer les effets des duplications, inévitables en matière de défense du fait des différentes priorités nationales. Des pays baltes à l'Europe centrale et du sud-est, ces forces sont aussi un moyen d'intégration dans les structures euro-atlantiques de sécurité et de défense et de renforcement des capacités régionales. Elles revêtent aussi un aspect qui les apparente à des mesures de confiance mutuelles, prenant en considération les différents intérêts nationaux engagés et les niveaux de développement des forces qui participent à ces formations.

5. Une force multinationale peut aussi être formée pour une mission précise. Dans ce cas, l'aspect multinational est limité dans le temps, mais l'expérience acquise peut être utilisée avec profit lors de missions ultérieures. L'opération Alba (1997), sous commandement italien, comportait des unités en provenance de huit Etats européens dont l'utilisation sur le terrain était coordonnée à partir d'un état-major multinational mis sur pied pour cette seule mission. Plus récemment, quatre Etats européens, l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark et les Pays-Bas, ont formé une unité « multinationale » au sein de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan. Dans ce cas, les

contributions nationales se renforcent mutuellement, donnant plus de cohérence et de flexibilité au dispositif militaire engagé en termes de capacités (effectifs et équipements) déployées.

6. Les forces multinationales européennes répondent aussi au besoin de donner plus de crédibilité à la volonté des Etats européens d'assurer la sécurité sur le continent et de l'exporter, ultérieurement, dans d'autres régions limitrophes où leurs intérêts sont en jeu. Elles favorisent une meilleure utilisation des ressources humaines et matérielles et le développement de l'interopérabilité. Les exercices et les missions communes permettent aussi de définir des besoins communs, en équipements, par exemple et de faire ressortir les spécificités de chaque participant, ce qui peut conduire à un partage efficace des tâches entre unités de chaque pays et éviter toute duplication.

7. La configuration géographique et les possibilités de combinaison des forces multinationales en Europe (terrestres, maritimes et aéronavales, aériennes) sont très variées, mais dans la pratique certaines limites semblent avoir été atteintes, surtout en l'absence de développements majeurs concernant la réflexion stratégique et militaire européenne. A l'exception du Corps européen qui est « contrôlé » au niveau politique par un « Comité commun » où siègent deux représentants de chaque Etat participant, dans les autres forces les responsabilités nationales sont moins partagées. Il est aussi intéressant de noter que la coopération « multinationale » est presque inexistante entre les forces spéciales alors qu'elles sont appelées, à l'image de l'opération « Liberté immuable », à jouer un rôle majeur dans les conflits à venir.

II. Les forces multinationales en Europe

8. Terrestres, maritimes et aériennes, les forces multinationales sont devenues un moyen pratique de gestion des ressources nationales de défense, engagées au service d'une alliance, d'un projet politique commun ou comme instrument de coopération et de sécurité régionales. C'est l'OTAN qui a le plus développé et mis en pratique ce concept durant la guerre froide et surtout dans les années 1990 quand les dispositifs de défense nationaux ont été réduits. L'expérience des années précédentes a permis à l'Alliance de gérer avec succès la transition vers une plus grande flexibilité en développant des mécanismes de commandement et de contrôle dans un environnement multinational, comme par exemple la mise en application du concept de groupes de forces interarmées multinationales (GFIM), élaboré au sein de l'UEO.

9. Cette organisation a joué un rôle majeur dans le développement des forces multinationales européennes en les « fédérant » dans un ensemble dénommé « forces relevant de l'UEO » (FRUEO), avec notamment, l'EUROCORPS (1992), l'EUROMARFOR (1995) et l'EUROFOR (1995), ces deux dernières ayant aussi une vocation régionale – assurer la sécurité et la protection des intérêts européens dans la région méditerranéenne. Au total, huit formations multinationales ont été reconnues au titre de FRUEO, et avec le transfert des fonctions de gestion des crises de l'UEO à l'UE en 1999-2000, ces forces sont devenues des « euroforces » qui contribuent aux capacités militaires de l'UE. L'Union a décidé, à son tour, de se doter de la capacité de mettre en place une force de réaction rapide européenne, dont l'effectif, provenant des pays membres et auquel les pays candidats à l'adhésion à l'UE pourraient aussi contribuer, pourrait atteindre 60 000 hommes.

10. En Europe centrale et du sud-est, la coopération entre forces armées s'est développée dans la seconde moitié des années 1990, parallèlement à l'intégration dans les structures de coopération de défense européennes (l'UEO) et euro-atlantiques (l'OTAN). L'instabilité et les conflits en Croatie, Bosnie-Herzégovine, Albanie, au Kosovo et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) et l'engagement actif de l'OTAN dans la région ont donné naissance à des coopérations de sécurité régionales qui se sont étendues jusqu'à la mer Noire. Le premier exemple notable dans ce contexte est la création du Bataillon balte (BALTBAT) entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, en 1994, avec le soutien actif du Danemark, de la Finlande, de la Norvège, du Royaume-Uni et de la Suède. Plus récemment, parmi d'autres initiatives sont entrées en activité la Brigade du sud-est de l'Europe (SEEBRIG – Albanie, Bulgarie, ARYM, Grèce, Italie, Roumanie et Turquie, 2001), la Force multinationale terrestre (Hongrie, Italie et Slovénie, 2001) et le Bataillon multinational du génie (TISZA – Hongrie, Roumanie, Slovaquie et Ukraine, 2001).

1. Les forces multinationales de l'OTAN

11. Le facteur multinational est devenu, depuis le début de la décennie 1990, un élément fondamental de la réforme des structures militaires de l'Alliance atlantique. Plusieurs éléments sont à l'origine de cette évolution, dont la réduction substantielle des forces nationales affectées à l'OTAN depuis la fin de la guerre froide, les réformes visant à passer des armées de conscrits à des armées « professionnelles », les interventions extérieures de maintien ou d'imposition de la paix (ne relevant pas de l'article 5 du Traité de Washington) et le besoin d'associer les Etats non membres participant au programme de Partenariat pour la paix (PpP) aux activités, exercices et missions de l'Alliance. L'usage extensif du concept « multinational » a pour l'OTAN des avantages évidents au premier abord du point de vue opérationnel mais aussi politique, comme le précise le *Manuel de l'OTAN 2001* :

« Le développement de la multinationalité a également été un facteur important dans l'élaboration du nouveau dispositif de défense. Il a offert davantage de possibilités de partage multinational des tâches entre alliés, ce qui a permis de conserver ou de renforcer les capacités militaires de l'OTAN et de veiller à ce que les ressources affectées à la défense soient utilisées de la manière la plus efficace possible. Le principe de la multinationalité, appliqué dans l'ensemble des structures de l'Alliance, revêt une importance capitale pour la solidarité et la cohésion de l'OTAN et pour la conduite de ses missions, et constitue un frein à la renationalisation des politiques de défense. »²

12. L'OTAN a des commandements multinationaux terrestres, maritimes et aériens et un nombre significatif de forces multinationales qui leur sont affectées, y compris des « euroforces » comme l'EUROCORPS et l'EUROFOR. Parmi les six corps d'armée multinationaux et les quatre divisions multinationales affectées à l'OTAN, le Corps de réaction rapide du commandant allié en Europe (ARRC) est la structure multinationale la plus développée avec deux divisions multinationales (Centrale et Sud) et trois « divisions cadres » (Royaume-Uni – Danemark ; Royaume-Uni – Italie et Italie – Portugal), auxquelles s'ajoutent des contributions nationales. Le caractère multinational de l'ARRC au niveau des structures de commandement est néanmoins limité par le fait que plus de 60 % des effectifs sont des officiers britanniques. C'est l'ARRC qui s'est occupé du déploiement terrestre initial de la Force de mise en oeuvre de l'OTAN (IFOR) en Bosnie-Herzégovine, en 1995. Sa spécificité par rapport aux autres forces multinationales de l'OTAN est sa capacité d'assumer des missions qui relèvent de l'article 5 (défense collective) et des missions de soutien à la paix ne relevant pas de cet article. Il dispose aussi de ses propres capacités logistiques, à la différence des autres commandements multinationaux terrestres de l'Alliance.

13. Un cas d'intégration multinationale remarquable est la Force aéroportée de détection lointaine de l'OTAN (NAEWF), créée en 1978, qui met en oeuvre les 18 avions de surveillance E3-A (système aéroporté de détection et de contrôle, AWACS) que possède l'Alliance. Les équipages de ces avions sont composés de personnels de tous les Etats membres. Toujours dans le domaine aérien, le programme mixte EURO-OTAN d'entraînement des pilotes d'avion à réaction (ENJJPT) est une structure intégrée de formation de pilotes, située sur la base aérienne américaine Sheppard, au Texas. L'aspect multinational est prédominant à tous les niveaux, du commandement jusqu'aux instructeurs : « ...un sous-lieutenant élève-pilote de l'armée de l'air américaine peut avoir un moniteur de vol belge, un commandant de vol néerlandais, un commandant de section grec, un chef de service opérations italien et un commandant d'escadron allemand »³.

14. Dans le domaine maritime, la STANAVFORLANT (1967), pour la région de l'Atlantique et la STANAVFORMED (1992), en Méditerranée sont des forces multinationales permanentes auxquelles participent de manière continue ou sur une base ponctuelle des unités des pays membres de l'Alliance. L'aspect multinational de ces forces, qui tient d'abord à leur composition, est renforcé par la pratique de l'échange régulier d'officiers entre les bâtiments qui les composent. A côté de ces forces permanentes, l'OTAN a aussi mis en place, pour la Méditerranée, la Force opérationnelle amphibie multinationale (MNATF), de la taille d'une division. Cette force est activée uniquement en cas de

² *Manuel de l'OTAN 2001* ; www.nato.int.

³ ENJJPT Euro-NATO Joint Jet Pilot Training Program ; <http://home.worldonline.dk/elfving/ENJJPT/ENJJPT.htm>.

crise pour des missions de maintien ou d'imposition de la paix ou de combat (article 5). Deux unités binationales forment le noyau de la MNATF : la Force amphibie anglo-néerlandaise (UKNL LF, 1973) et la Force amphibie Espagne-Italie (SIAF, 1994).

2. Les « euroforces » : EUROCORPS, EUROMARFOR, EUROFOR et le Groupe aérien européen

15. C'est l'UEO qui a donné l'impulsion majeure à la création et au développement de forces multinationales européennes, en complément de celles existant dans le cadre de l'OTAN mais bénéficiant d'une autonomie politique et opérationnelle par rapport à l'Alliance. La Déclaration du Conseil de l'UEO, adoptée à Petersberg, en Allemagne, le 19 juin 1992, définit les principes qui caractérisent ce que l'on allait dénommer, jusqu'en 2000, les forces relevant de l'UEO (FRUEO) :

« II. SUR LE RENFORCEMENT DU RÔLE OPÉRATIONNEL DE L'UEO

(...) Les Etats membres déclarent qu'ils sont prêts à mettre à la disposition de l'UEO des unités militaires provenant de tout l'éventail de leurs forces conventionnelles en vue de missions militaires qui seraient menées sous l'autorité de l'UEO.

Toute décision de recourir aux unités militaires relevant de l'UEO sera prise par le Conseil de l'UEO conformément aux dispositions de la Charte des Nations unies. La décision de participer à des opérations spécifiques restera du ressort national et sera prise par les Etats membres conformément à leurs constitutions respectives.

Outre une contribution à la défense commune dans le cadre de l'application de l'article 5 du Traité de Washington et de l'article V du Traité de Bruxelles modifié, les unités militaires des Etats membres de l'UEO, agissant sous l'autorité de l'UEO, pourraient être utilisées pour :

- des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ;
- des missions de maintien de la paix ;
- des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

La planification et l'exécution de ces missions seront pleinement compatibles avec les dispositions militaires nécessaires pour assurer la défense collective de tous les alliés.

Les unités militaires proviendront des forces des Etats membres de l'UEO, y compris des forces ayant des missions OTAN – dans ce cas, après consultation avec l'OTAN – et seront organisées sur une base multinationale et interarmées.

Tous les Etats membres de l'UEO désigneront sous peu les unités militaires et les états-majors qu'ils seraient prêts à mettre à la disposition de l'UEO pour ses diverses missions éventuelles. Lorsque des formations multinationales tirées des forces des pays membres de l'UEO existent déjà ou sont prévues, ces unités pourraient être mises à disposition pour emploi sous l'égide de l'UEO, avec l'accord de tous les pays participants.

Les Etats membres de l'UEO se proposent de mettre sur pied et d'organiser l'entraînement des capacités appropriées qui permettront le déploiement terrestre, maritime ou aérien des unités militaires de l'UEO en vue d'accomplir ces missions. »

16. En 1999, quand le Conseil de l'UEO a décidé de transférer les fonctions politico-militaires de gestion de crise à l'UE, les FRUEO ont été incluses dans ce transfert et sont ainsi devenues des forces à la disposition de l'UE, des « euroforces ». De 1993 à 1998, le catalogue des FRUEO s'est enrichi d'année en année de contributions nouvelles à mesure que les Etats membres de l'UEO mettaient sur pied des coopérations de défense, bilatérales ou multinationales, dans le domaine des forces armées. Parmi ces initiatives, quatre forces ont un caractère multinational et européen très développé : l'EUROCORPS, l'EUROMARFOR, l'EUROFOR et le Groupe aérien européen.

17. L'EUROCORPS est la force multinationale européenne de référence. Formé d'unités militaires en provenance de cinq Etats européens (Allemagne, Belgique, Espagne, France et Luxembourg), l'EUROCORPS dispose d'un état-major permanent, basé à Strasbourg, et constitue une force qui peut

être utilisée pour des missions relevant de l'Alliance atlantique⁴ ou menées sous l'autorité de l'UE. Opérationnel depuis 1993, l'EUROCORPS a participé aux déploiements de forces de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, où son état-major a assumé le commandement du dispositif de la KFOR pendant six mois (mars-octobre 2000). En 1999, l'EUROCORPS a été officiellement mis à la disposition de l'UE, à la suite de l'adoption de la Déclaration de Cologne par le Conseil européen. A la fin de cette même année, les Etats membres de l'EUROCORPS ont décidé de le transformer en corps de réaction rapide, et cette réforme n'est pas achevée. En 2002, l'état-major de l'EUROCORPS rénové va recevoir la qualification OTAN de Quartier général de force rapidement déployable à la disposition de l'Alliance. Cette qualification, après une évaluation rigoureuse des experts de l'OTAN, ne sera attribuée pour l'instant qu'à l'ARRC (ACE Rapid Reaction Corps) et à l'EUROCORPS. En février 2002, un accord a été signé entre l'EUROCORPS et la Grèce, la Pologne et la Turquie en vue de leur participation à son quartier général, à Strasbourg. De même, l'Autriche et la Finlande, membres de l'UE mais pas de l'OTAN, vont participer à l'état-major. En outre, des officiers de liaison britannique, néerlandais et italien y sont affectés. Dans ces conditions, l'EUROCORPS implique treize pays européens, mais seuls les cinq pays fondateurs (framework nations) y affectent des unités militaires dès le temps de paix.

18. La Force maritime européenne (EUROMARFOR) est une force multinationale européenne créée en 1995 et mise à la disposition de l'UEO, de l'OTAN et aujourd'hui, de l'UE. Composée d'unités navales de ses quatre Etats membres (Espagne, France, Italie et Portugal), elle n'est pas une force permanente mais peut être formée moyennant un préavis de cinq jours pour remplir des missions de type Petersberg. Dans ce cas, sa configuration de base inclut « un porte-avions, quatre bâtiments amphibies, onze frégates et corvettes à vocations diverses, deux sous-marins dont un à propulsion nucléaire, deux ravitailleurs, une composante de soutien antimine et une autre d'aviation de patrouille maritime, auxquels peuvent s'ajouter d'autres unités »⁵, selon les besoins opérationnels de la mission. Activée pour la première fois en 1996, l'EUROMARFOR n'a pas encore eu à remplir une mission, mais elle applique une politique d'exercices réguliers dont le dernier, organisé avec l'EUROFOR, a eu lieu en mai 2002 (EOLO 2002)⁶. Le commandant de la force (COMEUMARFOR) est assisté par son état-major national⁷ et par une cellule d'état-major de quatre membres, qui sont des officiers de chaque Etat de la force. La direction politico-militaire de l'EUROMARFOR est assurée par un Comité interministériel (Cimin) qui est le même que pour l'EUROFOR.

19. La Force opérationnelle rapide européenne (EUROFOR) a été créée en 1995 et déclarée opérationnelle en 1998. L'EUROFOR peut être utilisée au service de l'Alliance (depuis 1996) et de l'UE (depuis 1999). Le contrôle politico-militaire est partagé avec l'EUROMARFOR, mais les deux forces, qui sont complémentaires, n'entretiennent pas de liens organiques. L'EUROFOR a déjà connu un déploiement opérationnel en Albanie, de novembre à avril 2001, dans le cadre de la KFOR. Cette force terrestre multinationale à laquelle contribuent l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal est aussi destinée à remplir l'éventail des missions de Petersberg et dispose d'un état-major permanent, basé à Florence, en Italie. En temps de paix, le « réservoir » de forces de l'EUROFOR est de cinq mille hommes (niveau d'une brigade) et selon les missions ce nombre peut monter jusqu'à plus de dix mille (niveau d'une division). Comme l'EUROMARFOR, l'EUROFOR n'est pas une force opérationnelle permanente, la seule unité qui lui est affectée en permanence étant l'unité italienne de soutien de l'état-major multinational. Lors de l'exercice EOLO 2002, c'est l'EUROFOR qui a assuré le commandement des forces terrestres engagées.

⁴ Selon des modalités définies dans un accord entre les chefs d'état-major des pays de l'EUROCORPS et le SHAPE, 1993 ; <http://www.eurocorps.org>.

⁵ « Les forces multinationales européennes », ministère de la défense, France ; www.defense.gouv.fr.

⁶ L'exercice « EOLO 2002 » a eu lieu en Italie, du 7 au 18 mai 2002, avec la participation d'unités terrestres, navales et aériennes de l'Espagne, de la France, de l'Italie et du Portugal. Au total, 5 800 soldats et marins, 18 navires et 40 avions ont participé à l'exercice.

⁷ Le commandement de l'EUROMARFOR est attribué par rotation entre les Etats membres pour une période de deux ans. Le COMEUMARFOR actuel est italien, jusqu'en septembre 2003, date à laquelle la France assurera la relève.

20. Le Groupe aérien européen (GAE) est le résultat d'une initiative bilatérale franco-britannique mise en oeuvre en 1995⁸, la formation du Groupe aérien européen franco-britannique (FBEAG). Entre 1998 et 1999 le FBEAG s'est élargi à cinq autres pays européens, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas, et est devenu officiellement le GAE. Le Groupe est en fait une structure de coordination et non une force disposant de ses propres moyens. Son objectif est de renforcer les capacités opérationnelles des armées de l'air des pays participants, en développant la complémentarité, l'interopérabilité et la préparation à des actions conjointes. Le GAE est basé à High Wycombe, au Royaume-Uni et il a donné naissance, en février 2002, à une Cellule européenne de coordination du transport européen qui est basée à Eindhoven, aux Pays-Bas. Le Groupe, dont le fonctionnement est très souple, revêt une importance capitale en matière de rationalisation des efforts européens dans le domaine aérien, que ce soit au niveau des capacités de projection de puissance ou de projection de forces. Le GAE a ainsi donné naissance à « Eurofight », un accord qui définit « les conditions de l'entraînement multilatéral des forces aériennes dans le but d'améliorer leur aptitude opérationnelle et leur connaissance de la défense aérienne »⁹ et au « Protocole d'échange de services de transport aérien et de ravitaillement en vol », ATARES. Le Groupe organise aussi des exercices annuels¹⁰ mettent l'accent sur différents aspects des opérations aériennes conjointes, y compris la coordination au sol.

3. Les forces multinationales régionales

21. La coopération de défense régionale a conduit, en Europe centrale et du sud-est, à la formation d'unités multinationales qui répondent à des besoins opérationnels communs et s'inscrivent aussi dans des projets politiques de stabilité et de sécurité dans un espace géographique déterminé. L'un des facteurs principaux qui a influé sur ce processus est le lancement du programme de Partenariat pour la paix de l'OTAN et l'ouverture à terme de perspectives d'adhésion à l'Alliance pour les Etats d'Europe centrale et du sud-est. Un autre aspect important était le développement de la coopération régionale, étendue aussi à la défense, que ce soit en vue d'améliorer et de renforcer la sécurité régionale ou de permettre aux Etats concernés de mieux maîtriser les crises locales et d'y intervenir de manière plus efficace que si chaque Etat agissait séparément.

22. Les guerres dans l'ancienne Yougoslavie ont aussi contribué au développement de synergies communes, notamment au niveau de la participation des Etats non membres aux opérations de l'OTAN, en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et dans l'ARYM. Le besoin de s'intégrer dans des dispositifs multinationaux et de fournir des contributions efficaces et conformes aux besoins opérationnels (de manière à éviter les duplications inutiles en matière de forces et de capacités) a favorisé la coopération entre Etats voisins qui, dans le cas des pays de l'Europe du sud-est, par exemple, sont aussi directement impliqués dans l'évolution politique régionale. Du point de vue militaire, les unités qui participent à ces opérations extérieures, où l'aspect multinational est plus développé, bénéficient d'une attention accrue en termes de moyens et d'entraînement, ce qui fait d'elles des forces « phare » au sein des armées nationales, au sens qu'elles servent de modèle aux restructurations des dispositifs de défense nationaux. Dans le nord-est et le sud-est de l'Europe, on peut prendre comme exemple deux forces multinationales qui s'inscrivent dans cette évolution, le Bataillon balte (BALTBAT) et la Force multinationale de paix pour l'Europe du sud-est (MPFSEE) qui comprend la Brigade du sud-est de l'Europe (SEEBRIG).

23. Le BALTBAT a été créé en 1994, à la suite de la signature d'un « mémorandum d'accord concernant la coopération pour la création d'un bataillon balte de maintien de la paix », entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, auquel participent des Etats nordiques (Danemark, Finlande, Norvège et Suède) et le Royaume-Uni, au titre de « nations soutien »¹¹. Ces Etats ont apporté une contribution matérielle et technique importante à ce projet, dont la réussite actuelle est avant tout le résultat de

⁸ La décision de la mise en place de cette coopération a été prise pendant le sommet bilatéral franco-britannique de 1994, à Chartres (France).

⁹ « Ailes d'Europe ; le Groupe aérien européen » ; *Armées d'aujourd'hui* (France), n°256, janvier 2001.

¹⁰ L'exercice Volcanex 2002-2/CIS a lieu du 19 au 29 novembre 2002, en Italie et en France. Il s'agit d'un exercice technique de systèmes d'information et de communication.

¹¹ Par la suite, l'Allemagne, les Etats-Unis, la France et les Pays-Bas se sont aussi associés à cette initiative.

l'engagement sans faille des trois Etats baltes pour développer leurs capacités de défense nationales et régionales, leur objectif étant d'adhérer dans les meilleures conditions à l'OTAN et à l'UE en tant que contributeurs de sécurité. Le BALTBAT, dont l'effectif s'élève à environ 800 soldats, est composé à parts égales par d'unités estoniennes, lettones et lituaniennes et est basé en Lettonie. Tous les soldats sont des professionnels engagés sous contrat. Le contrôle politico-militaire est assuré par un comité interministériel de la défense, assisté par un comité composé par des représentants des trois Etats baltes et des « nations soutien ». En 1997, le BALTBAT a été déclaré opérationnel et a participé aux déploiements de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine (SFOR) et au Kosovo (KFOR).

24. Du point de vue politique et militaire, le BALTBAT a été aussi un facteur déterminant pour le développement de la coopération de défense entre les trois Etats baltes avec la mise en place du BALTRON (Escadron naval de la Baltique), du BALTNET (Réseau de surveillance aérienne de la Baltique), du BALTDEFCOL (Collège de défense de la Baltique) et du BALTCCIS (Système informatique de commandement et de contrôle de la Baltique). Les trois Etats baltes, qui préservent leurs spécificités nationales, tout en adoptant une approche multinationale régionale, disposent aujourd'hui d'un dispositif de défense crédible et cohérent, en voie d'intégration, qui répond à leurs besoins et qui est prêt à s'insérer dans les structures militaires de l'Alliance atlantique.

25. La Force multinationale de paix pour l'Europe du sud-est (MPFSEE) s'intègre dans une série d'initiatives, politiques, économiques et de défense, qui se sont développées à la fin des années 1990, entre la fin de la guerre en Bosnie-Herzégovine et le début de celle du Kosovo. Lorsque cette dernière a pris fin, l'OTAN, l'UE et les pays de l'Europe du sud-est se sont associés dans un processus de reconstruction régionale revêtant une dimension économique et de sécurité très importante. La MPFSEE a été créée en septembre 1998 lors de la troisième réunion de ministres de la défense du sud-est de l'Europe (initiative SEDM) et elle est constituée par des unités militaires de l'Albanie, de la Bulgarie, de l'ARYM, de la Grèce, de l'Italie, de la Roumanie et de la Turquie¹². Cette force terrestre a son état-major basé en Bulgarie (Plovdiv) et est organisée en brigade multinationale, la Brigade du sud-est de l'Europe (SEEBRIG), qui a été activée en août 1999 et déclarée opérationnelle en 2001. La MPFSEE est destinée à remplir des missions de type Petersberg, au service des Nations unies, de l'OTAN, de l'UE et de l'OSCE. La SEEBRIG est réunie pour des exercices communs ou pour une mission. Au premier semestre 2002, deux exercices ont eu lieu, SEVENSTARS 2002 (exercice de commandement, 20-31 mai 2002) et CORNERSTONE 2002 (force du génie de la SEEBRIG, 1^{er} juin-31 juillet 2002). Ce dernier exercice a été organisé en coopération avec des unités relevant du Commandement des forces américaines en Europe (US EUCOM).

III. Avantages et limites des forces multinationales

26. La constitution de forces multinationales européennes est encore un processus récent¹³ (moins de 10 ans), mais il a transformé de manière durable l'organisation des forces nationales et le travail de planification au sein de l'OTAN, de l'UEO et de l'UE. La réduction du volume des forces dans les Etats européens s'accompagnant d'une recherche parallèle d'optimisation des ressources disponibles, la formation d'unités multinationales apparaît comme l'une des meilleures solutions. Les interventions militaires des dix dernières années, notamment celles de type Petersberg, se sont déroulées dans un cadre multinational, tout au moins à l'échelle du commandement des opérations. Pour les unités sur le terrain, le contact au quotidien, le partage des tâches, la complémentarité et les échanges d'expériences renforcent l'attrait de l'aspect multinational.

27. Cette évolution positive n'est pas, néanmoins, synonyme d'intégration des forces, qui demeurent presque entièrement sous commandement national et dont l'affectation est toujours le résultat d'une décision politique souveraine, basée sur une évaluation nationale de l'opportunité de l'engagement. Cet état de fait empêche les unités multinationales de déboucher à terme sur la formation d'une force européenne multinationale intégrée qui deviendrait l'embryon d'une armée européenne. Les forces multinationales actuelles, techniquement organisées à partir des forces

¹² Les Etats-Unis et la Slovénie participent aussi à cette initiative avec le statut d'observateur.

¹³ Certaines forces « multinationales » de l'OTAN datent des années 1960, mais en ce qui concerne la quantité et la qualité, les unités multinationales ont connu leur plein essor à la fin de la guerre froide.

nationales, sont le fruit d'une coopération militaire et d'un engagement politique commun qui s'inscrit dans un projet de rationalisation des ressources ou qui répond à des objectifs plus vastes (européens ou « régionaux »). Les Etats participants gardent presque toujours leurs prérogatives de contrôle par rapport au commandement multinational.

28. Les forces multinationales sont aussi une source de difficultés supplémentaires pour les planificateurs militaires et leur utilisation lors d'opérations n'est pas toujours aisée, ne serait-ce que parce que les Etats peuvent intervenir dans l'affectation d'une unité nationale à telle ou telle mission. Cela peut poser problème, par exemple, dans le cas d'une opération humanitaire ou de maintien de la paix qui soudainement deviendrait une opération de combat. Les règles d'engagement de la force doivent faire l'objet d'un consensus entre tous les participants, l'équipement doit, dans la mesure du possible, être similaire et l'interopérabilité maximale. La chaîne de commandement et la logistique sont plus complexes que dans le cas des forces nationales. Ces questions sont en cours de résolution, à l'OTAN comme au sein des « euroforces », mais les progrès faits depuis leur formation, constatés lors des exercices et des missions, incitent à l'optimisme, d'autant que les unités multinationales permettent à beaucoup de petits et moyens Etats européens de faire le choix de maintenir leurs capacités nationales de défense à un bon niveau.

1. Mise en commun des ressources et complémentarité

29. La mise sur pied d'une force multinationale permet, pour des pays aux ressources limitées, de mettre en commun les moyens militaires dont le regroupement aboutit à une force constituée, d'une taille significative au niveau européen, et que chacun des pays participants ne pourrait former à lui seul.

30. L'exemple du Corps européen (EUROCORPS) est caractéristique pour un pays comme la Belgique, dont la plupart des forces opérationnelles de son armée de terre sont affectées à l'EUROCORPS, unité de la taille d'un corps d'armée.

31. Pour l'EUROMARFOR, comme chaque pays participant s'engage à tenir disponible, à très court délai, des bâtiments de guerre de divers types, on peut regrouper une force navale significative au niveau européen en très peu de temps.

32. La nécessité de disposer dans un court délai des unités constituant les forces de réaction rapide est très astreignante. Rappelons que pour disposer à tout moment d'une unité opérationnelle, notamment pour les unités de l'armée de terre, il faut généralement trois unités du même type. La multinationalité permet de partager cet effort de disponibilité entre plusieurs pays.

33. En outre, la plupart des pays européens ne disposent pas d'une panoplie complète de moyens militaires. Le regroupement dans une force multinationale permet de jouer sur l'effet de complémentarité des unités. L'exemple le plus parlant est la constitution d'une force aéronavale dans le cadre de l'EUROMARFOR, organisée autour d'un porte-avions, unité dont ne disposent que quelques pays.

2. Caractère multinational des forces

34. Outre les avantages pratiques de constituer une force par la mise en commun des ressources et l'exploitation de leur complémentarité, le caractère multinational a un aspect politique fort.

35. La constitution d'unités militaires est un domaine traditionnel de la souveraineté nationale ; la mise sur pied en commun de forces, à partir d'unités de divers pays, est un symbole très fort de la volonté de coopération politique entre les pays participants. La création des premières unités multinationales européennes, la Brigade franco-allemande (1989) puis l'EUROCORPS (1992), est un bon exemple de coopération, d'une grande portée, qui a été volontairement et largement médiatisé.

36. La multinationalité présente aussi l'intérêt d'améliorer la réactivité d'une force lors de l'émergence d'une crise. Si les pays constituant la force proposent, comme noyau, un état-major multinational de force, dont les responsabilités entre les diverses nations ont été réparties dès le temps de paix, il sera déployé après avoir intégré les officiers en renfort des nations qui participent à

l'opération mais ne sont pas membres constitutifs de l'unité multinationale dans des délais beaucoup plus courts que ceux nécessaires à la création ex nihilo de ce type d'état-major.

37. On se rend compte que l'habitude du travail, dès le temps de paix, dans un cadre multinational, utilisant langues et procédures communes, comme celles de l'OTAN, permet de disposer, dans de brefs délais, d'un état-major apte au commandement d'opérations internationales et rodé à ce type de procédures par les exercices appropriés.

38. Cela permet la mise à disposition rapide d'une telle force pour des opérations organisées dans les divers cadres politiques envisageables : ONU, UE, OTAN ou coalition de circonstance.

39. Il faut noter que l'intérêt de la multinationnalité dès le temps de paix est tout aussi réel au niveau de l'état-major d'opérations chargé de la planification opérationnelle et de la conduite de l'opération, dont la mise sur pied a été recommandée dans un rapport précédent de l'Assemblée.¹⁴

40. Enfin, ce type d'unité multinationale européenne est une occasion de faire travailler ensemble en permanence des officiers et des diplomates de divers pays, tant dans l'état-major que dans divers comités, et de les former à cette coopération européenne qui va devenir le lot quotidien dans le domaine de la sécurité et de la défense.

3. Limites des forces multinationales

41. La participation d'un grand nombre de pays à une force multinationale implique forcément une certaine complexité et il est vrai que par nature, une force multinationale, surtout terrestre, est moins efficace qu'une force purement nationale. Ceci est dû aux différences linguistiques, d'organisation et de logistique. Mais en pratique, ce sont les états-majors qui sont réellement multinationaux, les unités restant nationales : c'est le cas des forces multinationales européennes comme l'EUROCORPS et l'EUROMARFOR.

42. La seule exception, mais qui n'a pas été reproduite, est la Brigade franco-allemande, où les langues sont alternativement le français et l'allemand, et où l'on a cherché à harmoniser les règlements militaires des deux pays, ce qui pose de nombreux problèmes dans la vie quotidienne.

43. En outre, il est vrai que l'organisation de ce type d'unité multinationale est lourde car elle nécessite la mise en place de comités internationaux spécifiques comme dans le cas de l'EUROCORPS : comité commun (niveau des chefs d'état-major des armées), comité directeur (niveau des colonels), groupe politico-militaire (officiers/diplomates chargés du dossier). Il est généralement admis que la limite est de quatre à cinq pays participants – cas de l'EUROCORPS et de l'EUROMARFOR.

44. Cette complexité est une raison pour limiter le nombre de pays participants et favoriser des ententes régionales regroupant un petit nombre de pays. Cela soulève le problème récurrent de la participation de nations tierces qui se sentent rejetées. Il faut pour cela mettre en place une politique faisant appel aux officiers de liaison et adresser des invitations aux exercices et séminaires organisés par l'unité multinationale.

45. Les difficultés inhérentes à la formation et au déploiement des forces multinationales (langues, entraînement, équipement, chaîne logistique, par exemple) sont aussi présentes à une échelle plus vaste dans les opérations multinationales auxquelles participent en majorité des forces strictement nationales. Une solution en amont à ces problèmes consisterait dans la formation de noyaux de forces multinationales permanentes en temps de paix (à l'image de l'EUROCORPS), qui auraient pour tâche d'assurer l'entraînement et de veiller à ce que les difficultés mentionnées plus haut soient résolues au préalable. Au moment où la force, composée d'unités nationales, serait activée pour intervenir dans une crise, son déploiement s'avérerait ainsi plus rapide et son action plus efficace.

46. La chaîne logistique pour les forces multinationales est source des plus grandes difficultés, en raison notamment des différents matériels utilisés par les unités participantes, des équipements lourds à la nourriture des soldats. Ces questions trouvent toujours une solution sur le terrain – les exemples

¹⁴ Recommandation n° 686 du 19 juin 2001, rapport de Mme Bakoyianni, Document [A/1734](#).

d'opérations multinationales, de l'Europe du sud-est à l'Afghanistan, le démontrent. Mais les forces multinationales verraient leur efficacité accrue si elles disposaient d'une seule chaîne logistique, en liaison, bien sûr, avec les systèmes nationaux. Par exemple, à l'OTAN, seuls l'ARRC et la Division multinationale (centrale) disposent de leur propre logistique (« combat service support »). Alors que l'accent est mis sur le développement de la multinationalité au sein de l'Alliance, le fait que les Etats gardent leurs prérogatives dans le domaine de la logistique – ce qui est justifié en partie par les limites des ressources nationales – empêche l'émergence de forces multinationales offrant un degré de cohésion plus élevé.

47. L'autre grand problème que rencontrent les forces multinationales est plutôt d'ordre politique ; il s'agit de l'autorisation politique pour l'affectation des unités nationales à la force et du degré de contrôle qu'exercent les pays sur les unités déployées. Ce sont des questions sensibles car elles exigent des Etats des « transferts » de souveraineté, certes limités, mais nécessitant des engagements fermes et de longue durée. Sinon, la composition, voire l'existence de la force multinationale peuvent être mises en question en cas de divergences d'analyse concernant une situation de crise entre les Etats d'où proviennent les unités ou pour des questions de politique interne. La difficulté dans ce domaine augmente avec le nombre de pays participants, ce qui explique que certains Etats, engagés dans la voie de la multinationalité, hésitent à trop élargir le nombre de participants.

