

Alliances en temps de guerre contre guerres de coalition

L'importance des structures institutionnelles dans la conduite multilatérale des guerres

PATRICIA A. WEITSMAN, PHD*

Quand on lit les graffitis sur les murs des latrines de l'aéroport de Kandahar en Afghanistan, on ne sait pas trop qui est l'ennemi. « Identifiez votre... cible avant de tuer », commentaire d'un Canadien sur les Américains. « Canadiens, apprenez d'abord à vous battre et arrêtez de vous faire botter le cul chaque fois que vous passez de l'autre côté du fil » est la réponse¹. La tension entre les troupes est normale, particulièrement les tensions de type cocotte-minute en temps de guerre. Pourtant la dynamique de la politique intra-coalition et intra-alliance est largement ignorée avant les prises de décisions sur la façon de faire la guerre et la compréhension de la politique du comportement d'un état une fois que la guerre a commencé. C'est un fait troublant étant donné l'importance du design institutionnel et son impact sur l'efficacité au combat.

Personne ne doute de l'importance des alliances militaires dans l'élaboration de la politique internationale. Les états recherchent des alliances pour se protéger des dangers ou pour augmenter leur pouvoir. Une fois formées, les alliances militaires envoient des ondes dans le système, formant des modèles d'interaction entre états et peuvent aussi altérer l'identité politique de ses membres². Du fait du danger accru auquel les non-membres doivent faire face une fois une alliance est formée, celle-ci peut altérer les modèles futurs d'alignement ou culminer en hostilités militaires. Le domaine le plus significatif d'action multilatérale est dans le

*Patricia A. Weitsman est professeur de sciences politiques à *Ohio University*. Elle a publié de nombreux articles et chapitres dans des livres, des revues et des journaux. Elle est l'auteur, le co-auteur ou le co-éditeur de *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs* (1993) ; *Towards a New Europe* (1995) ; *Enforcing Cooperation* (1995) ; et *Dangerous Alliances: Proponents of Peace, Weapons of War* (2004). Elle travaille actuellement sur une courte monographie sur la guerre de coalition ainsi que sur un projet plus important sur la guerre et l'identité.

champ des opérations militaires. Par contre, les universitaires et les responsables politiques n'hésitent pas à dénigrer les opérations de coalition comme unilatérale si un pays prend le leadership dans la prise de décision. Cela pose des problèmes. Toute opération multinationale demande une coordination dans le commandement et un contrôle ainsi qu'une coopération mutuelle dans les idées et les actes. La dynamique au sein des coalitions et alliances est aussi importante que l'objectif conçu pour l'atteindre.

Les opérations d'une alliance pendant la guerre sont fondamentalement différentes des opérations de coalition. Ce qui suit est une analyse de ces différences, y compris leur formation, cohésion et partage des obligations. Les états membres d'une coalition se concentrent principalement sur l'efficacité opérationnelle alors que l'efficacité politique est la préoccupation principale des alliances en temps de guerre. L'argument est ensuite évalué dans le contexte de deux cas : la coalition de la première guerre du Golfe et les opérations de l'OTAN au Kosovo. Finalement, l'article présente une analyse des guerres contemporaines et des recommandations de politique.

Alliances vs coalitions en temps de guerre

Tous les partenariats de temps de guerre ne sont pas créés égaux. Dans certains cas, une alliance conclue en temps de paix peut être appelée à faire la guerre. Dans d'autres cas, une fois que la guerre est imminente ou a déjà commencé, les états se joignent dans une coalition *ad hoc* conçue dans le but explicite du combat. Les alliances préexistantes profitent de structures de prises de décision préexistantes et de la planification en commun. Les coalitions sont conçues explicitement pour atteindre l'objectif pour lequel elles vont être utilisées. En terme de capacité effective de combat, les alliances militaires ont l'avantage d'une planification commune pour la guerre ; de relations stables entre alliés ; de l'opportunité de créer des structures de commande, contrôle et information efficaces ; et de mécanismes convenus de prise de décisions. Tous ces facteurs devraient rendre la coordination pendant la guerre plus facile que dans les opérations de coalition. Cependant, les alliances sont normalement créées en temps de paix, la transition à la guerre n'est pas si facile. Cela est vrai pour plusieurs raisons. D'abord, les structures égalitaires de prise de décision qui augmentent la cohésion en temps de paix créent des procédures onéreuses peu adaptées aux actions rapides et décisives nécessaires en temps de guerre. L'accent sur le politique plutôt que sur l'efficacité opérationnelle gêne le fonctionnement de l'alliance en temps de guerre. Deuxième-

ment, tous les partenaires de l'alliance ne seront pas menacés de façon égale, il est aussi peu probable qu'ils désirent le même niveau d'action en temps de guerre. En d'autres termes, la peur d'être pris au piège est vraisemblablement plus forte que la peur d'être abandonné en temps de guerre. Finalement, les dangers qui sont compatibles en temps de paix ne sont pas forcément compatibles en temps de guerre³.

Les coalitions et les alliances de temps de guerre sont toutes les deux des sous-ensembles d'opérations multinationales qui peuvent comprendre d'autres formes de coopération multilatérale comme les missions de maintien de la paix. *Les coalitions sont des ententes multinationales ad hoc qui sont forgées pour entreprendre une mission spécifique et se dissolvent une fois que cette mission est accomplie.* Elles ne sont pas entièrement distinctes analytiquement des alliances de temps de guerre, bien que celles-ci puissent avoir un plus grand degré d'institutionnalisation et peuvent précéder une opération de guerre spécifique. *Les alliances de temps de guerre sont des accords formels ou informels entre deux états ou plus, prévues pour faire progresser (militairement) la sécurité nationale des états participants, normalement sous la forme de consultations et de coopération conjointes pour gagner une guerre contre un ennemi ou des ennemis communs. Ces alliances sont normalement conclues en temps de paix pour empêcher ou gagner les guerres, mais continuent de fonctionner en temps de guerre. Les états augmentent leur planification commune, leurs consultations et parfois intègrent leurs forces alors que leurs plans de guerre se déroulent et sont mis en œuvre. Les états membres s'attendent normalement à ce que l'alliance dure au-delà d'une guerre ou d'une crise spécifique*⁴. Il existe une gamme de niveaux d'engagement que les alliances peuvent fournir. On peut en identifier spécifiquement six : 1) Une promesse de maintenir une neutralité bienveillante en cas de guerre ; 2) Une promesse de consultation en cas d'hostilités militaires avec une implication d'assistance ; 3) des promesses d'assistance militaire et autre en cas de guerre, mais unilatéralement et sans conditions pré-préparées ou explicites spécifiées ; 4) une promesse de venir effectivement au secours d'un allié dans certaines circonstances spécifiques ; 5) une promesse inconditionnelle d'assistance mutuelle, pas tout à fait une planification en commun, avec division des forces ; et 6) une promesse inconditionnelle d'assistance mutuelle en cas d'attaque avec commandement et contrôle pré-planifiés et intégration des forces et de la stratégie⁵.

Les coalitions forgées pour combattre une menace spécifique prennent des formes différentes. Les coalitions contemporaines formées par les États-Unis pour la première guerre du Golfe, l'Afghanistan et l'Irak ont plusieurs caractéristiques en commun ainsi que de nombreuses différences. L'avantage qu'il y a à créer

de telles coalitions est qu'on peut les façonner aux besoins spécifiques de la mission en cours. Certaines de ces coalitions, à savoir la première guerre du Golfe, sont forgées à partir d'un désir réel d'adresser collectivement les souhaits de la communauté internationale⁶. Dans d'autres cas, l'Afghanistan et l'Irak, les coalitions sont forgées comme un moyen d'atteindre des objectifs qui servent les intérêts d'une nation en particulier, même si les coalitions à la fin ne servent pas en fait les intérêts de l'état principal. En réalité, les coalitions contemporaines ne sont pas toujours favorable à l'intérêt national des États-Unis.

D'abord, l'ampleur des coalitions contemporaines réduit l'efficacité au combat dû au processus complexe de prise décision, de l'interopérabilité et du partage des obligations. Deuxièmement, les coalitions contemporaines sont formées sur la base de la légitimation des opérations internationales plutôt que sur l'efficacité militaire (qui se produit rarement). Cependant, parce que les coalitions sont conçues pour traiter d'un objectif militaire spécifique, l'accent est mis, dans une certaine mesure, sur l'efficacité opérationnelle.

L'efficacité au combat des forces multinationales demande une chaîne de commandement et de prise de décision claire, un partage équitable des tâches, l'interopérabilité, la technologie, les effectifs et ressources. Les coalitions plus importantes peuvent poser plus de problèmes dans ce domaine. En outre, lorsque la taille de la force combattante augmente, il devient plus difficile de gérer les différences dans les règles d'engagement. Par exemple, pendant l'invasion de l'Irak en mars 2003, 14 pilotes australiens de F/A-18 Hornets défièrent les ordres de leurs commandants, des officiers américains. Ces pilotes avortèrent indépendamment 40 missions de bombardement à la dernière minute parce qu'ils pensaient que les objectifs de l'attaque n'étaient pas des cibles militaires valides ou larguer leurs bombes causerait un nombre alarmant de victimes civiles. Aucun pilote ne fut réprimandé, ils obéissaient aux règles d'engagement australiennes⁷.

La guerre de coalition contemporaine est différente de ses contreparties historiques. Les coalitions formées après la guerre froide et 9/11 par les États-Unis contiennent un nombre important d'alliés de l'Amérique. L'expérience de l'OTAN, dans l'ancienne Yougoslavie, a révélé que la nature trop compliquée de la structure de prise de décision était considérée comme contraire au besoin d'actions rapides et décisives en temps de guerre. Même avec ses alliés de longue date, les États-Unis ont conclu des accords bilatéraux plutôt que d'utiliser le cadre multilatéral pré-existant disponible avec l'OTAN. Cela offre l'avantage de combattre aux côtés d'alliés ayant une expérience commune en matière d'entraînement et avec une

interopérabilité accrue, mais aussi avec la flexibilité d'arrangements de prise de décision qui existent dans les coalitions⁸.

Ces hybrides – part alliance, part coalition – estompent la distinction entre alliances et coalitions. Qu'elle est l'efficacité de ces arrangements de combat ?

Les alliances hautement institutionnalisées et de longue durée sont normalement établies en temps de paix, leur utilisation en temps de guerre peut s'avérer peu maniable et causer des problèmes. Ces alliances ont généralement des structures rigides qui ne sont pas appropriées à des opérations effectives ou efficaces de temps de guerre du fait de l'attention portée à l'harmonie politique en temps de paix. En outre, beaucoup est demandé aux états membres concernant l'intégration des forces, créant une tension naturelle avec leur désir de maintenir le contrôle national de leurs troupes. De ce fait, les alliances militaires de longue durée seront moins cohésives en tant de guerre que les coalitions *ad hoc*. En outre, le design institutionnel peut empiéter sur les préoccupations de partage des obligations. Pour étoffer cet argument, deux études de cas, *Desert Storm/Desert Shield* et *Operation Allied Force* sont à propos. Ces cas sont choisis pour évaluer et illustrer ces arguments.

La coalition de la première guerre du Golfe

Le *United States Central Command* – CENTCOM (Commandement central des États-Unis) fut établi vers la fin de la guerre froide. À la suite de la crise des otages en Iran, il devint clair aux décideurs américains qu'une force de déploiement rapide dans le monde entier, en réponse à de tels événements, était nécessaire. En 1983, la toute nouvelle *Rapid Deployment Joint Task Force* – RDJTF fut transformée en un commandement unifié permanent. Sa zone de responsabilité était le Moyen-Orient, l'Afrique orientale et l'Asie centrale. Une fois la guerre froide terminée, le commandant en chef du CENTCOM, le général Norman Schwarzkopf, commença à se concentrer sur les dangers régionaux. Quand Saddam Hussein envahit le Koweït en 1990, CENTCOM répondit rapidement en envoyant des troupes en Arabie Saoudite pour décourager une attaque irakienne⁹.

Immédiatement après l'invasion du Koweït par Saddam Hussein le 2 août 1990, les États-Unis prirent le leadership de la création d'une coalition multinationale pour y répondre. Les Nations Unies jouèrent un rôle important, le Conseil de sécurité de l'ONU passa une série de résolutions condamnant l'invasion, demandant le retrait de l'Irak, établissant des sanctions et autorisant l'utilisation de la force si l'Irak ne se soumettait pas¹⁰. Avec la communauté internationale

condamnant unanimement l'invasion et un effort énorme du président George H. W. Bush et du secrétaire d'État James Baker, une grande coalition d'états fut forgée. La coalition fut bâtie au-delà des pays menacés par l'invasion ; l'attaque par l'Irak posait un très grand danger pour de nombreux pays. L'Arabie Saoudite était particulièrement vulnérable à une attaque. Les pays membres du *Gulf Cooperation Council* – GCC (Conseil de coopération du Golfe), l'Arabie Saoudite, Bahreïn, les Émirats Arabes Unis, Qatar, Oman et Koweït s'alarmèrent et réagirent fortement contre l'invasion. Comme Le Caire devint un centre pour les réfugiés du Koweït, l'Égypte répondit aussi à l'invasion avec alacrité. La tension était déjà élevée entre l'Égypte et l'Irak du fait des travailleurs égyptiens présents en Irak, l'attaque du Koweït aggrava la tension. La Syrie fut aussi menacée par l'attaque et répondit rapidement à la crise, déployant des troupes en octobre¹¹. L'attaque fut perçue comme menaçant fortement les pays occidentaux, sensibles aux caprices du marché du pétrole. Ce niveau élevé de danger, ainsi que le président Bush, galvanisèrent effectivement la communauté internationale.

L'action du président Bush fut déterminante pour forger la coalition. Il utilisa la diplomatie personnelle et ses relations continues avec les leaders mondiaux pour réunir les états membres. Alors que Bush jouait un rôle de leadership, il existait un sentiment très répandu dans la communauté internationale qu'il fallait faire quelque chose et le faire collectivement. La norme partagée de souveraineté et la valeur de sa préservation étaient prédominantes dans la décision d'intervenir. Bush prit soin de construire une coalition qui allait au-delà des états de première ligne. La décision fut sanctionnée par un vote positif du Conseil de Sécurité de l'ONU et, bien que forger une coalition compliquait la mission opérationnelle, la communauté internationale soutenait l'action. Près de 50 pays contribuèrent à la première guerre du Golfe d'une façon ou d'une autre. À la fin des opérations (*Desert Shield* et *Desert Storm*), 38 pays, y compris les États-Unis, avaient contribué 800.000 soldats à la coalition. Il y avait plus de 300 bataillons de combat et d'appui, plus de 225 vaisseaux et presque 2.800 avions à voilure fixe¹². De nombreux pays contribuèrent financièrement à la coalition, en plus des milliards d'aide économique aux pays affectés. Il est estimé que 54 milliards de dollars furent légués aux États-Unis pour les compenser des coûts différentiels projetés à 61 milliards de dollars¹³. Le danger posé par l'invasion de Saddam Hussein contribua à la formation de la coalition, prête à empêcher et à repousser son attaque. Le niveau élevé de danger perçu par la communauté internationale eut aussi un rôle à jouer dans le maintien de la cohésion de la coalition¹⁴.

Cohésion

Il fut relativement facile aux partenaires d'être d'accord qu'empêcher les Irakiens d'envahir l'Arabie Saoudite était un objectif primordial. Il fut légèrement plus difficile d'établir un consensus sur le fait de repousser les forces de Saddam Hussein hors du Koweït et de les renvoyer en Irak. En fin de compte, un consensus s'établit et la cohésion fut maintenue. Le système de commande et contrôle qui émergea permit à la coalition de poursuivre ses objectifs de façon efficace, améliorant de ce fait la cohésion de la coalition.

Une *Joint Directorate of Planning* – JDOP (Direction conjointe de planification) comprenant les États-Unis et l'Arabie Saoudite fut établie dans les deux semaines qui suivirent l'invasion de Saddam Hussein. Un *Coalition, Coordination, Communication, and Integration Center* – C3IC (Centre de coalition, coordination, communication et intégration) fut établi et devint la pierre de touche des opérations combinées. Il fournit le lien entre les deux structures parallèles de commandement ainsi que le site où les conflits pouvaient être signalés, négociés et résolus¹⁵. Au début, trop peu de personnel expérimenté, une absence de procédures opérationnelles communes et une interopérabilité de communications inadéquate posèrent des problèmes. Ces relations changèrent continuellement alors que de plus en plus de pays déployaient des troupes en Arabie Saoudite avant l'opération *Desert Shield*¹⁶. Les États-Unis devinrent les leaders de la planification et de l'exécution des opérations. Comme Peter de la Billière, commandant en chef des forces britanniques pendant la guerre du Golfe l'a rapporté, Norman Schwarzkopf était la personne qui « savait faire progresser les choses... efficacement et nous a aidé et permis de gagner cette guerre¹⁷ ».

En fin de compte, le commandement et contrôle des forces de la coalition fut établi avec des « lignes d'autorité parallèles, mais séparées avec les forces américaines et saoudites demeurant sous leur propre autorité nationale¹⁸ ». Les forces terrestres françaises demeurèrent sous commandement français, mais sous le contrôle opérationnel des Saoudiens. Les forces britanniques restèrent sous commandement britannique, mais le contrôle tactique et opérationnel des forces terrestres et aériennes fut donné aux États-Unis. Éventuellement les divisions égyptiennes et syriennes furent intégrées dans la défense. Le quartier général de CENTCOM, à sa demande, fut situé dans le même bâtiment que le ministère de la Défense et de l'Aviation saoudien pour faciliter la coordination des deux équipes.

Une cellule séparée fut établie pour commencer à planifier l'opération *Desert Storm*. Une équipe de planification avec des représentants des États-Unis, du

Royaume-Uni, de l'Égypte et de la France était au cœur de cet effort. « Comme pour tout le reste dans cette guerre, le développement de ce plan résultait d'un travail d'équipe comprenant littéralement des centaines de personnes à chaque échelon de commandement dans la coalition tout entière¹⁹ ». Le processus ne fut pas toujours sans heurt, et la plus grande partie du travail dut être fait par les États-Unis avec un représentant britannique dans la cellule de planification²⁰.

La structure de commandement parallèle permit aux troupes des pays arabes et musulmans de demeurer sous contrôle arabe musulman pendant que les pays occidentaux maintenaient le contrôle des troupes occidentales. Les planificateurs prirent des mesures extraordinaires pour sauvegarder les sensibilités culturelles. Par exemple, les troupes américaines déployées en Arabie Saoudite durent suivre un large programme de familiarisation pour s'informer sur l'histoire, les coutumes, les religions et les lois de la région. L'alcool fut interdit dans la zone d'opération de CENTCOM et un code vestimentaire fut également établi. Les diffusions de l'*US Armed Forces Radio and Television Service* –AFRTS furent surveillées pour éviter de causer des affronts. Les femmes américaines reçurent une instruction poussée sur l'attente musulmane et saoudienne concernant le comportement des femmes, bien que les Saoudiens lèvent l'interdiction de conduire pour les femmes tant que cela faisait partie de leur travail officiel²¹. Le respect des différences culturelles fut essentiel à l'amélioration et au maintien de la cohésion de la coalition.

Alors que la coalition passait de *Desert Shield* à *Desert Storm*, la structure de décision parallèle fut augmentée par l'accroissement du nombre d'officiers de liaison qui apportèrent des changements au C31C, le renforçant et le rendant ainsi plus efficace²². Les États-Unis et ses partenaires de coalition firent de très gros efforts pour maintenir la cohésion de la coalition. Les conséquences d'un échec se dessinaient. La « fragilité inhérente » de la coalition signifia qu'il fallut de gros efforts de négociation et de compromis pour maintenir sa cohésion²³. Des tensions firent surface, en particulier parmi les commandants de forces qui n'étaient pas toujours d'accord sur les décisions de mise en œuvre opérationnelle ou tactique. En fin de compte, malgré tout, la coalition maintint sa cohésion grâce aux efforts des principaux partenaires²⁴.

La première guerre du Golfe a révélé les problèmes de commandement et de contrôle posés par la guerre de coalition d'une autre façon importante : le tir fratricide. Les coalisés doivent communiquer efficacement à tous les niveaux pour éviter des tirs fratricides mortels, tuer accidentellement des alliés se produit fréquemment en guerre de coalition. Les États-Unis ont tué autant de soldats

britanniques pendant la première guerre du Golfe que l'ennemi. Presqu'un quart de toutes les pertes américaines pendant la guerre du Golfe furent les conséquences de tirs fratricides²⁵. Dans les guerres suivantes, l'Afghanistan et l'Irak en particulier, le tir fratricide a rendu la cohésion sur le terrain plus difficile que jamais.

Partage des obligations au sein de la coalition

D'après le *Government Accountability Office* – GAO américain, en septembre 1992, les États-Unis avaient reçu environ 54 milliards de dollars d'aide pour compenser les coûts différentiels des États-Unis dans *Desert Shield* et *Desert Storm*. Le Tableau 1 fournit un sommaire par pays.

Tableau 1. Engagements et contributions des gouvernements étrangers envers les États-Unis (Dollars en millions)

| Contributeur | Engagements | | | Contributions | | |
|---------------------|-------------|----------|----------|---------------|---------|----------|
| | 1990 | 1991 | Total | Cash | In-Kind | Total |
| Arabie Saoudite | \$3,339 | \$13,500 | \$16,839 | \$12,809 | \$4,046 | \$16,855 |
| Koweït | 2,506 | 13,550 | 16,056 | 16,015 | 43 | 16,058 |
| Émirats Arabes Unis | 1,000 | 3,088 | 4,088 | 3,870 | 218 | 4,088 |
| Japon | 1,680 | 8,332 | 10,012 | 9,441 | 571 | 10,012 |
| Allemagne | 1,072 | 5,500 | 6,572 | 5,772 | 683 | 6,455 |
| Corée | 80 | 275 | 355 | 150 | 101 | 251 |
| Autres* | 3 | 26 | 29 | 8 | 22 | 30 |
| <i>Total</i> | \$9,680 | \$44,271 | \$53,951 | \$48,065 | \$5,684 | \$53,749 |

*Comprend : Italie, Oman, Qatar, Bahreïn, Belgique, Danemark, Norvège et Luxembourg

Source: US Government Accountability Office, *Report to Congress: Financial Management Fiscal Year 1992 Audit of the Defense Cooperation Account*, GAO-NIAD-93-185, Washington : GAO, août 1993.

Le coût différentiel pour les États-Unis, estimé par l'*Office of Management and Budget* – OMB, s'élevait à 61.1 milliards de dollars²⁶. Quand il s'agit de financer la guerre, le partage des obligations fut traité très efficacement. Les États-Unis fournirent de loin le plus grand contingent, 540.000 soldats sur un total de près de 800.000²⁷. L'Arabie Saoudite était la plus grande contributrice suivante avec un contingent d'environ 50.000 soldats, suivie par la Grande-Bretagne avec un contingent d'environ 45.000 soldats²⁸. D'autres contributions à la coalition comprenaient le respect de l'embargo contre l'Irak malgré une perte de revenu importante.

Alors que les opinions divergent sur l'égalité du partage des obligations de la guerre du Golfe, cette coalition, formée par les États-Unis, est celle qui fut financée le plus largement de toutes les coalitions de l'après-guerre. Par contraste, les États-Unis ont dû payer leurs partenaires dans la guerre en Irak pour qu'ils continuent leur participation²⁹.

Les études sur le partage des obligations pendant la guerre du Golfe reconnaissent universellement l'importance de la position des États-Unis dans la création de la coalition. Katsuaki Terasawa et William Gates, par exemple, font valoir que le lobbying intense des États-Unis culmina avec l'Allemagne et le Japon contribuant plus à la coalition que ce qu'ils pouvaient en profiter. D'autres font valoir que la dépendance de l'alliance rend les États réceptifs à apporter une contribution aux coalitions dépassant les gains immédiats qu'ils peuvent obtenir³⁰. Ce que cela suggère est que l'influence et le respect d'un état puissant dans le système international peuvent être un élément essentiel à la création de coalitions, la menace seule n'est pas suffisante.

La coalition de la guerre du Golfe dut faire face à des difficultés d'interopérabilité et il fallut de gros efforts de la part des États-Unis pour la maintenir. Une réflexion approfondie aboutit à la création de la structure de prise de décisions, un système qui pouvait absorber des différences d'opinion, les résoudre et garder des lignes de communication ouvertes. La coalition de la guerre du Golfe fut extrêmement efficace, en grande partie grâce à des efforts conscients de la part des États-Unis et des coalisés clés. Il y eut certainement des conflits au sein de la coalition, mais, en fin de compte, des objectifs politiques et militaires clairs et une structure de coalition résiliente, ainsi qu'un ennemi faible, permirent aux partenaires de triompher.

L'alliance du Kosovo

Des heurts eurent lieu vers la fin de février 1998, entre les forces gouvernementales de la République Fédérale de Yougoslavie et l'Armée de Libération du Kosovo (ALK). Alors que l'ALK faisait des avancées en juin et juillet, le gouvernement yougoslave lança une grande contre-offensive qui continua pendant le mois de septembre. Plus d'un quart de million de personnes furent déplacées, des milliers de maisons furent détruites et la communauté internationale confrontait le début d'un désastre humanitaire. Malgré des tentatives de négociations d'un cessez-le-feu par l'intermédiaire du *Holbrooke Agreement* d'octobre 1998 et des pourparlers à Rambouillet, en France, en février 1999, les combats s'intensifiaient au Kosovo en mars 1999.

En janvier 1999, l'OTAN autorisa le secrétaire général Javier Solana à lancer des raids aériens dans le but de forcer Milosevic à se soumettre³¹.

Les plans de guerre des États-Unis et de l'OTAN avaient été mis en chantier plus tôt, en 1998. L'inquiétude stratégique causée par des troubles dans l'arrière-cour de l'OTAN était le problème. Les états membres européens étaient incapables d'agir sans l'actif stratégique des États-Unis. Au début du printemps 1999, plus de 40 options pour une campagne aérienne avaient été considérées. Il était clair que les États-Unis en particulier n'étaient pas prêts à engager des forces terrestres. Des plans pour une guerre aérienne étaient devenus une nécessité politique³². Le 23 mars 1999 l'opération *Allied Force* commença. La campagne aérienne dura jusqu'au 10 juin, se terminant par la capitulation de la Serbie³³.

Cohésion

Il fut difficile de développer et de maintenir la cohésion pendant la campagne du Kosovo. Bien que l'OTAN soit une alliance pré-existante avec des structures de commandement et de prise de décision, la campagne du Kosovo fut sa mission la plus active ; la seconde mission militaire offensive de ses 50 ans d'existence. Les 19 états membres de l'OTAN finirent par convenir que mettre fin à la brutalité de Milošević au Kosovo était nécessaire, mais même aboutir à cet accord fut difficile³⁴. En fait le GAO identifia l'absence d'objectifs militaires clairs comme l'une des dérogations principales à la doctrine militaire dans l'opération *Allied Force*³⁵. L'ambiguïté des objectifs de l'alliance aboutit à des perspectives divergentes au sein de l'alliance. Elle indiqua que tous les états membres avaient des perspectives différentes sur le conflit et sur l'action à mener et comment :

Une nation membre qui partageait un fond culturel et religieux avec les Albanais du Kosovo sympathisait avec eux alors que d'autres nations avaient des liens historiques et religieux avec les Serbes Yougoslaves. Un autre pays de l'OTAN était dirigé par un gouvernement de coalition où une partie de la coalition soutenait l'opération de l'OTAN alors que l'autre partie de la coalition ne voulait pas que la campagne de bombardement continue et indiqua qu'elle se retirerait du gouvernement si l'OTAN utilisait une force terrestre. Même aux États-Unis, le consensus n'existait pas pour soutenir cette opération. Bien que les trois plus récents membres de l'alliance de l'OTAN supportaient l'opération, le niveau de soutien exprimé par leurs gouvernements variait. Par exemple, bien qu'une nation ait offert aux forces de l'OTAN l'utilisation de son espace aérien et de ses aérodromes militaires, elle était concernée par des représailles yougoslaves contre une minorité vivant en Yougoslavie liée ethniquement à cette nation³⁶.

L'alliance a eu du mal à se mettre d'accord sur la façon exacte d'arrêter le gouvernement serbe. Alors que les partenaires de l'alliance étaient d'accord sur les

objectifs généraux, il était difficile de se mettre d'accord sur les stratégies pour atteindre ces objectifs. Utiliser l'OTAN était la seule façon d'approcher cette mission, aucun pays n'étant prêt à agir seul. Cela offrait en outre une opportunité pour l'OTAN de renforcer son image, peu après la fin de la guerre froide, quand sa mission et son existence étaient mises en question. Cela donna aussi aux États-Unis l'occasion de renforcer l'alliance après l'expérience de Bosnie³⁷. Une approche unilatérale à la crise du Kosovo se serait avérée d'un coût bien plus élevé qu'un seul pays était prêt à payer, dans ce cas le multilatéralisme était plus facile et plus avantageux. Un engagement envers l'OTAN et garder l'alliance en activité était aussi une considération importante³⁸. Du fait de la réticence de la part des pays à agir seuls, agir avec l'OTAN était la seule option viable et la moins coûteuse.

Du fait de la résistance des pays, de la part des États-Unis en particulier, à placer leurs troupes sous le commandement d'autres entités, une structure parallèle de commandement évolua (voir fig.1). À la différence de la structure parallèle de commandement de la guerre du Golfe et bien que de nombreux individus dans la structure servaient deux maîtres, il y avait moins d'interface structurée entre les deux. La chaîne de commandement était confondante avec des structures organisationnelles inappropriées et une intégration insuffisante du personnel. Bien que l'OTAN ait été nécessaire pour faire la guerre, en fin de compte « cela fut au prix d'une stratégie imparfaite qui fut encore entravée par les nombreuses inefficacités qui sont inhérentes à la conduite d'opérations de combat par comité³⁹.

Parce que les décisions de l'OTAN doivent être prises par consensus, faire la guerre de façon collective fut extrêmement difficile. Au début de la campagne, 51 cibles seulement avaient été approuvées par les alliés. En juin 1999, la liste en comprenait 976. Chaque cible supplémentaire devait être proposée, revue et approuvée par l'OTAN et les autorités nationales avant qu'elle soit ajoutée à la liste⁴⁰. Les propositions de cibles étaient refusées par certains alliés ou par les États-Unis. Des délais dans l'approbation des propositions de cibles par les États-Unis ainsi que par d'autres états de l'alliance étaient courants. Dans certains cas les cibles étaient soumises à un examen juridique interne pour garantir le respect des lois internationales⁴¹. Selon Paul Strickland, un membre du centre des opérations aériennes combinées de l'OTAN (CAOC), dans les 40 premiers jours de la campagne plusieurs cibles relativement insignifiantes furent bombardées de façon répétée à cause de l'absence de nouvelles cibles approuvées⁴². Le Pentagone a estimé qu'environ 80 pour cent des cibles touchées pendant le premier mois de la campagne avaient été touchées à un moment ou à un autre auparavant⁴³.

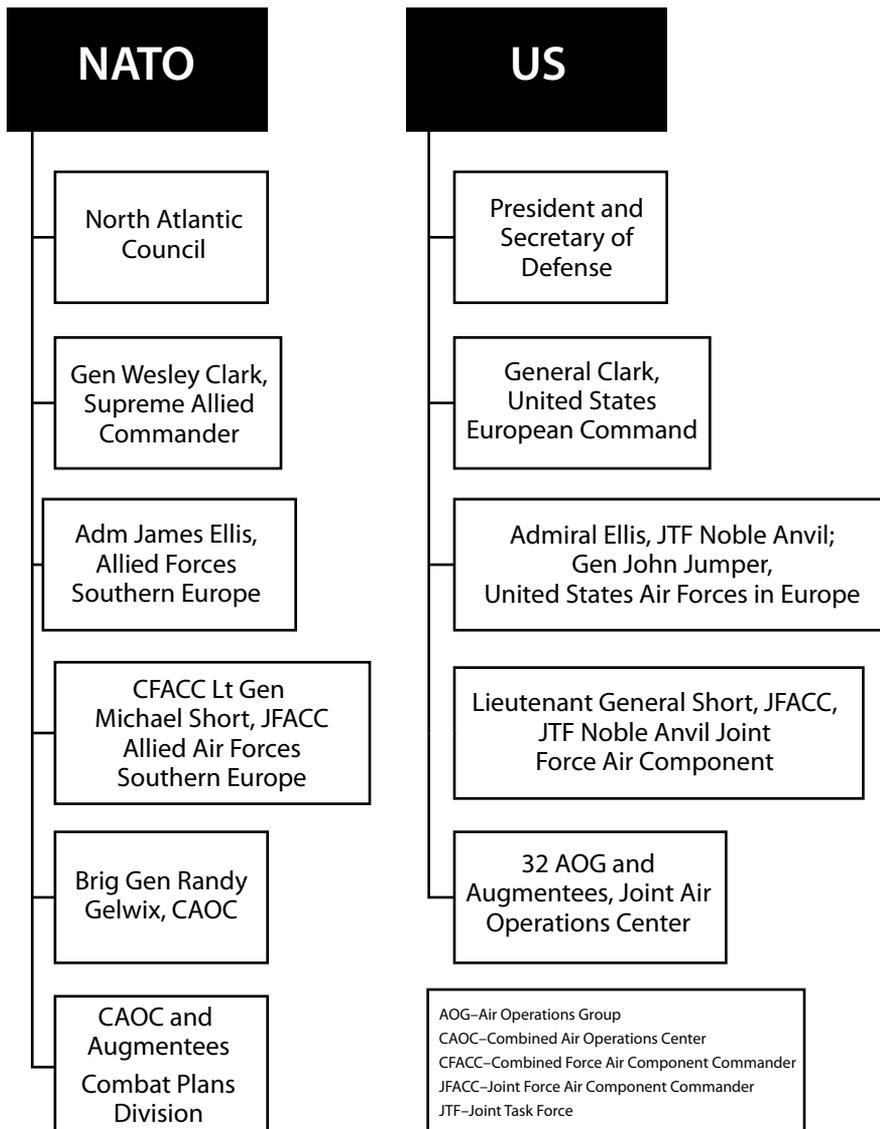


Figure 1: Structure du commandement de l'opération Allied Force. Source: LAMBETH, Benjamin S., *NATO's Air War for Kosovo: A Strategic and Operational Assessment*, Washington : RAND, 2001, p. 208.

Dans certains cas, les États-Unis dissimulèrent des données sur des missions comprenant l'utilisation de « F-117, B-2 et missiles de croisière pour garantir un contrôle américain strict sur ces armes uniquement à la disposition des États-Unis et pour maintenir un écran contre les fuites provenant d'alliés qui pourraient compromettre ces opérations. » Cela créa des situations potentiellement dangereuses quand, par exemple, des avions américains apparurent sur des radars de

l'OTAN sans avertissement préalable. Même quand les États-Unis décidaient de partager les informations, le processus était compliqué et peu commode, entravant la capacité de l'alliance d'agir efficacement⁴⁴.

En plus d'être lourde et lente, l'alliance souffrit aussi d'autres problèmes⁴⁵. D'après le *Supreme Allied Commander, Europe* – SACEUR (Commandant allié suprême en Europe), le général Wesley Clark, qui commandait la campagne de l'OTAN, les fuites étaient une source constante de problèmes. Dès octobre 1998, un des officiers français travaillant au quartier général de l'OTAN avait transmis aux Serbes les parties clés du plan d'opérations de la campagne⁴⁶.

Les fissures dans l'alliance devinrent particulièrement évidentes dans le différend concernant l'aéroport de Pristina en juin 1999, après la fin des opérations aériennes de l'OTAN. Alors que la force Kosovo conduite par l'OTAN (KFOR) était déployée pour occuper la Serbie, des troupes russes et d'autres Slaves en accord avec les Serbes se dirigèrent vers l'aéroport de Pristina pour l'occuper. Cette action menaçait d'élargir une sphère d'influence dans le Nord, mettant en danger la mission de KFOR. Craignant une sphère d'influence accrue pour les Russes ou une partition, Clark demanda à des troupes qui arrivaient de bloquer les pistes de Pristina et de saisir l'aéroport avant les Russes. Sir Michael Jackson, le général britannique responsable de l'opération se rebiffa contre cet ordre. D'après Clark, Jackson indiqua « qu'il ne recevrait plus d'ordres de Washington ». Quand Clarke répliqua que les ordres ne provenaient pas de Washington, mais de lui en tant que SACEUR, Jackson répliqua en disant à Clark qu'il n'avait pas cette autorité. Quand Clark répondit qu'il avait en fait l'autorité, Jackson dit à Clark qu'il ne commencerait pas la troisième guerre mondiale pour lui. Jackson dit à Clark qu'en tant que général trois étoiles il n'avait pas à obéir à des ordres de Clark ; Clark répondit qu'il était lui-même un général quatre étoiles et qu'en fait Jackson devait obéir à ses ordres. Le différend causa de nombreux coups de téléphone aux différents responsables britanniques et américains. Les Français se retirèrent aussi de l'opération à la demande des Britanniques⁴⁷. L'incident a surtout révélé les difficultés que les alliés avaient à se mettre d'accord sur des objectifs et des stratégies pour atteindre ces objectifs. Il illustre aussi les problèmes liés à une structure multinationale de commandement, même dans le cas d'alliances de longue date hautement institutionnalisées comme l'OTAN.

En bref, l'alliance connaissait de nombreux conflits et des difficultés à obtenir un consensus sur l'objectif ultime et la façon de faire la guerre. D'après la GAO, la cohésion était si difficile à maintenir qu'elle causa des variations profondes de la

doctrine militaire américaine, compliquant encore la campagne⁴⁸. Ceci représente l'un des nombreux problèmes inhérents à une guerre menée par une alliance.

Partage des obligations au sein de la coalition

Les trois principaux contributeurs à l'opération *Allied Force* en terme de sorties et d'avions déployés furent les États-Unis, la France et le Royaume-Uni⁴⁹. Pendant l'opération elle-même, la plus grande partie des contributions par les alliés furent en terme d'aérodromes alliés, de droits de survol, de support logistique et de troupes de maintien de la paix après la fin de l'opération *Allied Force*⁵⁰. Treize des 19 états membres contribuèrent des avions à l'opération. D'environ 38.000 sorties, y compris celles des avions de transport, les États-Unis firent plus de 29.000 tout en déployant plus de 700 appareils ; la France déploya environ 100 avions et fit approximativement 2.414 sorties ; le Royaume-Uni était le deuxième plus important contributeur d'avions et fit environ 1.950 sorties ; les Pays-Bas firent environ 1.252 sorties ; l'Italie était le troisième plus grand contributeur d'appareils et fit environ 1.081 sorties ; l'Allemagne fit environ 636 sorties⁵¹.

L'opération *Allied Force* a coûté 3.1 milliards de dollars en fonds différentiels aux États-Unis⁵². Les États-Unis ont fourni environ 70 pour cent des avions à l'opération et environ 60 pour cent des sorties pendant l'opération elle-même, alors que les Européens fournissaient 56-70 pour cent des troupes de maintien de la paix après les campagnes aériennes⁵³. En résumé, les Européens,

ont fourni de façon constante la majorité des troupes terrestres pour soutenir les opérations de l'OTAN et les spécialistes paramilitaires qui sont entraînés aux interventions dans une crise d'après-conflit. Les alliés européens ont aussi dirigé les efforts de soutien des interventions non militaires, comme l'aide au développement et le personnel pour soutenir les opérations multinationales. Sur les 15 milliards de dollars déboursés dans la région des Balkans de 1993 à 1999, la Commission Européenne (CE) et les alliés européens contribuèrent environ 10.2 milliards de dollars, surtout pour financer les programmes humanitaires et de reconstruction comme rebâtir des aéroports, des ports et des routes. Pendant cette même période, les États-Unis ont distribué environ 1.2 milliards de dollars, principalement pour des secours d'urgence et le renforcement des institutions. Les alliés européens ont fourni de façon constante un grand nombre de civils pour soutenir les programmes multilatéraux de renforcement des institutions dans les Balkans, y compris plus de 2.000 policiers civils de l'ONU⁵⁴.

Plus généralement, le partage des obligations dans l'OTAN a été un sujet de discord pendant l'histoire de l'alliance. Comme le *Department of Defense* – DOD l'a rapporté dans son évaluation annuelle des contributions alliées à la défense, les

États-Unis fournissent un quart des budgets de l'OTAN financés en commun dans lesquels tous les 19 membres participaient à l'époque à l'opération *Allied Force*⁵⁵.

Tableau 2. Budgets financés en commun de l'OTAN, 2000*
(En million de dollars, taux de change de 2000)

| Membres | Programme investissement & sécurité de l'OTAN | Pourcentage investissement & sécurité de l'OTAN | Budget militaire | Pourcentage du budget total militaire** | Budget civil | Pourcentage du budget total civil | Budgets communs total de l'OTAN | Pourcentage des budgets communs total de l'OTAN** |
|--------------------|---|---|------------------|---|--------------|-----------------------------------|---------------------------------|---|
| Allemagne | 126,7 | 23,2 | 76,9 | 17,1 | 20,2 | 15,5 | 223,8 | 19,9 |
| Belgique | 23,2 | 4,3 | 13,9 | 3,1 | 3,6 | 2,8 | 40,7 | 3,6 |
| Canada | 20,4 | 3,7 | 25,6 | 5,7 | 7,0 | 5,4 | 53,0 | 4,6 |
| Danemark | 18,6 | 3,4 | 8,2 | 1,8 | 1,9 | 1,5 | 28,7 | 2,6 |
| Espagne | 13,8 | 2,5 | 17,6 | 3,9 | 4,6 | 3,5 | 36,0 | 3,2 |
| États-Unis | 136,3 | 25,0 | 115,6 | 25,7 | 29,2 | 22,4 | 281,1 | 25,0 |
| France | 29,1 | 5,3 | 28,2 | 6,3 | 20,0 | 15,3 | 77,3 | 6,9 |
| Grèce | 5,4 | 1,0 | 1,9 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 7,8 | 0,7 |
| Hongrie | 2,3 | 0,4 | 3,3 | 0,7 | 0,8 | 0,6 | 6,4 | 0,6 |
| Islande | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,0 |
| Italie | 46,2 | 8,5 | 29,7 | 6,6 | 7,5 | 5,8 | 83,4 | 7,4 |
| Luxembourg | 1,1 | 0,2 | 0,4 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 1,6 | 0,1 |
| Norvège | 15,9 | 2,9 | 5,7 | 1,3 | 1,4 | 1,1 | 23,0 | 2,0 |
| Pays-Bas | 25,7 | 4,7 | 13,9 | 3,1 | 3,6 | 2,8 | 43,2 | 3,8 |
| Pologne | 8,6 | 1,6 | 12,4 | 2,8 | 3,2 | 2,5 | 24,2 | 2,2 |
| Portugal | 1,9 | 0,3 | 3,2 | 0,7 | 0,8 | 0,6 | 5,9 | 0,5 |
| République tchèque | 3,1 | 0,6 | 4,5 | 1,0 | 1,2 | 0,9 | 8,8 | 0,8 |
| Royaume-Uni | 61,1 | 11,2 | 80,4 | 17,9 | 22,5 | 17,3 | 164,0 | 14,6 |
| Turquie | 5,8 | 1,1 | 8,0 | 1,8 | 2,1 | 1,6 | 15,9 | 1,4 |
| Total | 545,2 | 100,0 | 449,6 | 100,0 | 130,3 | 100,0 | 1125,1 | 100,0 |

*Les chiffres ont été arrondis ; les totaux indiqués peuvent être différents de la somme des chiffres.

**Les calculs n'incluent pas les contributions au Airborne Early Warning and Contro Program de l'OTAN.

La seule absence d'une forte capacité stratégique européenne de transport et de logistique signifia que les États-Unis devaient assumer la plus grande partie de la campagne du Kosovo. L'opération *Allied Force* révéla aussi un fossé technologique sérieux entre les États-Unis et l'Europe :

Plus de 70 pour cent de la puissance de feu déployée était américaine. Une poignée d'alliés européens seulement possédait des bombes guidées par laser et seule la Grande-Bretagne put fournir des missiles de croisière. À peine dix pour cent des avions européens sont capables de bombardements de précision et de tous les membres européens de l'OTAN, seule la France put apporter une contribution notable aux raids de bombardement nocturnes à haute

altitude. Seuls les États-Unis purent fournir des bombardiers stratégiques et des avions furtifs pour une projection de puissance renforcée. Les alliés européens souffraient aussi d'un manque critique d'appareils de reconnaissance et de surveillance⁵⁶.

La supériorité des États-Unis en systèmes d'information rendit difficiles les communications avec les alliés. En d'autres termes, bien que l'OTAN fût une alliance de longue date, les problèmes d'interopérabilité demeuraient critiques.

Constatations

La théorie que les alliances de longue date hautement institutionnalisées seront moins flexibles et trop rigides pour des opérations efficaces en temps de guerre fut supportée par la guerre du Golfe persique et la campagne du Kosovo. Dans le premier cas, une grande coalition *ad hoc* de pays ayant des capacités et des cultures très diverses produisit un mécanisme de guerre plus cohésif et efficace que l'alliance de longue date, largement occidentale, composée principalement de grandes puissances qu'est l'OTAN dans l'opération *Allied Force*. Parce que la première coalition pouvait être adaptée aux besoins directs des pays en question pour la mission, les états membres purent agir de façon unifiée. La menace immédiate posée par l'invasion de Saddam Hussein fut la force qui galvanisa et produisit une réponse efficace. La création d'une institution efficace opérationnellement pour satisfaire aux difficultés des tâches à accomplir reçut une grande attention. La structure de prise de décision parallèle, la communication entre les deux hiérarchies de prise de décision et l'attention méticuleuse apportée aux sensibilités culturelles servirent toutes à faciliter l'efficacité et la cohésion de la coalition⁵⁷.

La structure de prise de décision parallèle de l'OTAN ne fonctionna pas aussi bien. Cela indiqua à ses alliés de longue date que les États-Unis se tenaient à part de la hiérarchie de l'OTAN. Une partie du problème était que la coalition de la guerre du Golfe pouvait opérer avec des pays agissant en tandem plutôt que de façon intégrée, alors que l'OTAN n'avait pas cette possibilité. Parce que des considérations politiques de temps de paix guidaient sa structure institutionnelle, l'efficacité opérationnelle était secondaire. En outre, la chaîne de commandement de l'OTAN n'était pas efficace dans l'action, le SACEUR Wesley Clark ne fut pas en mesure de jouir de l'autorité qu'il aurait eue si l'opération avait été exécutée uniquement par les Américains⁵⁹. Les procédures de prise de décision étaient extrêmement inefficaces, inappropriées à une crise ou à une guerre⁵⁹.

La menace sur la sécurité des membres de la coalition pendant la première guerre du Golfe, contrastant avec le problème humanitaire posé à l'OTAN dans la

campagne du Kosovo, a aussi affecté les opérations. La menace sur la sécurité galvanisa la coalition, donna aux membres un objectif clair et les aida à comprendre les buts principaux ainsi qu'à décider des stratégies pour atteindre ces buts. La menace humanitaire au Kosovo ne culmina pas en des avantages similaires pour les états membres de l'OTAN. Alors que l'alliance faisait face à une crise humanitaire dans sa propre arrière-cour après la fin de la guerre froide et à la veille de son 50^e anniversaire, il fut jugé qu'il fallait faire quelque chose pour montrer qu'elle demeurerait utile. Ce furent cependant des objectifs politiques plutôt que militaires ou opérationnels. En outre, définir ces objectifs clairement, sans parler de spécifier les stratégies pour atteindre ces objectifs, s'avéra difficile. Les États-Unis étaient en fait le seul pays ayant la capacité d'entreprendre la mission, mais ils ne voulaient pas engager des troupes terrestres. Les états européens voulaient contrôler la situation, mais n'étaient pas en mesure technologiquement de le faire. La campagne du Kosovo a révélé des fissures dans l'alliance plus qu'elle n'a fourni un modèle pour son avenir.

L'opération *Allied Force* dut plus se débattre avec la cohésion que la coalition de la première guerre du Golfe. L'accent sur l'efficacité politique fut aux dépens de l'efficacité opérationnelle. En outre, l'absence d'un danger clair et présent ressenti également par tous ainsi que l'appareil de l'alliance jouèrent au détriment de la cohésion de la coalition. La coalition de la guerre du Golfe, bien qu'étant une coalition *ad hoc* avec des problèmes d'interopérabilité potentiels, de fortes asymétries au sein de la coalition et un manque d'expérience du travail en commun, fut efficace et cohésive. La coalition fonctionna efficacement, malgré quelques problèmes d'interopérabilité du fait d'objectifs clairs qui permirent à la structure parallèle de prise de décision de fonctionner. La guerre du Golfe fut approuvée par les Nations Unies, l'opération *Allied Force* ne le fut pas. Bien que cela n'eut que peu d'effets sur les opérations elles-mêmes, l'approbation de l'ONU, qui est une manifestation de soutien mondial pour une opération, peut avoir un effet sur les arrangements institutionnels qui sont choisis pour exécuter les opérations. En d'autres termes, quand l'ONU approuve l'action, les états peuvent forger une coalition internationale conçue pour remplir la mission actuelle au lieu de compter sur une alliance régionale préexistante. Cependant, les facteurs qui donnent jour à l'approbation de l'ONU, comme la légitimité globale et le soutien pour la mission, une menace comprise universellement ou une violation claire d'une norme internationale appréciée par la communauté internationale, sont plus importants que l'approbation elle-même.

Table 3: Résumé des constatations

| | Danger | Partage des obligations | Coalition ou alliance | Cohésion |
|--|--|--|-----------------------|---|
| Coalition de la première guerre du Golfe et l'opération Desert Shield/ Desert Storm | Danger immédiat perçu par certains contributeurs à la coalition, mais pas tous. | Les États-Unis sont le plus grand contributeur, particulièrement en termes de forces, mais d'autres pays compensent les coûts différentiels des États-Unis en termes d'argent pour faire la guerre. | Coalition | Cohésion relativement facile à maintenir et à soutenir. |
| L'OTAN dans l'opération Allied Force | Crise humanitaire qui posait un danger d'instabilité régionale à quelques états membres. | Les États-Unis ont assumé la plus grande partie des coûts de l'opération <i>Allied Force</i> bien que les alliés européens aient assumé la plus grande partie des coûts de maintien de la paix après l'opération <i>Allied Force</i> . | Alliance | Cohésion plus difficile à maintenir et à soutenir. |

Les guerres d'aujourd'hui

Bien qu'une recherche en profondeur plus extensive sur les guerres en cours en Irak et en Afghanistan soit nécessaire pour faire des assertions non qualifiées concernant la structure institutionnelle, le partage des obligations et la cohésion, ces cas offrent aussi au moins un soutien superficiel aux idées contenues dans cet article. Avant tout, il est clair que le choix d'un mécanisme institutionnel est très important dans l'efficacité de la conduite de la guerre.

Faire la guerre en Afghanistan, principalement par voie de l'OTAN, a vu un taux élevé de pertes causées par tirs fratricides et des négociations continues entre alliés sur le partage des obligations⁶⁰. La structure de commandement à multiples couches cause aussi quelques problèmes. Par exemple, de 2008 à 2009, l'*International Security Assistance Force* – ISAF (Force d'assistance à la sécurité internationale) qui comportait environ 45.000 soldats, y compris environ 15.000 soldats américains, était sous le commandement du général David D. McKiernan alors qu'environ 19.000 soldats américains étaient assignés à la *Combined Joint Task Force 101*, qui faisait partie de l'opération *Enduring Freedom* sous le commandement du général Jeffrey Schloesser. Alors que beaucoup de ces complexités changèrent pendant le cours des opérations, elles ont surtout révélé les difficultés que l'on rencontre pour passer d'une structure d'alliance de temps de paix à une de temps de guerre. Ces difficultés étaient aussi clairement comprises dans l'émission

de restrictions qui avaient contrarié l'ISAF. Environ 50-80 restrictions connues limitent les chefs militaires de l'OTAN dans leurs opérations en Afghanistan. Cela affecte de façon profonde la flexibilité opérationnelle et aggrave les problèmes de partage des obligations. En d'autres termes, les troupes de certains pays occupent de l'espace sur le terrain et fournissent une certaine légitimité internationale, mais la différence sur le terrain est minime⁶¹.

En Irak, la grande coalition au début de l'opération *Iraki Freedom* créa aussi des problèmes de structure institutionnelle. Le niveau des forces des pays participants variait de façon très importante comme la division du travail. Alors que la grande coalition donna l'apparence d'une opération largement soutenue dans le monde entier, en fait les États-Unis durent payer un prix élevé en vies et en ressources pour assurer que même les plus petits pays étaient bien compensés. Les coalisés étaient restreints par leurs différentes règles d'engagement et la taille de la force variait de façon très importante parmi les états participants. Nous voyons pourtant qu'avec le temps la coalition s'adapte à la situation changeante sur le terrain. La force multinationale-Irak remplaça la *Combined Joint Task Force 7* et devint ensuite les *Forces US – Irak* en janvier 2010⁶².

L'Irak et l'Afghanistan nous offrent des preuves supplémentaires que le design de l'alliance et de la coalition empiète sur l'efficacité et la cohésion au combat. Alors que ces cas arrivent à leur conclusion inévitable, il deviendra plus facile de comprendre les arguments principaux offerts dans cet article.

Conclusions et recommandations de politiques

Les alliances militaires, et les coalitions, sont complexes dans leur fonctionnement en temps de guerre. Les structures de prise de décision qui favorisent la cohésion et le consensus en temps de paix entravent les opérations en temps de guerre. L'institutionnalisation des alliances qui améliore la transparence et facilite la coopération en temps de paix peut servir à saper l'efficacité au combat en temps de guerre. En outre, les alliances qui sont créées en temps de paix et opèrent en temps de guerre peuvent malgré tout souffrir de problèmes importants d'interopérabilité.

Les coalitions créées quand la guerre est imminente pour traiter d'un danger clair et présent, un danger qui est perçu vivement par les états participants, peuvent opérer efficacement quand elles sont conçues de façon appropriée. Le but des coalitions est souvent l'efficacité opérationnelle, par contraste aux alliances qui peuvent se concentrer davantage sur les dimensions politiques de l'efficacité. Dans

le cas de la première guerre du Golfe, les sensibilités culturelles culminèrent dans un système de prise de décision qui fonctionnait de façon efficace, particulièrement puisqu'il fut pris soin de l'intégration du personnel et des communications. L'absence d'infrastructure politique dans les coalitions, ironiquement, rend la coopération militaire opérationnelle plus facile. Une plus grande flexibilité et une plus grande adaptabilité dans le design sont possibles. Des pays forts peuvent utiliser des coalitions quand ils veulent combattre efficacement et des alliances quand ils sont plus concernés par la gestion de questions politiques plus larges. Par exemple, les États-Unis peuvent choisir l'OTAN comme leur véhicule au Kosovo et en Afghanistan parce qu'ils veulent que l'Europe soit investie dans le renforcement de l'état, plus que dans le combat contre un ennemi qui, militairement, est très faible⁶³. En outre, une raison pour laquelle les alliances de temps de guerre ont plus de problèmes de cohésion, surtout en matière de stratégie, pas nécessairement quant à l'objectif final, *est qu'elles demandent généralement un plus grand degré d'intégration que les coalitions*. Les demandes sur cette structure institutionnelle sont plus importantes et peuvent créer plus de difficultés dans la mise en oeuvre des plans de guerre. Dans le cas du Kosovo, ces conflits n'empêchèrent pas l'OTAN d'atteindre ses objectifs, mais la route fut difficile.

Les leçons ici portent sur la nature du multilatéralisme et le design des coalitions contemporaines⁶⁴. La cohésion est accrue et maintenue en temps de guerre par des objectifs clairs, des dangers qui sont compris de la même façon par les états membres et, quand on tient compte des différences culturelles, même en l'absence d'une chaîne de commandement unifié, l'intégration efficace du personnel est manifeste. Les implications ici sont que l'OTAN est une alliance extrêmement utile en temps de paix parce qu'elle se concentre sur l'efficacité politique, mais, en temps de guerre, des structures plus souples et plus adaptables sont nécessaires pour faire la guerre de façon efficace, accorder plus d'importance à l'efficacité opérationnelle est nécessaire.

Les implications de politiques sont simples. D'abord, une guerre de coalition ne garantit pas la légitimité. Avoir l'approbation de l'ONU est important parce que c'est un indicateur de légitimité mondiale. En l'absence de cette légitimité, quelle que soit la taille de la coalition, cette légitimité ne sera pas évidente. Deuxièmement, quand la participation des états comporte des restrictions et des règles d'engagement trop restrictives, les États-Unis peuvent vouloir évaluer l'implication sur la flexibilité opérationnelle avant le début de la mission. Surtout, il serait utile d'examiner de plus près le recours américain à des guerres multilatérales et développer

des critères pour déterminer si forger une coalition ou remettre en forme une alliance est approprié pour traiter du problème existant. Bien entendu nous ne pouvons pas faire de déclarations absolues sur la question de savoir si des alliances ou des coalitions devraient être utilisées pour la guerre ; un examen approfondi de la taille de la coalition et des subsides aux coalisés est cependant absolument approprié. Les États-Unis devraient utiliser des coalitions pour la guerre quand cela réduit le coût de la guerre en termes de vies et de ressources. La capacité de faire la guerre est le critère le plus important. Des coalitions flexibles de taille modeste sont probablement la réponse. Conserver nos alliances et approfondir notre engagement en temps de paix est absolument dans notre intérêt. La façon dont nous ajustons et transformons ces institutions en temps de guerre dépend de la mission.

L'étude des alliances militaires dans les relations internationales nous apprend beaucoup sur la façon dont ces alliances sont formées, maintenues et gérées. Il reste beaucoup de travail à faire pour mieux comprendre comment ces alliances, une fois formées, fonctionnent en temps de guerre et comment elles seront différentes des coalitions *ad hoc* formées pour des missions spécifiques. Comprendre les nuances et complexités des relations entre états, que ce soit au sein d'alliances, de coalitions ou entre ces institutions et leurs ennemis est indispensable à tout futur succès.

Notes

1. SMITH, Graeme, « The War on the Walls », *Globe and Mail*, 29 novembre 2007.
2. Voir WALTZ, Kenneth, *Theory of International Politics*, Reading : Addison-Wesley Publishing Co., 1979 ; WALT, Stephen, *Origins of Alliances*, Ithaca : Cornell University Press, 1987 ; WEITSMAN, Patricia, *Dangerous Alliances: Proponents of Peace, Weapons of War*, Palo Alto: Stanford University Press, 2004 ; WILLIAMS, Michael C., « The Institutions of Security: Elements of a Theory of Security Organizations », *Cooperation and Conflict* 32, no. 3, 1997, pp. 287–307 ; WILLIAMS, M. C. et NEUMAN, Iver B., « From Alliance to Security Community: NATO, Russia, and the Power of Identity », *Millennium: Journal of International Studies* 29, no. 2, 2000, pp. 357–87 ; et POULIOT, Vincent, « The Alive and Well Transatlantic Security Community: A Theoretical Reply to Michael Cox », *European Journal of International Relations* 12, no. 1, 2006, pp. 119–27.
3. BENSACHEL, Nora, *The Counterterror Coalitions: Cooperation with Europe, NATO, and the European Union*, Washington : RAND, 2003 ; SNYDER, Glenn H., « The Security Dilemma in Alliance Politics », *World Politics* 36, no. 4, 1984, pp. 461–95 ; SNYDER, *Alliance Politics*, Ithaca : Cornell University Press, 1997 ; et WEITSMAN, *Dangerous Alliances*.
4. Les alliances de temps de paix sont simplement des accords formels ou informels entre deux états ou plus qui veulent accroître (militairement) la sécurité nationale des états participants, opérant quand les signataires ne sont pas en guerre. Si la guerre commence et l'alliance n'est pas dissoute, elle devient une alliance de guerre. Si l'alliance dure au-delà de la guerre, elle redevient une alliance de temps de paix.
5. WEITSMAN, *Dangerous Alliances*, p. 35.
6. Ou d'un désir de créer une réponse à une crise internationale d'une façon qui renforce des institutions mondiales comme l'ONU pour qu'elles deviennent plus efficaces dans d'autres zones connaissant des problèmes. Je remercie Nora Bensachel pour cet élément.

7. WALKER, Frank, « Our Pilots Refused to Bomb 40 Times », *Sidney Morning Herald*, 14 mars 2004.
8. C'est une stratégie qui n'est pas sans coûts, ces alliances peuvent être sapées par une mission de guerre ratée ou criblée de conflits.
9. USCENTCOM, www.centcom.mil/en/about-centcom/our-history/.
10. US Department of Defense (DOD), *Final Report to Congress: Conduct of the Persian Gulf War*, Washington : DOD, 1992, p. 60.
11. *Id.* pp. 62–64.
12. USCENTCOM, « *Operation Desert Shield/Desert Storm, Executive Summary* », 1992 (Declassified), p. 1.
13. DOD, *Final Report to Congress*, 59-60. Annexe P de ce rapport, pp. 723-31 fournit des renseignements détaillés sur l'aide financière et en nature contributive par les coalisés.
14. J'opérationnalise *cohésion* comme je le fais dans « Intimate Enemies: The Politics of Peacetime Alliances », *Security Studies* 7, no. 1, 1997, pp. 156–92 and *Dangerous Alliances*, comme l'aptitude à se mettre d'accord sur des objectifs et sur les stratégies pour atteindre ces objectifs.
15. BENSACHEL, Nora, « *The Coalition Paradox: The Politics of Military Cooperation* », PhD diss., Stanford University, 1999, p. 50.
16. USCENTCOM, « *Operation Desert Shield/Desert Storm, 6* ». Pour un organigramme expliquant ces relations, voir BIN SULTAN, Khaled, *Desert Warrior*, New York : HarperCollins, 1995, pp. 244–47.
17. DE LA BILLIÈRE, Peter, *Storm Command: A Personal Account of the Gulf War*, New York : HarperCollins, 1992, p. 303. Khaled bin Sultan rapporte que « travaillant en parallèle, Schwarzkopf et moi étions souvent en accord étroit et immédiat. Nous avons parfois des désaccords importants et d'autres fois nous étions obligés de négocier pour atteindre un compromis. Il n'est pas un homme avec qui il est facile de traiter, mais moi non plus ». BIN SULTAN, *Desert Warrior*, p. 191. Voir aussi pp. 200–204.
18. USCENTCOM, « *Operation Desert Shield/Desert Storm, 7* ». Celles-ci étaient parallèles, quoique pas équivalentes, car l'engagement militaire américain était beaucoup plus important que celui de tous les autres. Voir BIN SULTAN, *Desert Warrior*, pp. 193–97
19. USCENTCOM, « *Operation Desert Shield/Desert Storm* », p. 11.
20. BENSACHEL, *Coalition Paradox* p. 73.
21. USCENTCOM, « *Operation Desert Shield/Desert Storm* », p. 570.
22. BENSACHEL, *Coalition Paradox* pp. 60–61 ; et DOD, *Final Report to Congress*, pp. 494 et 559. Bensachel soutient de façon convaincante que l'une des raisons les plus importantes du succès de la coalition était l'inefficacité des troupes irakiennes sur le terrain.
23. BENSACHEL, *Coalition Paradox*, p. 90 ; et G. W. Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed*, New York : Alfred A. Knopf, 1998, p. 342.
24. BIN SULTAN, *Desert Warrior*, pp. 32 et 265. Voir aussi le compte rendu de Sultan de ses « duels » avec le ministre français de la Défense, Chevènement, *id.*, chap. 26.
25. Voir WEITSMAN, P. A., « With a Little Help from our Friends? The Costs of Coalition Warfare », *Origins: Current Events in Historical Perspective* 3, no. 1, 2009, pp. 1–13.
26. Le coût différentiel plutôt que le coût total est une meilleure façon d'estimer les coûts encourus par les États-Unis. Le coût total comprend les dépenses que les États-Unis auraient faites même en l'absence de l'opération *Desert Shield/Desert Storm*, par exemple la solde régulière du personnel militaire en service actif. Le coût différentiel est celui encouru spécifiquement du fait des opérations, par ex : solde de danger imminent aux réservistes moins la solde régulière. Government Accountability Office –GAO, « *Operation Desert Shield/Storm: Update on Costs and Funding Requirements* », GAO-NSIAD-92-194, May 1992, p. 2. Voir BIN SULTAN, *Desert Warrior*, chap. 17 pour une discussion des contributions uniques de l'Arabie Saoudite et, par contraste, SCHWARZKOPF, H. Norman, *It Doesn't Take a Hero*, New York : Bantam Books, 1992, chaps. 19–20.
27. USCENTCOM, « *Operation Desert Shield/Desert Storm* », p. 1.
28. Voir TERASAWA, K. L. et GATES, W. R., « Burden sharing in the Persian Gulf: Lessons Learned and Implications for the Future », *Defense Analysis* 9, 1993, pp. 171–95, pour le déploiement de troupes par pays.
29. Voir WEITSMAN P. A., « The High Price of Friendship », *New York Times*, 31 août 2006.

30. TERASAWA, K. L., et GATES, W. R., « Burden sharing in the Persian Gulf: Lessons Learned and Implications for the Future », *Defense Analysis*, 1993 ; et BENNET, A., LEFGOLD, J. et UNGER, D., « Burden Sharing in the Persian Gulf War », *International Organization* 48, no. 1, 1994, pp. 39–75.

31. LAMBETH, Benjamin S., *NATO's Air War for Kosovo: A Strategic and Operational Assessment*, Washington : RAND, 2001, p. 10.

32. CLARK, Wesley, *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat*, New York : Public Affairs, 2002, pp. 168–69. La décision de faire une guerre aérienne fut lourde de conséquences, aboutissant en un conflit exacerbé sur le terrain. Voir IGNATIEFF, Michael, *Virtual War: Kosovo and Beyond*, New York : MacMillan, 2001, p. 96, sur l'échec de Clark d'avoir anticipé cette réponse..

33. On peut trouver les rapports quotidiens sur le développement de la campagne à www.nato.int/kosovo/all-frce.htm.

34. Belgique, Canada, République Tchèque, Danemark, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Luxembourg, les Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Espagne, Turquie, le Royaume Uni, et les États-Unis. Les trois nouveaux membres, République Tchèque, Hongrie et Pologne devinrent des membres à part entière de l'OTAN moins de deux semaines avant le commencement de l'opération *Allied Force*.

35. GAO, « *Operation Desert Shield/Storm* », p. 6.

36. *Id.*, p. 4.

37. Merci à Nora Bensahel de le faire remarquer.

38. L'action eut lieu la veille du 50^e anniversaire de l'OTAN, ce qui était symboliquement très important.

39. LAMBETH, *NATO's Air War for Kosovo*, pp. 207 et 185.

40. PETERS, John et al, *European Contributions to Operation Allied Force*, Washington : Rand, 2001, pp. 25–26.

41. *Id.*, p. 28.

42. STRISKLAND, Paul C., « USAF Aerospace—Power Doctrine: Decisive or Coercive? NATO's War over Kosovo, Yugoslavia: The Role of Air Power », *Aerospace Power Journal*, Fall 2000.

43. PETERS et al, *European Contributions to Operation Allied Force*, p. 26.

44. *Id.*, p. 40.

45. Voir BENSANEL, *Coalition Paradox* ; et LAMBETH, *NATO's Air War for Kosovo*, pp. 204–8.

46. CLARK, *Waging Modern War*, pp. 175–76.

47. *Id.*, p. 385 et pp. 396–99.

48. GAO, « *Operation Desert Shield/Storm* ».

49. Une journée normale pendant l'opération *Allied Force* voyait peut-être 500 avions décollant de 47 bases à travers toute l'Europe, se ravitaillant en vol, remplissant des missions de bombardement, se ravitaillant encore, retournant, et décollant pour une autre mission de bombardement pour un total de 35.000 sorties. KITFIELD, James A., « Another Look at the Air War that Was », *Air Force Magazine* 82, no. 10, 1999.

50. TIRPAK, John A., « The NATO Way of War », *Air Force Magazine* 82, no. 12, 1999.

51. PETERS et al, *European Contributions to Operation Allied Force*, pp. 18–24.

52. GAO, « *Military Operations* », 1999, p. 2.

53. GAO, « Kosovo Air Operations: Need to Maintain Alliance Cohesion Resulted in Doctrinal Departures », GAO-01-784, Washington : GAO, 2001, p. 3.

54. GAO, « Kosovo Air Operations » ; et GAO, « European Security », GAO-02-174, Washington : GAO, 2002, p. 1.

55. GAO, « *European Security* », p. 51.

56. DOD, *Final Report to Congress*, chap. II.

57. SLOAN, Elinor, « DCI: Responding to the US-led Revolution in Military Affairs », *NATO Review* 48, no. 1, 2000, p. 4.

58. Il est aussi important de noter ici que les états membres de l'OTAN ont joué un rôle important dans la coalition de la guerre du Golfe et ont sans aucun doute amélioré l'efficacité de la coalition. La structure de prise de décision de l'OTAN ne fut pas utilisée dans la coalition, mais il faut cependant reconnaître les relations de longue date entre certains états de la coalition. Sur la question des sensibilités culturelles, voir SCHWARZKOPF, *It Doesn't Take a Hero*, chap. 18.

59. Chaque membre garda un degré important de contrôle national, ce qui n'est pas simplement une condamnation de la structure de commandement elle-même, mais indique plutôt les problèmes de la guerre interarmées en général

60. Comme le soutient Bensahel, c'est l'expérience au Kosovo qui donna lieu aux accords bilatéraux entre les États-Unis et ses alliés dans les guerres subséquentes.

61. WEITSMAN, « *With a Little Help from our Friends?* » ; et LANDLER, Mark et ERLANGER, Steven, « Clinton to Press NATO Allies on Afghanistan Effort », *New York Times*, 4 décembre 2009.

62. AUERSWALD, David P. et SAIDEMAN, Stephen M., « *Caveats Emptor: Multilateralism at War in Afghanistan* », article présenté à la réunion annuelle de l'Association des Études Internationales, février 2009 ; et AUERSWALD et SAIDEMAN, « *NATO at War: Understanding the Challenges of Caveats in Afghanistan* » (article présenté à la réunion annuelle de l'Association Américaine des Sciences Politiques, 3–6 septembre 2009).

63. Voir www.mnf-iraq.com/.

64. Mes remerciements à J. Samuel Barkin pour souligner ce point.

65. Voir BENSAHEL, *Coalition paradox*.