

Points de mire



CEPES
CENTRE D'ÉTUDES DES POLITIQUES
ÉTRANGÈRES ET DE SÉCURITÉ

Chronique d'une fragilité persistante: les dilemmes politiques de la FIAS

Par Samit Battiss

Chercheur à la Chaire de recherche en politique étrangère et de défense canadiennes (UQAM) et doctorant à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Sur fonds d'enjeux nationaux électoraux (au Canada et au Pays-Bas) et internationaux (crédibilité et avenir de l'OTAN), les représentants nationaux des États membres se sont rencontrés à plusieurs reprises au cours de l'automne pour débattre des opérations en cours de l'Alliance atlantique et en particulier de l'Afghanistan, grande priorité opérationnelle de l'OTAN. Par ailleurs, des récentes critiques du ministre américain, Robert Gates, mettant en cause la compétence et la préparation des militaires alliés opérant dans le sud de l'Afghanistan, viennent ternir davantage l'image des militaires participant une opération des plus complexes qu'ait connu l'organisation militaire. Or, la fréquence de ces discussions et l'intensité des débats sur les scènes nationales ont mis en lumière les difficultés politico-militaires auxquelles se heurte la mission en Afghanistan et, plus généralement, ce genre d'opérations multinationales. Les désormais célèbres caveats (restrictions ou réserves nationales émises par les États participants) dont la levée devait intervenir après le sommet, soulignent deux aspects majeurs des opérations de ce type que sont au plan militaire, la multinationalité et sur le plan politique, la coopération internationale en matière de sécurité.

La multinationalité : un subterfuge politique nécessaire...

Exception faite des États-Unis, aucun pays occidental ne dispose aujourd'hui des moyens matériels et humains pour prendre seul l'initiative d'une opération militaire de moyenne ou de grande envergure. Agir en dehors de tout légitimité internationale ou mandat du Conseil de sécurité des Nations unies, n'est pas impossible comme le démontre le cas irakien mais reste en pratique, rare. La multinationalité des forces armées est devenue chose courante en raison de l'efficacité de l'OTAN en tant que vecteur d'interopérabilité. La logique politique et militaire disparue de la guerre froide, les schémas classiques de la guerre se devaient de suivre l'évolution d'un monde qui fait face à de « nouveaux » types de menaces et de conflits. La doctrine d'emploi des forces des États occidentaux a évolué vers davantage d'interventions expéditionnaires, comme en témoigne les regroupements par spécialisation au sein de structures pré-organisées (groupements tactiques de l'Union européenne et force de réaction rapide de l'OTAN).

Au fondement de toute entreprise visant à mettre sur pied une coalition militaire, se pose la question des États.

Tout d'abord, il faut trouver les nations participantes et s'accorder sur le partage des responsabilités. Le processus en lui-même peut être long notamment si l'intervention doit avoir lieu dans une région sensible ou au contraire, sans intérêts particuliers. Les discussions ont pour but, comme dans un processus décisionnel domestique, de fixer les objectifs politiques poursuivis auxquels les militaires devront se conformer et les atteindre. La mission en Afghanistan, ses 36 États participants, ses différentes déclinaisons (Liberté immuable, FIAS, MANUA), ses multiples volets (militaire, humanitaire, développement) et ses zones de responsabilité (équipes provinciales de reconstruction) témoignent de la complexité du processus. Les responsables politiques s'emploient ensuite à constituer la force mais surtout à définir les attributions du commandant de l'opération et du commandant de la force. Lié à ce processus, s'engage une démarche éminemment politique de marchandage des postes, à responsabilité ou non. En effet, les États favorisent le plus souvent la coopération, voire l'intégration, dans la mesure où celles-ci sert leurs intérêts. Cependant quand ce processus commence à prendre une certaine dimension, rentre en ligne de compte l'autorité exercée par chaque État sur son personnel civil et militaire affecté à la mission, ce qui complique encore la donne et engendre parfois des ralentissements.

...mais pas suffisant

Si la multinationalité permet au pays instigateur d'une coalition de ne pas se lancer seul dans une aventure militaire, pas essence incertaine, elle lui permet également de ne pas avoir à assumer seul un éventuel échec. Principe militaire et stratégique par les États-majors occidentaux, la multinationalité relève avant tout du politique et son efficacité opérationnelle n'est pas systématique au regard des leçons apprises ces quinze dernières années. Plus que la mutualisation (mise en commun) des capacités militaires des nations participantes, c'est leur poids politique que l'on cherche à conjuguer.

Or, dans le cas de la mission en Afghanistan, cette synergie fait défaut. Certes, la conférence tenue à Londres de janvier 2006 et le Pacte pour l'Afghanistan, fixent comme but ultime de la mission de faire de ce pays un État à la fois, sûr et en paix avec lui-même et avec ses voisins, économiquement autosuffisant; prospère, capable d'assurer les services fondamentaux; gouverné comme un État de droit. Or, ces objectifs semblent très difficilement atteignables, au moins à moyen terme. Plus qu'une difficulté liée à la situation conjoncturelle et intrinsèque de l'Afghanistan, à l'environnement stratégique mondial, des voix s'élèvent qui mettent

en avant des raisons d'ordre structurel propres à l'organisation et posent la question de la pertinence de l'OTAN comme acteur présent et futur dans la gestion de la crise afghane. Commandant militairement la FIAS, l'OTAN est plus que jamais au centre du dispositif. Sa réactivité aux diverses dimensions de l'environnement afghan (processus politique, enjeux sociétaux) conditionne directement le succès de la mission, et ce davantage dans un environnement institutionnel multinational flou, où l'articulation entre les différentes cultures militaires et savoir-faire aurait du être fondée sur une vision réelle politique, plus solide, globale et de long terme.

La complexité géographique et l'hétérogénéité culturelle de l'environnement afghan induit de nouvelles contraintes qui forcent les dirigeants politiques et les acteurs de la gestion de crises à repenser tant les méthodes de planification, opérationnelle et stratégique, que la façon d'envisager les problèmes et leurs solutions. Cela implique la refonte de certains outils institutionnels et la redéfinition du concept stratégique de l'Alliance. Ainsi, la réécriture du concept stratégique de 1999 intégrerait les problèmes ou préoccupations et poserait une hypothèse pour remédier à la situation, en mettant l'humain au cœur du concept et en désacralisant la prétendue supériorité technologique occidentale. Il devrait proposer un cadre général novateur d'action des forces (terrestres, en particulier) quant à leur rôle, leurs aptitudes (souplesse et robustesse, variété de missions, autonomie d'action) et leur organisation (création de quartiers généraux « multinationalisables » dans chaque pays).

L'interopérabilité ou comment gérer le différentiel culturel

Les membres d'une coalition se doivent d'être en mesure de penser l'accomplissement de la mission et de maîtriser des techniques communes, et bien évidemment parler la même langue opérationnelle afin de réagir de façon cohérente face aux événements sur le terrain. Or, il demeure un différentiel non négligeable d'interopérabilité entre les acteurs militaires et civils opérant sur le théâtre afghan, et ce malgré les efforts nombreux, ces vingt dernières années, à travers de programmes coûteux d'entraînements en commun. Ensemble des attitudes et croyances préférées au sein d'une institution militaire, à propos de l'objet politique de la guerre et de la méthode stratégique et opérationnelle la plus efficace pour l'atteindre, une culture stratégique ne saurait réellement exister au sein de l'OTAN en raison de la variété des traditions militaires. Aussi, cette culture stratégique ne saurait être uniquement le fait des désirs d'un État à la tête d'une organisation, parce que déterminé en partie par un grand nombre de variables qui ne vont pas toutes affecter de la même façon l'identité stratégique des acteurs. En termes de perception, des différences existent entre les visions stratégiques américaine et nationales de certains États européens influents (Allemagne, France et Royaume uni) sur ce qui englobe le collectif.

Fer de lance de l'activité des Alliés en Afghanistan, les équipes provinciales de reconstruction (EPR) tentent de combiner sécurité et travaux de développement concrets grâce à leur composition mixte (civile et militaire). Il n'existe cependant pas de normes communes à toutes les EPR. Chaque équipe nationale a un mandat qui lui est propre et agit selon des expériences et savoir-faire avant tout nationaux. Par ailleurs, sans être exclusives d'autres formes d'explications, les données géopolitiques et culturelles d'une nation ou d'un groupe de nations affectent irrémédiablement les postures stratégiques. Le différentiel culturel entre les participants conduit ces derniers à émettre des réserves ou des restrictions pour des raisons nationales, connues sous l'expression latine *Caveat emptor* (« que l'acheteur soit vigilant ») qui implique que les forces nationales mises à disposition d'une coalition multinationale soient utilisées selon des prescriptions et limitations nationales contraignantes. Mise en garde, mode d'emploi limitatif, restriction à ce que le commandement peut faire avec les troupes et les matériels relevant de tel pays "membre" ou "partenaire", le *caveat* trouve sa source dans la particularité militaire et identitaire d'une nation participante. Il est un frein à la capacité intrinsèque de la coalition de fournir des services à ses sous-systèmes, unités ou forces qui la composent, et d'en accepter et d'en utiliser pleinement les potentialités. Ces restrictions peuvent être plus ou moins ouvertes et de nature diverse : d'ordre géographique, mais aussi celles visant à restreindre les partenaires avec lesquels les personnels peuvent opérer, ou encore ceux liés à l'usage des armes (choix des armes, règles d'engagement du feu, etc.) rejoignant alors les règles d'engagement.

Ainsi, la FIAS se voit amputer de certains de ses éléments au nom d'intérêts nationaux. Contourner les restrictions surtout géographiques émises par certains États relève de l'acrobatie militaire au sein des états-majors mais n'est pas impossible. Aussi les commandants des nations ayant des *caveats* peu contraignants peuvent faire preuve d'inventivité afin de relever les défis posés et atténuer les effets négatifs de telle ou telle restriction. Par ailleurs, comme l'expérience des Balkans le montre, au niveau tactique et opératif, les états-majors des pays ayant des postures semblables sont incités à identifier des niches de missions à mener conjointement, voire à établir des matrices d'intervention communes. Enfin, l'influence au sein d'une coalition multinationale était, et est toujours, proportionnelle au nombre de soldats alignés. Mais également, à l'instar du Canada, moins un État a de *caveats* et en situation de contribuer honorablement, peut prétendre à être davantage un État écouté, influent et respecté parmi ses pairs que d'habitude. A tout malheur quelque chose est bon...