

OPÉRATIONS DE STABILISATION

FAIRE LA GUERRE, MAINTENIR LA PAIX

PAR

RICHARD COBBOLD (*)

Le samedi 2 octobre 2002, un article du *Daily Telegraph* (édition de Londres) affirmait que le ministre des Finances, Gordon Brown, opposé au coût des projets du ministère de la Défense de contribution militaire à la coalition dirigée par les Etats-Unis pour une frappe contre l'Iraq dans les mois à venir, avait réclamé des options moins onéreuses. Bien que cette information ait été rapidement démentie, et qu'elle ne contienne probablement qu'une très petite part de vérité – voire aucune –, elle soulève certaines questions, notamment au sujet des forces militaires actuelles, qu'elles soient destinées à la guerre ou à des opérations de stabilisation.

Au XXI^e siècle, nous ne sommes plus tant engagés dans des guerres de survie nationale que dans des « guerres choisies ». Il peut exister des raisons pressantes d'engager des guerres spécifiques, et la nature de ces conflits peut être grave, mais il ne s'agit pas de guerre de survie au sens traditionnel. Certes, il semble que les Etats-Unis considèrent la « guerre contre le terrorisme » actuelle comme une guerre de survie, même s'il existe beaucoup d'options quant à la manière de la mener. Ceci posé, considérons que les coûts d'opérations spécifiques sont calculés comme des coûts additionnels aux coûts normaux de détention, d'entretien, d'équipement, d'entraînement et de disponibilité des ressources. Ainsi la mesure d'un engagement dans une opération peut être prise en termes financiers. Dans une guerre de survie nationale, l'engagement est presque illimité et la dépense projetée doit être ajustée afin de correspondre au danger encouru. L'ensemble des exigences requises des forces britanniques est exprimé dans l'Examen de Défense Stratégique (*Strategic Defence Review*), remanié dans le Nouveau Chapitre (*New Chapter*) de 2002. Cela constitue un point de départ théorique plus qu'une limite implicite : en gros, le programme financier du ministère de la Défense est établi tous les ans, afin d'allouer des fonds permettant la disponibilité des forces; un Fonds de contingence central (*Central Contingency Fund*), extérieur au ministère, fournit les ressources additionnelles pour les opérations en cours. Les dépenses de ce Fonds sont décidées librement. Naturellement, les décisions clefs sur les forces mises en œuvre pour les opérations

(*) Contre-amiral, directeur du Royal United Services Institute (RUSI). Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur et ne doivent pas être interprétées comme reflétant la position du RUSI.

sont faites conjointement avec l'ensemble des ministères. Les options possibles restent donc ouvertes.

Un choix plus stratégique, voire politique, existe sur la « cohérence » ou l'« incohérence » d'une contribution. Une contribution cohérente peut être conduite de façon autonome au niveau national, si elle est cohérente au niveau opérationnel – c'est-à-dire sous commandement national à un niveau suffisamment élevé. Cela confère à la nation qui y contribue une assez grande influence sur la conduite des opérations. Le Royaume-Uni a fourni une contribution de ce genre lors de la guerre du Golfe, comme pour le Kosovo, même si, à cette occasion, l'intervention au sol ne s'étant pas heurtée à une résistance armée, il s'est agi plutôt d'une opération de renforcement de la paix, transformée par la suite en opération ordinaire de stabilisation. En revanche, en Afghanistan, la contribution britannique était incohérente, ou segmentée, dans la mesure où les capacités étaient fournies en conformité exacte avec les requêtes des Etats-Unis. Celles-ci comprenaient des missiles Tomahawk d'attaque au sol, le ravitaillement en carburant d'aéronefs en vol, des forces spéciales, une reconnaissance photo, des hélicoptères de renfort et des troupes entraînées au combat en montagne. Si le dirigeant de la coalition est puissant, une contribution incohérente peut paraître préférable, surtout parce que la conduite des opérations s'en trouve facilitée.

Si les mêmes partenaires se retrouvent régulièrement et si les mêmes capacités sont sollicitées, une spécialisation des capacités devient souhaitable. Elle présente néanmoins des inconvénients : les mêmes partenaires ne se retrouveront pas toujours ensemble dans une coalition volontaire ; la perte d'autonomie militaire des Etats sera aggravée et l'éthique militaire altérée ; les mêmes capacités ne seront pas utiles dans tous les cas et donc ne seront peut-être pas disponibles. Si une gamme complète de ressources devait rester prête à l'emploi, cela pourrait se traduire par une dépense excessive. Pour des pays comme le Royaume-Uni et la France, qui ont des engagements nationaux résiduels, un degré important d'autonomie nationale est probablement indispensable. Elles n'en disposent pas moins de la capacité d'apporter des contributions cohérentes ou incohérentes.

Un choix existe par ailleurs sur le type des ressources qui doivent être fournies. Etant donné que le coût des opérations est calculé séparément du coût du maintien des forces existantes, les montants des diverses options de déploiement peuvent être très variables. Les forces au sol en déploiement doivent prendre avec elles tout un train logistique d'un coût additionnel assez élevé, tandis que les forces navales sont construites de façon à conserver toute leur logistique en permanence ; au premier niveau d'estimation, leurs seuls coûts additionnels sont les munitions utilisées. Cela peut expliquer pourquoi un certain nombre d'Etats partenaires sont désireux d'apporter une contribution navale à une coalition, alors que son utilité n'est pas

tout à fait claire. Il convient donc de s'assurer qu'un système comptable ne domine pas les décisions militaires ; il est également légitime de se demander si les coûts initiaux de l'acquisition et du maintien de forces navales ne sont pas trop élevés, en termes de performances anticipées, par rapport aux forces terrestres. Ce ne sont ici que des exemples.

IDENTITÉ DES OPÉRATIONS DE STABILISATION

Le but de ces remarques était de servir d'introduction. Les opérations de stabilisation peuvent être définies très précisément, mais tel n'est pas ici notre objet. Ces opérations sont nécessaires après un conflit ou en cas d'effondrement d'un État. Leur fonction est de restaurer l'ordre, de créer et de maintenir un environnement où les services publics peuvent être rétablis et l'infrastructure civile reconstruite, afin d'amener la restauration d'un gouvernement civil. Les militaires rendent les choses possibles pour les autres. Pour parler crûment, la guerre détruit un régime inacceptable, puis les opérations de stabilisation occupent le terrain pendant qu'une formule meilleure est mise en place pour l'avenir. Durant la transition, elles peuvent transformer les régimes.

Concrètement, les fonctions sont les mêmes que celles des opérations de soutien de la paix, c'est-à-dire le maintien de la paix jusqu'à son rétablissement. Ces termes sont ici utilisés de manière presque interchangeable. Cependant, les opérations de stabilisation ne sont pas comparables au maintien de l'ordre public, même si le rôle de la police comme celui de l'armée y sont vitaux. La différence essentielle réside dans le fait que les opérations de stabilisation doivent être capables de contrer efficacement une opposition armée et, si nécessaire, de maîtriser une escalade du conflit. Ainsi, les opérations de stabilisation doivent s'amalgamer aux forces de combat afin de garantir une sécurité stable. Pour une grande partie des opérations « post-post-Guerre froide », cela signifie un ajustement avec les forces des États-Unis. Ainsi, aucune limite claire entre la conduite de la guerre et les opérations de stabilisation ne peut être tracée, malgré leur différence de nature et la distinction entre elles.

MODIFICATIONS DE LA GUERRE

La nature de la guerre est en train de changer : ce phénomène a débuté à la fin de la Guerre froide et continue après le 11 septembre 2001. Ces changements, loin d'être instantanés, sont apparus de façon irréversible sur une échelle de temps différente. Quelques-uns furent amenés par des avancées technologiques, d'autres par le changement de l'environnement de sécurité. Les changements technologiques ont garanti une puissance fantastique à

toute coalition dirigée par les Etats-Unis dans le cadre d'un conflit classique : de cela découle le fait que les ennemis du camp occidental ne se confrontent pas directement aux forces occidentales, mais recherchent plutôt un engagement asymétrique, où le pouvoir des Etats-Unis peut éventuellement être neutralisé et de grands dommages être causés, en premier lieu à des cibles non militaires; les adversaires modifient également leurs formes de combat et ce, avec probablement la possibilité de le faire de façon plus souple que l'Occident. La nature du combat classique, à son plus haut point d'avance technologique, tend donc à éloigner les opérateurs du point d'application de la violence, même si l'ennemi – et les civils – restent le cœur de la cible ou sa périphérie. Le temps apparaît resserré, grâce à des capteurs sensibles reliés à des armes de précision à longue portée par des systèmes de communication, de telle manière que la décision de lancer des attaques peut être prise au moment opportun, par les personnes adéquates.

Cela est facilité par les « équipements commandés en réseau », qui maximisent l'impact d'une force tout en minimisant les équipements requis pour la produire. La conduite d'une guerre repose sur l'efficacité des systèmes d'information : l'objectif est d'obtenir la suprématie totale de l'information, ainsi qu'une vision complète de la situation pour ses propres forces, tout en l'entravant pour l'ennemi. L'éloignement accru des opérateurs fait que davantage de plates-formes – air, terre et mer – sont appelées à fonctionner sans personnel, même si l'ensemble du système demeure sous contrôle humain. Les véhicules aériens sans pilotes sont probablement à l'avant-garde de cette évolution; le lâchage récent, par un Predator UAV, d'un missile Hellfire contre un véhicule apparemment rempli de terroristes dans le désert du Yémen, donne un avant-goût de ce qui va suivre : c'est un exemple de combattant devenant asymétrique à son tour, bien que d'autres puissent arguer de ce qu'il ne s'agit que d'une nouvelle tactique dans une stratégie manœuvrière, alors même que l'incident a établi un précédent juridique névralgique pour l'avenir. Le rythme des avancées technologiques, fondé sur les recherches et les efforts de développement énormes des Etats-Unis, a laissé loin derrière les capacités européennes. Les problèmes d'interopérabilité s'en trouvent accrus, d'autant plus que les dépenses supplémentaires censées assurer un ajustement des partenaires d'une coalition avec les Etats-Unis peuvent être trop élevées pour eux. Comme elles s'additionnent à l'acquisition de nouvelles capacités, les Etats-Unis sont soumis à une pression d'investissement dans un rétro-ajustement. Cela soulève alors le problème de savoir si les Etats-Unis veulent vraiment des alliés militaires, ou s'ils préféreraient tout simplement agir seuls.

Conduire des opérations militaires à distance est moins facile pour des actions terrestres que pour des actions aériennes : posséder des systèmes avancés permet aux forces terrestres d'atteindre une proportion de morts très élevée chez l'ennemi; la suprématie en matière aérienne comme dans le

domaine de l'information mène non seulement à une grande efficacité, mais aussi à la protection des forces engagées.

Si néanmoins l'ennemi décide avec bon sens qu'il ne souhaite pas être la cible d'un « tir aux pigeons » et qu'il adopte des tactiques asymétriques, les forces d'une coalition pourraient être confrontées à de nouveaux problèmes. Premièrement, l'ennemi peut placer ses installations militaires clefs à côté d'endroits civils sensibles, par exemple, des mosquées, des écoles et des hôpitaux, faisant de ces installations militaires des zones interdites, même avec les armes les plus précises. En second lieu, l'ennemi peut se retirer dans les villes et obliger la coalition à l'en faire sortir par une guerre urbaine. Sans vouloir suggérer qu'il s'agit d'une tactique applicable par Saddam Hussein – bien qu'elle puisse être tentante –, ce problème conceptuel représente l'antithèse d'une guerre menée de loin. Combattre dans des zones aménagées n'est pas précisément un acte guerrier où l'Occident souhaite être impliqué, que ce soit de façon doctrinale, politique ou émotionnelle. Les Israéliens sont en train de développer, par nécessité, une capacité formidable de guerre urbaine, mais dans les circonstances actuelles, ce type de combat n'est pas forcément politiquement acceptable dans un grand nombre de sociétés occidentales.

CHANGEMENTS DANS LES OPÉRATIONS DE STABILISATION

La nature très exigeante de l'antagonisme fait que les Etats-Unis auront probablement envie et besoin d'alliés, en particulier pour les opérations de stabilisation. La puissance militaire peut disperser facilement des forces inférieures rassemblées contre elle. Cependant, l'antagonisme ne cesse alors pas pour autant d'exister : il ne fait que s'effacer, pour revenir peut-être à un moment plus propice. L'opposition asymétrique – en d'autres termes le terrorisme – n'est pas contrainte par des contrôles politiques ou par les lois de la guerre. On peut alors s'interroger sur la résolution des Etats-Unis à se plier aux lois de la guerre, désormais considérées comme désuètes.

Le déclenchement d'opérations de stabilisation ne signifie pas que l'activité terroriste a cessé, même si elle peut opérer une retraite temporaire ou stratégique. A la fin de la phase du conflit surviendra probablement une période où les futurs défenseurs de la paix auront gagné « les cœurs et les esprits », avant que la lune de miel ne s'achève et que les forces de stabilisation ne soient tenues responsables des privations souffertes par la population civile. Pendant cette période, les défenseurs de la paix doivent faire passer le message suivant : ce à quoi on peut parvenir est bien meilleur pour ceux qui sont concernés que ce qui précédait. Il faut également éviter que les victimes de la guerre ne puissent être envisagées comme les meilleures recrues des terroristes. A cette fin, les défenseurs de la paix doivent gagner

la confiance et, pour cela, faire montre d'un visage humain, si possible souriant, derrière l'appareil de la guerre. La protection par la force peut y être subordonnée et la distance entre les défenseurs de la paix et la population locale – laquelle peut contenir des terroristes – doit être réduite au minimum.

C'est une des différences importantes entre la conduite de la guerre et le maintien de la paix, mais il ne faut pas être naïf. Se rapprocher, communiquer avec les populations locales n'engendre pas seulement la confiance, mais fournit également une connaissance vitale de l'endroit, souvent de grande valeur pour la suite. Cette connaissance, plus humaine que technique, jointe à la confiance, peut provoquer une nouvelle dynamique, un cercle vertueux. Se rapprocher de la population présente des risques, mais si c'est un succès, alors, cela constitue en fait une menace pour tout terroriste évoluant au sein de cette même population. Les stratégies ennemies, telles que les attentats-suicides, peuvent réduire les avantages du maintien de la paix à visage humain. Dans le même temps, si les défenseurs de la paix doivent se retrancher dans une doctrine de protection intégralement par la force, alors la perte sera grande.

Ainsi l'optimisme ne doit pas être aveugle. Les défenseurs de la paix doivent être capables de contrôler la montée de la violence. Pour cela, ils doivent montrer une capacité crédible. S'ils ne peuvent l'empêcher, ils peuvent en être réduits à combattre sans les capacités nécessaires. Contrôler l'escalade de la violence demande des capacités de type C3ISR, semblables en principe à celles employées par les combattants. Cela est nécessaire non seulement pour s'adapter aux combattants, mais aussi parce que l'ennemi, tout en décrivant les technologies de la mondialisation, se met rapidement à utiliser des systèmes d'information modernes, souvent complexes, pour communiquer et coordonner ses opérations. Un avantage supplémentaire est que, dans les circonstances appropriées, une présence massive sur le terrain peut être réduite sans diminuer les équipements. En outre, dans certaines situations, la présence d'un nombre élevé de troupes disciplinées peut avoir un effet stabilisant.

De petits détachements de troupes devront savoir de façon précise ce qui se passe dans leur zone – un tableau d'opérations courant – et les jeunes commandants devront prendre des décisions rapides qui pourront avoir des répercussions vastes – d'où le concept de « guerre des caporaux » et de « caporal stratégique ». C'est une des raisons pour lesquelles le caporal est stratégique et peut-être, de plus en plus, que le réseau où il travaille est efficace : le caporal peut actuellement demander de l'aide aux unités voisines ; bientôt, il sera capable, si nécessaire, d'obtenir de l'aide sous forme d'une flotte aérienne de proximité, qui arrivera en quelques minutes, voire en quelques secondes, et changera la forme des événements. Le même réseau pourra à terme s'ajuster à ce que voit et rapporte le caporal jusqu'au bout

de la chaîne de commandement, avec son corollaire : le commandant en chef pourra être tenté de communiquer directement avec le caporal et de diriger ses décisions de l'arrière.

Une autre raison qui donne au caporal une position stratégique est la pression presque inévitable exercée par les médias, gardiens de la sensibilité publique. Comme les combattants, les terroristes et les soldats de la paix, les journalistes auront de bons systèmes de communication, qu'ils utiliseront avec enthousiasme. Le rythme de la transmission des nouvelles est plus rapide que celui de la guerre ou du maintien de la paix. Les journalistes ont donc constamment besoin d'angles différents et, pendant les opérations de stabilité, à la différence des combats, ils bénéficient d'un droit de déplacement largement illimité : ils peuvent donner des nouvelles de toutes les perspectives, de tous les fronts, pendant les opérations de stabilisation ; ils feront état, sans crainte, de tous les erreurs, excès, et inefficacités attribués aux soldats de la paix et fourniront généreusement aux terroristes l'oxygène de la publicité. Cependant, si les journalistes sont un démon nécessaire à une société démocratique, ils augmentent le fardeau des commandants subalternes des opérations de paix d'une façon inacceptable pendant les combats : à moins d'être contrôlés – ce qui est notoirement difficile –, ils peuvent constituer un risque pour la sécurité tactique.

Les ONG jouent également un rôle nécessaire pour la stabilisation et la reconstruction après les conflits, mais ils préservent leur indépendance face aux gouvernements et soulignent soigneusement qu'ils ne sont pas sous le commandement des militaires. Ils ne doivent pas l'être, mais il est parfois difficile de faire passer le message selon lequel une coopération et une communication entre eux peut être mutuellement bénéficiaire, leur permettant de remplir plus rapidement leurs objectifs. Les ONG peuvent concevoir leurs objectifs comme opposés, au moins en partie, à ceux de l'armée et chaque groupe peut trouver irritantes les tactiques de l'autre. Elles peuvent exploiter avec une habileté sans scrupule leurs liens avec les médias pour assurer la publicité de leur point de vue. Ordinairement, ce sont les militaires qui sont conduits à prendre l'initiative de contacts pour une meilleure compréhension.

LE RYTHME DES ÉVÉNEMENTS

Pendant la Guerre froide, les événements survenaient à un rythme glaciaire, de telle sorte que, par exemple, on a pu consacrer plus d'attention à la projection à long terme de la nature et de l'incidence des conflits où le Royaume-Uni s'est trouvé engagé, sous le nom pittoresque de « hors zone ». Dans les années turbulentes suivant immédiatement la Guerre froide, la nature et la fréquence des opérations de stabilisation a changé. Il est certain que les soldats de la paix ont compris que maintenir l'impartialité entre

deux camps bien définis n'était plus une doctrine efficace. Ni la guerre des Malouines ni la guerre du Golfe n'ont requis d'opérations de stabilisation, puisque leur objet était de recouvrer un territoire. En revanche, les divers conflits de l'ex-République yougoslave ont installé un schéma où une guerre brève est suivie par une période plus prolongée d'opérations de stabilisation. En dépit de cette prolongation, il est certain que la période initiale de maintien de la paix est la plus problématique : elle risque d'être chaotique, donc dangereuse. Selon qu'elle est bien ou mal gérée, cette période initiale donne le ton des périodes suivantes : les acteurs initiaux de la paix doivent être capables de se déployer plus rapidement sur le théâtre des opérations et se montrer plus habiles à restaurer l'ordre dans le désordre, plus mobiles sur le terrain et mieux à même de collaborer efficacement avec les combattants.

Pour le Royaume-Uni, le « nouveau chapitre » de l'« Examen de défense stratégique » précise que les demandes concurrentes les plus pressantes proviennent de la multiplication d'opérations ou d'engagements plus restreints. Si des nuées de guerres courtes précèdent chacune une période de paix plus longue, alors il est presque inévitable que les engagements de maintien de la paix ne s'achèveront pas au même rythme que d'autres commenceront et on est alors assuré d'excéder les capacités des pourvoyeurs d'opérations de stabilité. Il est très important, surtout pour les pays les plus susceptibles de contribuer à des opérations de stabilisation précoces, de trouver un mécanisme qui maintienne sous contrôle le volume des engagements. Le Royaume-Uni a ainsi souhaité pouvoir envoyer les premiers contingents sur les lieux, mais à condition que ceux-ci soient aussi les premiers à partir : cette dernière condition est demeurée jusqu'à présent exceptionnelle.

Si l'on considère qu'il n'existe pas de réserve inépuisable de pays désirant envoyer des contingents pour défendre la paix, il faudra trouver un moyen de réduire les besoins globaux correspondants, soit en mettant plus vite fin à ces opérations, soit en réduisant rapidement la dimension des forces. On se retrouverait toutefois face au danger de voir les antagonistes devenir souterrains, assurés de ressortir bien vite, une fois les défenseurs de la paix partis.

DIVISION DU TRAVAIL

Plusieurs types de division du travail sont à envisager : division entre les différentes formes de combat, division entre le combat et les opérations de stabilisation, division entre les tâches incombant aux membres d'une coalition, voire à l'intérieur d'un même pays.

Les combattants prédominants sont les Etats-Unis : pendant la campagne aérienne du Kosovo, les Américains ont fourni 80 % des sorties aériennes de combat, la proportion d'efficacité étant légèrement plus élevée ; pour l'Afghanistan, les chiffres étaient encore plus imposants. Si cette mode semble

devoir continuer, dans le même temps, un tableau assez différent se dessine en contrepoint : ainsi, s'il y avait eu une invasion guerrière du Kosovo, les chiffres auraient été presque inversés, puisque les Européens ont fourni le gros des forces terrestres ; de même, en Afghanistan, l'Alliance du Nord a fourni l'essentiel des opérations terrestres classiques, grâce à des moyens bien renforcés par la Russie et surtout l'Amérique, ce qui l'a fait agir en émissaire de ces pouvoirs. En revanche, il apparaît probable que les Kurdes en Iraq ne seraient pas pleinement capables de tenir ce rôle efficacement. On peut ici trouver l'explication du désir des Etats-Unis d'avoir des alliés, même si ces derniers leur paraissent quelquefois exaspérants.

Quand le combat est à distance et à haute technologie, le besoin d'alliés est moindre, mais quand il s'agit d'être enfoncé jusqu'aux avant-bras dans la boue et les tirs – en contraste avec un joli scénario de guerre propre du désert –, apparaît un besoin viscéral de partager la charge. Dans le domaine des forces spéciales, il semble y avoir une répartition véritable, bien qu'il existe un flou légitime sur l'identité de celui qui contribue et sur la mesure de cette contribution. La charge peut être répartie de façon géographique aussi bien que fonctionnelle : les alliés les moins équipés s'occuperaient de tâches moins lourdes, comme ce fut le cas durant la guerre du Golfe, quand les dragueurs de mines de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) étaient stationnées bien loin de l'action et des concentrations les plus probables de mines.

La raison politique pour laquelle les Etats-Unis ont besoin d'alliés dotés de capacités militaires repose sur la légitimité internationale. Cependant, les alliés ne peuvent avoir d'influence politique que s'ils disposent d'une capacité militaire crédible. Il est clair que la mesure de l'aide offerte affectera la possibilité d'exercer une telle influence. Vers la fin 2001, le Royaume-Uni a fourni plus de 70 officiers de terrain au Commandement central américain en Floride. Avec cette sorte d'influence, le Royaume-Uni avait clairement un moyen interne d'agir à l'interface entre la guerre et l'opération de stabilité qui l'a suivie, l'ISAF. Il semble logique que les Etats-Unis préfèrent des alliés qui les ont aidés par le passé, qui possèdent une volonté politique favorable et des moyens militaires crédibles et avec lesquels un rapport d'interopérabilité est établi.

Du point de vue des alliés, il reste à décider comment servir au mieux leurs intérêts nationaux. Ces pays ne soutiendront pas les Etats-Unis en dépit de leurs intérêts tels qu'ils les perçoivent, aussi complexe la description de ces intérêts soit-elle. Ainsi, les deux principaux fournisseurs européens d'aide militaire, le Royaume-Uni et la France, poursuivent leur tâche d'alliés utiles de façons différentes : le Royaume-Uni travaille de l'intérieur, tandis que la France affirme ses choix de l'extérieur. En définitive, les deux sont présents le jour J. Les plus loyaux ne sont cependant pas toujours décidés à agir : ainsi, le Royaume-Uni ne s'est pas joint aux Etats-Unis

durant la guerre du Vietnam – une guerre décidée par les Etats-Unis –, en dépit des reproches américains. Cependant, les raisons pour ne pas s'allier peuvent aussi ne pas être claires : ne pas agir peut en réalité signifier que l'on manque de moyens, déficit enveloppé par une rhétorique sur la morale et sur l'intérêt national.

Les Etats-Unis ne sont pas toujours à l'initiative des opérations de stabilisation, mais ils doivent remplir deux fonctions vitales et dominantes : d'abord, en étant à la tête des combats, ils créent le cadre de ces opérations ; ensuite, la tâche ultime de contrôler l'escalade à son plus haut niveau et de revenir à la guerre en cas d'échec des opérations de stabilisation leur appartient. Ainsi, les Etats-Unis maintiennent une main sur le gouvernail, même quand ils sont ostensiblement non impliqués. La « guerre contre le terrorisme » se portant sur un conflit en Iraq puis passant à autre chose peut définir le programme des opérations de stabilisation pour les années, voire les décennies à venir. Cependant, les opérations de stabilisation requises en Iraq, après un changement de régime, de quelque façon qu'il ait été provoqué, pourraient être si complexes et extensives que les forces américaines seraient incapables de se retirer rapidement ou facilement. En outre, les opérations de stabilisation résultant de la « guerre contre le terrorisme » ne proviendront pas obligatoirement d'actions contre des Etats, mais pourraient être menées contre des groupes d'acteurs non étatiques qui, par leurs actes dévastateurs, causeraient la faillite d'un Etat.

De tout cela pourrait résulter une surcharge d'opérations de stabilisation. Le Royaume-Uni se voit certainement jouer un rôle international à la pointe de ces opérations, mais une opposition ne manquera pas de se développer contre des engagements trop lourds. La difficulté d'arranger la rotation de l'ISAF après les premiers mois éclaire l'apparition d'une lassitude envers le maintien de la paix. Cette tâche est de plus en plus énorme et son poids doit être supporté par de nombreux pays. Si les volontaires sont nombreux, les offres sont souvent petites, nécessitent le soutien et la coordination des autres pays et peuvent manquer de moyens militaires dans des conditions qui tendent à se détériorer ; d'autres peuvent ne se présenter que sous des conditions politiques qui limitent leur intérêt ; il est également possible que quelques propositions soient inacceptables par le pays d'accueil ou par ses voisins, pour des raisons politiques ou culturelles. Cela peut déformer la structure des forces du maintien de la paix.

L'utilité de la présence de forces de maintien de la paix régionales n'est pas à démontrer, tout comme le fait que les nations africaines et voisines peuvent jouer un rôle positif en prenant la responsabilité des opérations de stabilité en Afrique. La force européenne qui devrait résulter des objectifs principaux d'Helsinki doit devenir opérationnelle à la fin de l'année 2003. Elle aura la capacité d'assurer l'ensemble des tâches de Petersberg. Le débat politique sur la nature de cette force n'est pas l'objet de ce développement ;

en revanche, il convient de constater que les capacités requises – l'ensemble des missions de maintien de la paix – constituent un défi : le désir des pays européens de faire l'investissement nécessaire n'a pas encore été confirmé par des crédits. La relation de cette force avec l'OTAN et avec les forces de réaction émergentes de l'OTAN, donc avec les Etats-Unis, peut causer des frictions dans les faits, comme déjà dans les attentes. L'OTAN elle-même a un besoin évident et urgent de réforme et la tâche des Européens est d'encourager cette réforme, parallèlement à leurs propres efforts militaires. Néanmoins, l'initiative récemment claironnée sur les forces de réaction rapide s'est heurtée à la complexité touffue de la bureaucratie de l'Alliance. Peut-être les Nations Unies sont-elles prêtes de leur côté à assumer un rôle plus important et plus positif, mais ceci reste à voir.

DIVISION DU TRAVAIL À L'INTÉRIEUR D'UN PAYS

Le Royaume-Uni s'accroche à son autonomie militaire en terme de guerre, mais se retrouve confronté à ses limites dans l'effort de se maintenir – au moins d'être capable de s'ajuster – avec les Etats-Unis. Il cherche également à jouer un rôle avisé, voire dominant, dans les opérations de stabilisation. On peut dire sans se tromper à peu près la même chose de la France. Toutefois, dans l'environnement « post-post-Guerre froide », le Royaume-Uni se retrouve traîné graduellement, contre son gré, dans la sécurité intérieure, voire la défense antimissiles. En ce moment précis, l'efficacité de l'armée pour le combat est menacée par le risque d'une grève du syndicat des pompiers : le danger tient à ce que, grève ou pas, des troupes deviennent indisponibles pour d'autres missions, comme apprendre à maîtriser les incendies. Quant à la sécurité intérieure, bien que la police en soit la principale responsable à travers le ministère de l'Intérieur, il est probable que les réservistes seront impliqués dans un entraînement tendant à produire des forces de réactions internes, qui grèveront la capacité des forces régulières à remplir leurs engagements à l'étranger. Même avec la légère augmentation du budget de la Défense annoncée en juillet 2002, il est prouvé que l'étirement excessif des ressources s'aggrave. Cette conclusion peut s'appliquer à d'autres partenaires européens.

La sagesse traditionnelle dit que des forces préparées pour la guerre peuvent sans problème être ré-entraînées pour maintenir la paix efficacement, tandis que l'inverse n'est pas vrai : des défenseurs de la paix ne peuvent pas devenir des combattants. Cette affirmation a dominé la structure des forces britanniques durant plusieurs décennies et s'applique particulièrement à l'armée. Néanmoins, depuis la fin de la Guerre froide et surtout depuis le 11 septembre 2001, les fondations de ce consensus ont été sapées : la nature de la guerre et des forces de guerre est en pleine transformation.

Les Etats-Unis sont à la tête de ce processus. Des systèmes et des organisations que l'on essayait avec peine de faire évoluer, de la Guerre froide au nouvel environnement, sont en train d'être remplacés, souvent avec des difficultés considérables, avec un taux de changement soutenu. Les nouvelles forces devraient produire l'effet voulu, tout en restant dans le cadre budgétaire. Au Royaume-Uni, un processus similaire est en cours, bien que ce soit d'une façon plus implicite. Ses forces terrestres, tout comme la plupart de celles de l'OTAN, ont été configurées pour tenir le terrain sur la plaine du Nord de l'Allemagne avec un armement lourd; elles essaient à présent de devenir plus agiles et diversifiées, tout en gardant un pouvoir de feu impressionnant. Etant diversifiées, ces forces remodelées devraient pouvoir être plus polyvalentes. Il faut rappeler que les chars britanniques étaient incapables de contribuer à la reprise des Malouines en 1982. Il ne s'agit donc pas d'un problème nouveau.

Cependant, si l'équilibre des engagements de l'armée britannique est en train de passer de la guerre au maintien de la paix et si l'équilibre des systèmes est en train d'évoluer pour pouvoir satisfaire les deux, alors, le problème se pose en d'autres termes. Un retournement complet n'est probablement pas justifié, mais un rééquilibrage peut être judicieux. Il existe un accord de principe sur le fait que quelques régiments d'infanterie de ligne devraient être ré-entraînés pour être plus interchangeables avec la Marine royale et les « Paras », lesquels sont apparemment toujours choisis en premier pour les opérations de stabilité. Un débat a également lieu sur le futur combattant de surface de la Marine royale : il pourrait s'agir d'une petite plate-forme maritime, bien adaptée à la multiplicité des tâches demandées aux navires, plutôt que prioritairement réservée au combat. Si une spécialisation *de facto* existe déjà, alors une évaluation objective des perfectionnements peut être utile. La question est de savoir quelle capacité de combat est nécessaire et quels avantages on peut retirer de spécialistes des opérations de stabilisation. L'autre domaine qui mérite d'être développé est celui des troupes de réserve : un rôle de défenseur de la paix peut être une option pour elles, même s'il semble en contradiction pour l'essentiel avec l'« Examen de défense stratégique ».

CONCLUSION

Bien que la plupart des exemples cités dans cet article concernent le Royaume-Uni et ont été pris dans le contexte de l'environnement « post-post-Guerre froide » et particulièrement de la domination des Etats-Unis en matière de guerre classique, ils peuvent s'appliquer en principe, avec les adaptations requises, aux autres pays européens, en particulier à la France. En général, ils ne s'appliquent pas aux Etats-Unis, sauf si on le précise expressément.

Dans l'environnement actuel, des choix doivent être faits; même dans la « guerre contre le terrorisme » actuelle, aucune formule ne peut définir le montant suffisant des dépenses pour la défense. Les options concernent l'éventualité, la nature et le moment d'une contribution. Ces options peuvent fournir une série de raisons pour ne pas s'impliquer.

Même si quelques pays continuent de vouloir conserver leur autonomie militaire, maintenir la capacité de correspondre aux moyens des Etats-Unis deviendra de plus en plus difficile.

De leur côté, les Etats-Unis devront se rendre compte de ce que leur propre besoin d'accroître et de transformer leur capacité guerrière leur donnera la tâche, plus lourde, de maintenir la rétro-connectivité; dans certains cas, ils pourront choisir de ne pas la cultiver. Quoi qu'il en soit, les Etats-Unis auront toujours besoin d'alliés militaires puissants, pour la légitimité politique en général et pour les forces de contact en particulier – notamment pour les forces discrètes, les attaques terriennes à longue distance et les forces spéciales.

Bien que les différences entre la guerre et les opérations de stabilité soient réelles et profondes, la distinction n'est pas stricte : les deux sont liées. S'agissant en particulier de l'intensité des opérations, la phase finale des guerres et la pointe des opérations de défense de la paix ne revêtent que peu de différences. Toutefois, alors que chaque opération de stabilisation doit être initiée en réaction, les opérations de guerre débutent plus probablement sous forme d'attaque; en revanche, si le combat n'est envisagé qu'en cas d'autodéfense, alors il sera également réactif.

Le poids global des opérations de stabilité en Occident semble augmenter. Les pays qui prennent des engagements en matière de stabilisation peuvent constater qu'ils durent plus longtemps que prévu. Leur charge augmentera, avec un risque réel de dépassement.

De cela découle un besoin réel de diffuser plus largement la charge des opérations de stabilisation, en utilisant par exemple davantage les regroupements régionaux. Dans cette perspective, la pression sur les budgets nationaux de défense est appelée à augmenter plutôt qu'à diminuer. Il est essentiel d'admettre que les opérations de stabilisation devraient attirer des ressources allouées à l'origine à d'autres branches de l'activité publique.

Sur le plan interne, la division du travail entre la guerre et les opérations de stabilisation ne devrait pas être perçue comme immuable.

Avoir de nombreuses options ne signifie pas que l'on puisse les choisir de façon concurrente. Dès lors que des choix ont été opérés quant aux structures et aux capacités des forces, la liberté des choix opérationnels diminue.