

ÉTUDES DE L'IRSEM

2010 – N°6

DU *NETWORK-CENTRIC* A LA STABILISATION : ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE

Philippe Gros
Nicole Vilboux
Frédéric Coste
Michel Klein
Jean-Jacques Patry
(FRS)

Avec la collaboration d' Anne Kovacs
et Amélie Malissard (US Crest)

DU NETWORK-CENTRIC À LA STABILISATION : ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE

Depuis la fin de la guerre froide et la disparition de l'adversaire communiste, les forces armées occidentales font face à un contexte stratégique et opérationnel fluctuant et à bien des égards novateur :

- absence d'une menace structurante contre les intérêts vitaux de nos pays,
- interventions en tiers pour séparer des belligérants ou contre des adversaires irréguliers,
- engagements systématiquement multinationaux,
- problématique omniprésente de la coordination et de la coopération avec les institutions civiles tant gouvernementales que non gouvernementales,
- réduction des crédits et concomitamment des volumes de force, technicisation toujours plus poussée...

Dans ce contexte, il est intéressant d'observer en quelle mesure et comment nos armées ont évolué, éventuellement innové pour s'adapter.

Cette étude a été réalisée par Philippe Gros, Nicole Vilboux, Frédéric Coste, Michel Klein, Jean-Jacques Patry de la FRS, Anne Kovacs et Amélie Malissard de l'US-Crest.



IRSEM

Ecole militaire

1, place Joffre - case 46 –
75700 Paris SP 07

www.defense.gouv.fr/irsem

DU *NETWORK-CENTRIC* À LA STABILISATION :
ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE



DU *NETWORK-CENTRIC* À LA STABILISATION : ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE

**PHILIPPE GROS
NICOLE VILBOUX
ANNE KOVACS
FREDERIC COSTE
MICHEL KLEIN**

Avec la collaboration d'AMÉLIE MALISSARD

Rapport n°354/FRS/PRT/ du 28 juillet 2010

Marché n°09-54-632 notifié le 5 juin 2009 par lettre
n°00459/DEF/SGA/SPAC/SDA/BPPE

AVERTISSEMENT

Les opinions émises dans ce document
n'engagent que leurs auteurs.
Elles ne constituent en aucune manière
une position officielle du ministère de la défense.

ÉTUDES DE L'IRSEM DÉJÀ PARUES :

- 1-LES CRISES EN AFGHANISTAN DEPUIS LE XXI^e SIÈCLE
- 2-DES GARDES SUISSES À BLACKWATER / VOLUME 1
ARMÉES PRIVÉES, ARMÉES D'ÉTAT / VOLUME 2
- 3- ISRAËL ET SON ARMÉE : SOCIÉTÉ ET STRATÉGIE À L'HEURE
DES RUPTURES
- 4-OTAN : CONTINUITÉ OU RUPTURE ?
- 5-LA PERCEPTION DE LA DÉFENSE FRANÇAISE CHEZ NOS
ALLIÉS
- 6-DU NETWORK-CENTRIC À LA STABILISATION : ÉMERGENCE
DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION
CONTEMPORAINE

Ce document constitue le rapport final de l'étude inscrite sous le numéro 2009 - 947 au catalogue des études politiques et stratégiques (EPS) de la DAS et pilotée par l'IRSEM. Cette recherche a été commanditée à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), au titre du marché 09-54-632, notifié le 05 juin 2009.

www.defense.gouv.fr/irsem

L'Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (Irsem) a été créé en 2009 par le ministère de la défense pour lancer de nouvelles pistes de réflexion stratégique et promouvoir la recherche sur les questions de défense. Ses 35 chercheurs permanents, assistés par une équipe de soutien de 12 personnes, réunissent les approches académiques et militaires dans une perspective multidisciplinaire. En étroite collaboration avec les principales autorités du ministère (État-Major des Armées, Secrétariat Général pour l'Administration, Direction Général de l'Armement, Délégation aux Affaires Stratégiques, Enseignement Militaire Supérieur), et en lien avec le tissu français de la recherche universitaire et des *think tanks*, l'Irsem vient compléter les expertises opérationnelles et d'aide à la décision, par une réflexion stratégique conceptuelle qui participe d'un effort plus large pour développer l'excellence de la recherche, de la formation et de la documentation sur le site de l'École Militaire.

Autres productions de l'Irsem :

- **5 collections** sont consultables en ligne: Les Cahiers, Les Études, *The Paris Papers*, Les Fiches de l'Irsem, et notre Lettre d'information électronique.
- **1 revue** académique (Les Champs de Mars) est éditée à la Documentation Française.
- L'ensemble de nos **manifestations scientifiques** est annoncé sur le site de l'Irsem (www.defense.gouv.fr/irsem).

Un **programme Jeunes Chercheurs** vise à encourager l'émergence d'une relève stratégique, grâce à un séminaire mensuel, à des bourses doctorales et post-doctorales, et à un soutien financier et logistique.

LES AUTEURS

Philippe Gros

Philippe Gros est chercheur à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS). Il a travaillé comme chargé d'études concepts/doctrines à la direction du renseignement militaire de 1997 à 2006. Dans le cadre de ces fonctions, il a contribué à la rédaction du concept et de la doctrine du renseignement d'intérêt militaire et à plusieurs autres doctrines interarmées. Il a également participé de 2003 à 2006 au développement et à l'expérimentation de plusieurs concepts (tout particulièrement liés aux opérations basées sur les effets, à l'approche globale et à l'analyse systémique) dans le cadre des cycles d'expérimentation multinationale pilotés par l'U.S. *Joint Forces Command*. Il a également été membre du *Multinational Interoperability Council*. M. Gros a poursuivi ces travaux d'analyse et de développement de concepts à la FRS, notamment par le biais d'études réalisées au profit du CICDE. Il suit en outre les questions de transformation et d'emploi de l'appareil militaire américain depuis une quinzaine d'année. Enfin, Philippe Gros a participé à l'*Atlas militaire et stratégique* (Ed. Autrement, 2008) et enseigne en mastère à l'Institut Catholique de Paris sur les processus décisionnels en stratégie.

Nicole Vilboux

Docteur en science politique (relations internationales) de l'université Paris I (Sorbonne). Nicole Vilboux a exercé les fonctions d'ingénieur d'études au Centre de relations internationales et de stratégie (Paris I), puis de chargée d'études à Eurocrise (Eurodécision-AIS). Elle est consultante indépendante depuis février 2006 et chercheur associé à la FRS depuis 2007. Elle assure, par ailleurs, des enseignements sur les relations internationales et la politique de sécurité des États-Unis à l'Institut Catholique de Paris. Elle est l'auteur de deux ouvrages: *Préemption ou prévention – Un débat d'aujourd'hui* (Paris, Economica, 2007) et *Les stratégies de puissance américaines* (Paris, Ellipses, 2002); et de plusieurs contributions et articles sur les relations transatlantiques et la stratégie militaire des États-Unis.

Anne Kovacs

Anne Kovacs a rejoint U.S.-CREST, centre de recherches spécialisé dans les relations transatlantiques de sécurité et de défense implanté à proximité de Washington, aux États-Unis, en 2004. En tant que chercheur et chef de projet, elle a travaillé de manière extensive sur les sujets de la gestion de crises et de la stabilisation, et notamment en ce qui concerne la prise en compte de la dimension interministérielle et civilo-militaire de ce type d'opérations ; elle est co-auteur, avec Niagalé Bagayoko Penone de l'étude *Gestion interministérielle des sorties de conflits*, publiée par le C2SD en 2007. Anne Kovacs a également développé une expertise dans le développement de concepts par le biais de sa participation en tant qu'analyste depuis 2005 aux expérimentations multinationales pilotées par l'U.S. *Joint Forces Command*. Anne Kovacs est diplômée en sciences politiques de Yale University (B.A.) et de l'Institut d'études politiques de Paris, où elle s'est spécialisée dans les questions de sécurité.

Général de division (2s) Michel Klein

Le général Klein a travaillé dans les états-majors parisiens (EMAT, EMA) à la préparation de l'avenir ; au milieu des années 1990, en assurant la fonction d'officier de programmes de systèmes de simulation et en suivant de près les Battle Lab américains et leurs outils de simulation ; en assurant la fonction d'officier de Cohérence Opérationnelle (OCO) et de secrétaire général des OCO dans le domaine C3R (commandement, conduite, communication, renseignement) à l'état-major des armées et en suivant la mise en place de concepts comme le NCW, celle des processus comme le CD&E, le MIC (*Multinational Interoperability Council*), ou encore la démarche bilatérale d'interopérabilité franco-américaine.

Frédéric Coste

Frédéric Coste est chercheur de la FRS depuis 2005. Titulaire d'un DEA de sociologie politique et d'un DESS de défense, il est spécialiste de sociologie militaire et de sociologie des organisations. Enseignant à l'Université Paris 13, il est co-auteur, avec Tiphaine de Champchesnel, de *La communication en matière de nucléaire de défense*, (Les documents du C2SD, n° 92, 2007) et de plusieurs ouvrages collectifs.

A collaboré à cet ouvrage

Amélie Malissard est chercheuse associée à U.S.-CREST. Ses domaines d'expertise sont la guerre irrégulière, la doctrine interarmées américaine et française, les politiques de défense américaine et transatlantique, l'Otan, les relations civilo-militaires et les problématiques du renseignement. Titulaire d'une Licence d'histoire (Paris I Panthéon Sorbonne) et d'un Master en Affaires Publiques (Sciences Po Paris), elle a réalisé l'ensemble de ses expériences professionnelles dans le secteur de la défense, notamment au ministère de la défense (EMAT/BRI, DAS, MMF de Washington).

SOMMAIRE

Table des abréviations	8
Introduction	11
Méthodologies et cadre théorique	21
Étude de cas : les opérations basées sur les effets	53
Étude de cas : la guerre en réseau.....	91
Étude de cas : les « <i>Provincial Reconstruction Teams</i> » (PRT).....	129
Étude de cas : la « <i>comprehensive approach</i> » ou approche globale	159
Étude de cas : les concepts liés à la guerre irrégulière : contre-insurrection et stabilisation	197
Analyse croisée, synthèse et recommandations.....	275
Annexe : panoramas institutionnels américain et britannique de développement et de diffusion des concepts.....	307
Bibliographie.....	317

DU *NETWORK-CENTRIC* À LA STABILISATION :
ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE

Table des abréviations

Act	<i>Allied Command for Transformation</i>	MIT	<i>Massachusetts Institute of Technology</i>
CCRP	<i>Command and Control Research Program</i>	MNC-I	<i>Multinational Corps – Iraq</i>
CD&E	<i>Concept Development & Experimentation</i>	MNE	<i>Multinational Experiment</i>
CICDE	Centre interarmées de concepts de doctrine et d'expérimentations	MNF-I	<i>Multinational Force – Iraq</i>
CJCS	<i>Chairman of the Joint Chiefs of Staff</i>	NCO	<i>Network-Centric Operations</i>
Coin	<i>Counterinsurgency</i>	NCW	<i>Network-Centric Warfare</i>
DCDC	<i>Development Concepts Doctrine Centre</i>	NDU	<i>National Defense University</i>
DfID	<i>Department for International Development</i>	OASD/	<i>Office of Assistant of Secretary of</i>
DoD	<i>Department of Defense</i>	NII	<i>Defense for Networking and Information Integration</i>
DoS	<i>Department of State</i>	OASD/	<i>Office of Assistant of Secretary of Defense for Special Operations and Low Intensity Conflict</i>
EBAO	<i>Effects-Based Approach to Operations</i>	ONA	<i>Operational Net Assessment</i>
EBO	<i>Effects-Based Operations</i>	OSD	<i>Office of the Secretary of Defense</i>
IDA	<i>Institute for Defense Analysis</i>	PCRU	<i>Post-Conflict Reconstruction Unit</i>
JAWP	<i>Joint Advanced Warfighting Program</i>	PRT	<i>Provincial Reconstruction Team</i>
JDCC	<i>Joint Doctrine and Concept Center</i>	RDO	<i>Rapid Decisive Operations</i>
JDN	<i>Joint Doctrine / Discussion</i>	Retex	<i>Retour d'expérience</i>

DU *NETWORK-CENTRIC* À LA STABILISATION :
ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE

	<i>Note</i>	S/CRS	<i>State / Coordinator for Reconstruction and Stabilization</i>
JP	<i>Joint Publication</i>		
LOE	<i>Limited Objective Experiment</i>	SOD	<i>Systemic Operational Design</i>
MIC	<i>Multinational Interoperability Council</i>	Usaf	<i>United States Air Force</i>
		USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
		USJFCOM	<i>United States Joint Forces Command</i>

DU *NETWORK-CENTRIC* À LA STABILISATION :
ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE

INTRODUCTION

Depuis la fin de la guerre froide et la disparition de l'adversaire communiste, les forces armées occidentales font face à un contexte stratégique et opérationnel fluctuant et à bien des égards novateur : absence d'une menace structurante contre les intérêts vitaux de nos pays, interventions en tiers pour séparer des belligérants ou contre des adversaires irréguliers, engagements systématiquement multinationaux, problématique omniprésente de la coordination et de la coopération avec les institutions civiles tant gouvernementales que non gouvernementales, réduction des crédits et concomitamment des volumes de force, technicisation toujours plus poussée, etc.

Dans ce contexte, il est intéressant d'observer en quelle mesure et comment nos armées ont évolué, éventuellement innové pour s'adapter à ce contexte. Cette problématique de l'innovation au sein des armées a été couverte par de nombreux travaux, car nos institutions militaires sont objectivement parmi les plus lourdes que nos États aient à gérer et sont réputées comme étant par essence très conservatrices. Cependant, ces travaux, menés le plus souvent par des chercheurs américains, sont généralement de nature historique, portant sur l'émergence de nouvelles doctrines et capacités dans nos armées du XX^e siècle. Par ailleurs, si le débat stratégique regorge d'études et de publications sur toutes les facettes de la problématique de fond des innovations actuelles, peu de travaux sont consacrés à une analyse des mécanismes institutionnels qui la sous-tendent ou l'expliquent.

Il existe de multiples manières d'étudier un phénomène complexe comme celui de l'innovation : les décisions des responsables, les moyens affectés, les activités exécutées, les performances enregistrées, etc. L'approche fixée par l'Institut de recherche de l'École militaire est de mesurer cette innovation, à tout le moins cette évolution, de nos appareils de défense par le biais des concepts qui permettent selon l'Irsem de les résumer ou de les formaliser. De fait, qu'il s'agisse des « Opérations basées sur les effets », des « opérations en réseau », du « caporal stratégique », de « l'approche globale », de la « sortie de crise », (etc.), ces nombreux concepts sont autant de « mots clés » rythmant les débats, façonnant le cas échéant les perceptions susceptibles d'influer sur les choix stratégiques, opérationnels et capacitaires. Leur compréhension s'avère nécessaire pour qui veut saisir l'emploi et le développement des appareils de force contemporains.

La présente étude, développée par une équipe de recherche conjointe de la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS) et de l'*US Center for Research and Education on Strategy and Technology* (U.S.-Crest), propose donc une analyse de nature sociologique :

- sur les causes et les modalités d'émergence de ces concepts ;
- sur les modalités d'exploration et de diffusion de ces concepts au sein et entre les institutions (étant entendu que la plupart d'entre eux sont originaires des armées américaines) ;
- sur le degré et la nature de leur institutionnalisation ;
- sur l'évaluation de leur appropriation par les personnels de nos armées.

Elle procède de l'analyse d'une palette de cas précis, significative de la présente période, laquelle analyse s'adosse sur le substrat théorique important en matière d'analyse des politiques publiques et des mécanismes d'innovations militaires.

Cette étude vise à saisir la généalogie institutionnelle des concepts, leur portée innovante et *in fine* à proposer quelques réflexions sur les mécanismes d'innovation actuels. Enfin, elle propose quelques recommandations à l'attention des organisations dédiées au développement de ces concepts (notamment le CICDE en France) dont se sont dotées nos institutions militaires.

Avant de présenter plus avant les différents cas abordés et le plan de ce rapport, il n'est pas inutile de revenir sur cette notion de « concept », laquelle peut revêtir plusieurs significations.

La notion de concept – Typologie

Le concept se définit comme la représentation mentale d'un objet, ce qui renvoie sans surprise à de multiples acceptions. Il est donc nécessaire en premier lieu de clarifier la notion dans le domaine stratégique et militaire. De fait, au sein de nos appareils de défense, toute idée nouvelle quel que soit sa nature ou son niveau d'application tend à être qualifiée de concept, ce qui en brouille considérablement l'analyse.

On peut génériquement retenir que ce terme de concept s'applique potentiellement :

- À une catégorie de documents cadrant l'action militaire actuelle ou future ;
- À l'expression d'une « idée force » généralement nouvelle ;
- À un élément tangible perçu comme novateur et susceptible d'offrir une nouvelle capacité à l'appareil militaire : un processus, un type d'organisation, une application technologique, etc.

Dans la plupart des pays, le concept est en premier lieu un terme générique pour qualifier un document d'orientation stratégique, opérationnelle ou fonctionnelle.

En France, il est de coutume de dire que le concept a trait au « quoi », c'est-à-dire qu'il définit l'objet et explicite ses finalités, par opposition à la doctrine qui s'intéresse au « comment », aux principes d'organisation et de mise en œuvre. On parle ainsi de concept d'emploi des forces ou de concept du renseignement d'intérêt militaire.

Aux États-Unis, la signification du document de concept est sensiblement différente. Il peut en effet désigner tout d'abord un document cadre exploratoire, éventuellement normatif, décrivant un type d'engagement, d'emploi des forces ou de fonction opérationnelle devant être appliqué dans le futur, à long ou moyen terme. De multiples typologies organisent la production de ces concepts. Les *Services* ont été les premiers à s'engager sur cette voie, comme par exemple la *Navy* avec *Forward... From the Sea*. Sous la direction de Donald Rumsfeld, le Pentagone a orchestré la production d'un vaste corpus conceptuel interarmées couvrant la majeure partie des missions et types d'opérations menées par les forces américaines et destiné à orienter tout le processus

de développement des capacités futures. Les Britanniques ont adopté une démarche similaire.

Non exclusive de cette production documentaire, le concept peut qualifier en second lieu une « idée force » ou un principe destinés à structurer la réflexion et l'action militaire voire civilo-militaire. Ces concepts peuvent potentiellement concerner tous les aspects de l'appareil militaire :

- Des idées permettant de comprendre et d'analyser les situations stratégiques ou opérationnelles, comme par exemple le concept de « menace hybride » combinant des défis réguliers, irréguliers, catastrophiques et disruptifs, un concept très discuté, élaboré par le général Mattis, héros de la guerre d'Irak et patron actuel du US *Joint Forces Command*, puis repris par le Secrétaire à la défense Robert Gates.
- Des principes permettant de saisir des logiques d'emploi de l'outil militaire dont il convient de s'inspirer pour organiser ou employer les forces en opérations. Ces concepts peuvent représenter de véritables paradigmes valables pour l'ensemble de l'appareil militaire. Il en est ainsi des fameux concepts de *Network-Centric Warfare* (NCW, les opérations en réseau), des *Effects-Based Operations* (EBO, les opérations basées sur les effets) ou encore
- du *Full-Spectrum Operations* de l'*Army*. Ils peuvent également concerner des idées plus spécifiques, comme par exemple le concept de « caporal stratégique », développé en 1999 par le général Krulak, commandant des *Marines*, lequel estime que l'extrême volatilité des situations opérationnelles (concept de « *three-block war* ») et la répercussion stratégique des activités tactiques, impliquent une décentralisation et une flexibilité de la prise de décision au plus bas niveau tactique.
- Des principes généraux d'organisation et de gestion des forces armées, comme par exemple le concept de *Total Force*, intégrant le développement et l'emploi des forces d'active et de réserve, etc.

La formulation d'un concept de cette nature relève du besoin de cadrer une notion afin de la communiquer plus facilement. La finalité du marketing de l'idée est une dimension fondamentale de cette qualification conceptuelle.

Enfin, le concept peut être un élément très concret, en l'occurrence une nouvelle idée d'organisation, de processus ou de systèmes d'arme – découlant d'ailleurs des principes ci-dessus – qu'il convient de tester, d'expérimenter pour en tirer toutes les implications en termes

d'évolution doctrinale, organisationnelle, matérielle ou liée à l'entraînement, la formation des *leaders*. La *Marine Air-Ground Task Force*, l'organisation générique des unités expéditionnaires interarmes du corps des *Marines* représente un bon exemple de concept organisationnel né dans les années 1980. Autre exemple, les EBO ont donné lieu à de multiples sous-concepts de méthodes d'analyse de situation, de planification ou encore d'évaluation des opérations. Le lecteur non averti aura parfois bien du mal à distinguer, en termes de niveau de détail, un concept de processus d'un processus retenu comme élément de doctrine validé. Nous sommes ici au cœur de la fonction du CD&E (*concept development & experimentation*) sur laquelle nous reviendrons.

Dans le domaine technologique, la notion de concept est aussi utilisée depuis le début des années 1990 pour qualifier une approche de développement rapide des systèmes reposant sur des démonstrateurs. Ces *Advanced Technology Demonstration* et des *Advanced Concept Technology Demonstration* intègrent ainsi les travaux des industriels, des managers de programme et des opérationnels pour tout à la fois développer, tester un système à la technologie mature ou émergente et déterminer son utilisation opérationnelle, avec un recours massif à la simulation informatique alors en pleine expansion. La numérisation des unités terrestres où le drone *Predator* représente l'un des exemples les plus emblématiques de cette approche.

La distinction entre les types de concept a toutefois des limites, dans la mesure où l'on a généralement à faire à une suite évolutive de concepts dont la dénomination, le contenu, les institutions émettrices changent au cours des années. Par exemple, un concept comme EBO a, en dix ans, changé plusieurs fois de champs d'application et de contenu, en fonction de ses développements au sein de l'*U.S. Air Force*, de l'*U.S. Joint Forces Command* (USJFCOM) ou des programmes multinationaux, brouillant passablement le débat.

Il découle de ce qui précède qu'un concept peut revêtir des acceptions fort variées allant d'idée cadre pour orienter la stratégie à des productions très concrètes, évoluant dans le temps.

Présentation des concepts étudiés

Il est virtuellement impossible de prendre en compte l'ensemble des concepts développés depuis une quinzaine d'années au sein de nos appareils qui sont, comme nous l'avons vu, très nombreux et de portée

extrêmement variable. Nous avons donc sélectionné une palette significative et représentative d'une demi-douzaine de ces nouveaux concepts.

Ces concepts ou familles de concepts ont été sélectionnées sur la base de trois critères :

- ➔ Ils ont des répercussions au sein des appareils militaires, principalement américain, britannique et français, éventuellement ceux d'autres pays alliés ;
- ➔ Ils impliquent différentes armées (ou *services*), éventuellement le niveau interarmées voire les acteurs civils ;
- ➔ Ils font, pour tout ou partie de leur contenu, l'objet d'une application opérationnelle.

On ajoutera que l'ensemble de ces concepts couvre pour une large part le débat stratégique et opérationnel de ces vingt dernières années. Ils sont suffisamment variés par leur origine, leur contenu, et leurs répercussions pour balayer l'ensemble des problématiques liées au mécanisme d'innovation des appareils militaires depuis la fin de la Guerre froide.

Ces concepts sont les suivants :

- ➔ **Les opérations en réseau** (*Network Centric Warfare*, NCW). Conceptualisant l'utilisation militaire des technologies de l'information, la NCW représente l'archétype d'une idée innovante fondée non sur un impératif stratégique et opérationnel mais sur l'exploitation des opportunités opérationnelles offertes par le progrès technologique. Étant donné le caractère universel de ce dernier, le concept a fait l'objet d'une diffusion extrêmement large de ses productions intellectuelles, du débat les entourant, tout particulièrement dans les années 1990, et enfin de ses transcriptions techniques et opérationnelles. Il se décline ainsi à l'ensemble des domaines de lutte (terrestre, aérien, naval) et des appareils militaires nationaux d'importance. On peut citer :
 - ⇒ la numérisation de l'espace de bataille des forces terrestres, initiée par l'*US Army* ;
 - ⇒ le ciblage d'opportunité (i) des forces aériennes, Usaf en tête ;
 - ⇒ les opérations dispersées (*Distributed Operations*) du Corps des *Marines*.

- **Les opérations basées sur les effets** (*Effects-Based Operations*, EBO). Développé au sein de l'*US Air Force* dans les années 1990 pour caractériser l'essence de la stratégie aérienne, repris par USJFCOM au plan interarmées voire interministériel et multinational, ce concept est, comme nous l'avons vu, l'un des plus débattus de cette dernière décennie. Nous prendrons également en compte les développements alternatifs sur le *design* des engagements réalisés en Israël et aux États-Unis. Ce concept est intéressant dans la mesure où son degré d'ambition a changé avec les différentes institutions l'ayant développé. En outre, comme pour les opérations en réseau, les EBO permettent d'apprécier avec un peu de profondeur temporelle le mécanisme complet de développement et de diffusion et d'innovation.
- **L'approche globale.** Le concept de *Comprehensive Approach* est l'un des rares concepts d'origine européenne et non américaine. Ce sont principalement les Britanniques qui ont développé, puis exporté, cette notion. L'approche globale naît là encore des problèmes rencontrés sur les théâtres actuels, nécessitant une stratégie intégrale dans tous les domaines (politique, militaire, économique, etc.) sollicitant un vaste ensemble d'institutions, et du besoin de définir des modes de coordination des interventions de ces acteurs militaires civils et militaires variés, dans les cadres multinationaux et multilatéraux. Ce concept a donc fini là encore par s'imposer sur le plan international, devant l'impasse du trop militaire EBO dans les communautés diplomatique et du développement. En revanche, ses applications ne sont pas encore clairement définies.
- **L'imbroglia *Irregular Warfare* / *Counterinsurgency* / *Stabilisation & Reconstruction*.** Confrontés aux engagements prolongés en Irak et en Afghanistan, les Américains se sont lancés dans une redéfinition en profondeur de la lecture des principes et des dynamiques de leur engagement, des missions de leurs forces et de leurs relations avec l'action des instruments civils dans un cadre interministériel et international particulièrement complexe. Exploitant les enseignements du passé, redécouvrant notamment les développements de la guerre du Viêt-nam, le débat et les évolutions institutionnalisées se focalisent donc depuis plusieurs années sur ces concepts de stabilisation, de contre-insurrection et de guerre irrégulière. Reflet de la multiplicité des prismes des nombreux acteurs institutionnels, ces notions suivent des généalogies compliquées, s'entrecroisent et revêtent de multiples acceptions parfois fort contradictoires. Elles n'en sont pas moins, là encore, reprises par les institutions militaires des pays alliés, comme en témoignent les développements récents du CICDE et de l'armée de terre. Ces concepts ont une valeur applicative dans la mesure où ils

orientent des domaines aussi variés que la doctrine, l'entraînement ou l'organisation. L'intérêt de cet exemple tient à la prégnance actuelle de ces notions. En outre, il permet de voir comment un même problème, ou ensemble de problèmes, débouche sur le développement de solutions conceptuelles fort variées.

➔ Le ***Provincial Reconstruction Team (PRT)***. Il s'agit d'un exemple de concept organisationnel, donc d'application très concrète, développé de manière *ad hoc* dès 2002 pour faire face à des défis immédiats en Afghanistan, puis en Irak. Né de l'idée qu'il était essentiel de montrer rapidement les bénéfices de la paix aux populations afghanes, le PRT avait pour but de permettre de commencer à mener des actions de reconstruction dans des environnements instables. L'exemple du PRT est intéressant dans la mesure où il s'agit d'une réactualisation d'un concept plus ancien, celui de *CORDS (Civil Operations and Rural Development Support)*, employé au Viêt-nam. Étant donné la situation d'urgence en Afghanistan, on peut se demander si la structure de PRT n'a pas été créée dans un premier temps, puis conceptualisée dans un second temps, avant d'être enfin diffusée et multinationalisée par le biais de la Fias. Il s'agira également d'explorer les liens des PRT avec les structures d'action civilo-militaires des années 1990, dont le contenu et la finalité connaissent dans les années 2000 des développements importants à l'aune des conflits irakien et afghan.

Plan de l'étude

Cette étude est structurée en trois ensembles :

- ➔ La première partie a trait à la méthodologie. Elle présente tout d'abord les références théoriques utilisées par l'équipe de recherche. Ces références comprennent en premier lieu les principales approches en matière d'analyse des politiques publiques, tout particulièrement les théories néo-institutionnalistes, celle des réseaux, et enfin l'approche cognitive française, largement employée dans cette étude. Elle focalise en second lieu sur les modèles théoriques de l'innovation militaire, principalement élaborés aux États-Unis par des chercheurs éminents tels que Barry Posen ou encore Stephen Rosen. Enfin, elle présente la grille thématique ainsi que les définitions de travail qui ont été utilisées pour structurer les analyses des différentes études de cas. Cette partie a été rédigée par M. Frédéric Coste, Mme Nicole Vilboux et M. Philippe Gros.

- ➔ Chacune des six études de cas fait l'objet d'une partie séparée :
 - ⇒ Les cas EBO et NCW ont été développés par M. Gros ;
 - ⇒ Les cas PRT et Approche globale ont été développés par Melle Anne Kovacs ;
 - ⇒ Le cas des concepts d'opération de stabilité, de contre-insurrection et de guerre irrégulière a été développé par Mme Vilboux ;
 - ⇒ Chaque cas comprend une section portant sur la perception des commandeurs français en la matière, développée par le général (2S) de division Michel Klein.
- ➔ La dernière partie, rédigée par M. Gros, propose une analyse croisée de ces différentes études de cas, une synthèse des mécanismes d'innovations rencontrés, ainsi qu'un certain nombre de recommandations pour le développement et la diffusion des concepts ;
- ➔ Une annexe propose enfin un court développement sur le panorama institutionnel américain impliqué dans l'élaboration et l'institutionnalisation des concepts.

Pour achever cette introduction, il convient de fixer quelques limites quant à la portée des travaux qui suivent.

- ➔ En premier lieu, cette étude **n'a pas pour objet de contribuer aux débats sur le fond** de ces concepts, ni à évaluer leur efficacité en soi. Ces sujets ne sont abordés, de façon relative, que dans la mesure de leur influence sur l'institutionnalisation et l'appropriation des dits-concepts.

En second lieu, dans la mesure où cette étude propose ce qu'il faut bien appeler une histoire contemporaine des concepts militaires, elle n'échappe pas aux contraintes bibliographiques inhérentes à ce type d'exercice. D'un côté, elle tire bénéfice de l'expérience personnelle de plusieurs membres de l'équipe de recherche dans le développement de certains de ces concepts, du réseau de contacts noués avec les personnes impliquées dans ces travaux et d'un suivi documentaire de près de quinze ans sur ces sujets. Inversement, la relative actualité des concepts étudiés est de nature à limiter tant la bibliographie disponible que le recul nécessaire à l'analyse. La mesure précise de l'appropriation d'un concept nécessiterait ainsi des enquêtes sociologiques de grande ampleur sortant du cadre de ces travaux.

DU *NETWORK-CENTRIC* À LA STABILISATION :
ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE

MÉTHODOLOGIE ET CADRE THÉORIQUE

Afin d'étudier la production de concepts dans les différents systèmes de défense retenus, les chercheurs ayant réalisé la présente étude se sont appuyés sur un cadre théorique relativement riche. Ils ont tout d'abord employé les travaux, essentiellement anglo-saxons, portant spécifiquement sur l'analyse des mécanismes d'innovation et du changement dans les armées. Parmi les auteurs ayant traité cette thématique, certains se sont d'ailleurs plus spécifiquement concentrés sur la production doctrinale.

Par ailleurs, différents travaux de sciences politiques (en particulier ceux qui se concentrent sur l'analyse des politiques publiques) et de sociologie ont été utilement intégrés à la présente recherche. Ils fournissent en effet des cadres, à la fois conceptuels et méthodologiques, intéressants pour traiter les questions soulevées par cette étude. Plus précisément, les références institutionnalistes et néo-institutionnalistes ont été employées.

Par ailleurs, de nombreux travaux portant sur l'analyse des réseaux d'acteurs impliqués dans les politiques publiques ont été utilisés. Enfin et surtout, les chercheurs se sont appuyés sur le corpus particulier constitué par les auteurs, notamment français, ayant développé des « approches cognitives » des politiques publiques.

Dans les paragraphes qui suivent, ces différentes approches sont très rapidement décrites. Cette description n'a pas la prétention d'être exhaustive. Le lecteur doit en effet tenir compte du fait qu'il n'est pas dans notre objectif de produire une analyse théorique et épistémologique

détaillée de chacun de ces courants. Il s'agit plutôt d'une présentation sommaire, et donc assez largement générale et réductrice, permettant de comprendre en quoi les travaux de ces « écoles » ont pu nous aider.

Travaux néo-institutionnalistes

Le concept d'institution fait figure d'outil théorique classique – voire même mythique – des sciences sociales. Pourtant, sa définition et son usage sont loin de faire l'objet d'un consensus parmi les chercheurs. Dans les années 1970, le concept d'institution est toutefois revenu sur le devant de la scène scientifique. En sciences politiques, la « redécouverte des institutions » a notamment concerné des auteurs américains et français¹. Depuis cette époque, un grand nombre de chercheurs, de disciplines diverses et de pays différents, ont ainsi affirmé adhérer à l'approche « néo-institutionnaliste ».

Tous ont eu en commun le désir de renouveler la réflexion en sciences sociales et politiques. Pour ce faire, ils considèrent qu'il faut accorder aux institutions un rôle essentiel dans les schèmes explicatifs. Ils ont ainsi produit un ensemble relativement hétérogène de théories, dans des disciplines allant de l'histoire économique à l'analyse des politiques publiques, en passant par la sociologie des organisations.

Pour beaucoup, le néo-institutionnalisme représente plus une démarche, une façon de poser les problèmes, qu'un ensemble théorique cohérent. Les différents auteurs se réclamant de ce courant aboutissent en effet parfois, à partir d'une même logique initiale – donner une place majeure à l'étude des institutions dans les recherches conduites –, à des conclusions contradictoires.

Prise dans son acception la plus large, une institution intègre des individus dans un système social qui les met en relation les uns avec les autres par le biais d'une autorité extérieure, qui s'impose à eux. Précisant la notion utilisée par les ethnologues, Durkheim a ainsi affirmé qu'il s'agit

¹. Pour des réflexions théoriques et épistémologiques sur l'utilisation du concept, voir par exemple LACROIX (B.), « Le politiste et l'analyse des institutions : comment parler de la présidence de la République ? », dans LACROIX (B.), LAGROYE (J.), *dir.*, *Le Président de la République : usages et genèse d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1992, pp. 13-77 et le texte « fondateur » MARCH (J. G.), OLSEN (J. P.), « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, vol. 78, 1984, pp. 734-749.

d'une manière de faire, de sentir et de penser « cristallisée² ». Toute institution détermine un ensemble de pratiques et de règles de conduite entre les personnes. Appartenir à une institution implique en effet d'intérioriser des rôles, des obligations et des comportements. Elle stabilise donc les interactions entre les individus (ou les groupes d'individus) par des règles et des signes distinctifs qui orientent les comportements des acteurs.

Dans l'analyse des politiques publiques, les institutions sont entendues comme l'ensemble des normes et des modalités d'action qui organisent et définissent l'action publique. Elles sont à la fois des règles de procédure, mais également les coutumes, les habitudes... qui y sont liées³.

Parmi les divers courants néo-institutionnalistes, l'institutionnalisme historique insiste notamment sur le rôle des choix passés dans le développement des politiques publiques. Différents travaux ont ainsi mis en avant l'existence de phénomènes de « dépendance au sentier » (*path-dependency*), qui influencent profondément les choix des décideurs et la mise en œuvre de leurs décisions⁴. Les choix passés contraignent les choix actuels, en particulier les tentatives pour faire évoluer les politiques publiques. Face à ces effets d'inertie, les changements proviennent bien souvent de conjonctures critiques.

Les apports de l'approche néo-institutionnaliste

L'approche néo-institutionnaliste a de nombreux intérêts. Tout d'abord, elle permet de rompre avec l'idée défendue par certains auteurs selon laquelle les décisions publiques ne sont que la confrontation d'« objets » hétérogènes. Dans l'approche dite « de la poubelle », les politiques publiques sont notamment présentées comme le lieu d'affrontements entre des acteurs divers, aux intérêts et ressources différents⁵. Elles sont

2. DURKHEIM Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion, 1997 (1894).

3. Malgré l'existence de ces cadres structurants, l'action publique n'est jamais prédéterminée. Demeure toujours une incertitude quant à ce que les différents acteurs impliqués vont faire.

4. PIERSON P., « Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, juin 2000, pp. 251-267.

5. COHEN M., *et al.*, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, n° 1, 1972. Comme toutes les politiques publiques, celles de défense sont caractérisées par une très grande diversité des acteurs (aux ressources et aux intérêts différents) : responsables politiques, personnels militaires (dont haute hiérarchie), hauts

donc assez largement des processus désorganisés, voire déstructurés. Or cette vision a tendance à oublier l'existence de règles minimales (en particulier de procédures) partagées par ces acteurs. Ces règles structurent leurs interrelations. Surtout, les secteurs de l'État s'organisent très largement autour de la reconnaissance de rôles aux différents intervenants. Les travaux néo-institutionnalistes ont donc permis de montrer que les institutions constituent un facteur d'ordre, car elles permettent de définir les cadres des comportements individuels et, plus largement, de l'action collective.

Dans le domaine de l'analyse des politiques publiques, les recherches néo-institutionnalistes ont également permis de rompre avec l'idée que l'État a une logique propre, qui transcende les intérêts exprimés dans la société. Le postulat de l'autonomie relative, notamment développé par certains auteurs marxistes comme Gramsci ou Althusser, a ainsi été très fortement atténué : l'État n'est pas détaché des groupes sociaux. Il gère ses problèmes dans l'interaction avec ceux-ci. Certaines institutions (comme les syndicats) peuvent ainsi être comprises comme des groupes d'intérêt ayant une influence sur la définition puis la réalisation des décisions publiques. Elles entrent en interaction, de diverses manières, avec l'appareil bureaucratique étatique, lui-même doté de ressources particulières et protégeant ses propres intérêts.

En recourant au concept d'institution, il est par ailleurs plus aisé de traiter du rapport des acteurs aux structures. Les auteurs du courant de « l'institutionnalisme du choix rationnel » ont ainsi montré que les institutions agissent comme un réducteur d'incertitudes pour les individus, leur permettant souvent de négocier avec les tensions inhérentes à la vie sociale (notamment professionnelles).

Enfin, et plus largement, l'utilisation du concept d'institution permet de créer un lien entre les travaux centrés sur les acteurs et leurs stratégies et ceux consacrés à la société dans son ensemble. Dans une assez large mesure, il est ainsi possible d'intégrer les rapports entre les niveaux micro- et macro-sociologiques. Certains auteurs du courant de « l'institutionnalisme du choix rationnel » ont ainsi montré que les institutions influencent la production des préférences des auteurs sociaux.

fonctionnaires civils travaillant au sein du ministère, anciens militaires, familles des militaires, journalistes, experts – notamment universitaires – des questions de défense...

L'acteur

Lors de leur adoption dans les années 1970 et 1980, les approches néo-institutionnalistes ont souvent été présentées comme permettant de rompre avec les travaux centrés sur l'acteur. De nombreux courants, en particulier en sociologie, reposaient très largement sur le présupposé de « l'individualisme méthodologique ». Cette expression, forgée en 1971 par l'économiste Karl Menger, désigne une démarche qui consiste à considérer « *l'acteur humain et son comportement comme la source d'information la plus appropriée concernant la question de savoir pourquoi les choses se produisent dans le monde comme elles le font*⁶ ».

Dans cette perspective, la plupart des phénomènes sociaux peuvent donc se comprendre comme le résultat de l'agrégation des comportements individuels. Ce présupposé implique que tous les travaux, quel que soit leur objet, doivent prendre pour unité d'analyse l'individu (affirmant de la sorte la primauté de l'individuel sur le collectif).

Il a notamment été reproché à cette perspective, au fondement des théories du choix rationnel⁷, une conception extrêmement réductrice des individus. Bien souvent, ceux-ci sont décrits comme des acteurs désincarnés, interchangeables et plus ou moins identiques. Surtout, comme le souligne Caillé, toute interaction implique un minimum de confiance dans les actions et les réactions des autres. Celle-ci ne peut exister sans des influences extérieures aux individus, qui vont définir des rôles et donc des normes minimales partagées par les acteurs⁸. Or, cette dimension est assez largement évacuée par les chercheurs recourant à « l'individualisme méthodologique ». Pour eux, les institutions n'influent ni sur la formation des préférences, ni sur les ressources dont disposent les acteurs.

6. EASTON D., GUNNELL J. G., GRAZIANO L., eds., *The development of political science: A comparative survey*, London & New York, Routledge, 1991, p. 278.

7. Ces théories, présentes dans les différentes sciences sociales, mais plus particulièrement en économie, sont fondées sur l'axiome de la maximisation de l'utilité personnelle comme déterminant de l'action : tout comportement humain peut être interprété en termes de calcul coûts/intérêts. Il s'agit de raisonner comme si tous les individus étaient des êtres rationnels, égoïstes et qui ajustent parfaitement leur comportement aux fins recherchées, notamment à l'obtention d'un gain maximal, dans des espaces sociaux comparés à des marchés économiques.

8. CAILLE Alain, *Splendeurs et misères des sciences sociales*, Paris, Droz, 1986.

Un certain nombre d'auteurs, dont Foucault ou Goffman, ont toutefois cherché, dans une logique institutionnaliste, à redonner à l'acteur une certaine place. Ils ont étudié la manière dont les individus négocient, plus ou moins, une certaine autonomisation de leur rôle au sein des institutions. Le fonctionnement courant d'une institution génère en effet le développement d'une « culture ». Mais celle-ci donne lieu, dans la pratique, à des réappropriations, à des « bricolages » : les acteurs parviennent à négocier, de manière incrémentale, leurs adaptations, pour faire en sorte que leurs comportements soient compatibles avec l'ordre porté par l'institution qui les encadre, tout en conservant une marge de manœuvre parfois utilisable pour protéger leurs intérêts individuels.

Au fonctionnement d'une institution correspondent des modèles d'action qui s'imposent à ses membres. Mais bien souvent ceux-ci disposent d'une certaine capacité à s'en saisir. Il existe donc généralement une variété d'usages des règles. En étudiant cette diversité, il est alors possible d'éviter les explications macroscopiques trop générales et de proposer des lectures des processus institutionnels, et plus largement de la vie des institutions, plus conformes à ce qui s'y passe concrètement.

Recherches sur les réseaux de politiques publiques (*policy networks*)

L'approche fondée sur l'analyse des réseaux se situe à la confluence des recherches sur les politiques publiques et de la sociologie des élites politiques et des administrations. Elle consiste à étudier le rôle et l'influence joués par les acteurs institutionnels et individuels dans les processus de décision publique. En travaillant sur ces acteurs, il est notamment possible de réfléchir à la nature des relations qu'ils entretiennent au sein des réseaux (connivence, concurrence...). Cette approche met donc en avant l'importance, dans la production de l'action publique, d'individus interdépendants, qui concourent à stabiliser des secteurs d'activité.

La notion de réseau de politiques publiques est en réalité la reprise d'une conception anglo-saxonne développée dès les années 1920 : celle du *policy networker*. Elle a été plus particulièrement développée par Mills dans ses travaux sur le « complexe militaro-industriel » américain⁹. Mais les

⁹. MILLS C. Wright, *The Power Elite*, London, Oxford University Press, 1956.

recherches qui ont recours à ce concept se sont surtout développées dans les années 1980.

Les réseaux de politiques publiques sont des systèmes de relations unissant les responsables publics et les responsables d'intérêts privés. Le terme « réseau » est adapté pour décrire ces liens car ceux-ci sont moins horizontaux et hiérarchiques que par le passé. Surtout, au sein de ces systèmes, les échanges informels entre les acteurs priment. Cette relative discrétion n'empêche pas que les réseaux disposent d'un caractère relativement ouvert : ils mobilisent des acteurs centraux, particulièrement concernés par un dossier et proches du lieu de prise de décision, et des acteurs périphériques. Le terme réseau est donc utilisé car il rend compte de l'intégration de tous ceux qui concourent, de manière fragmentée, à la définition d'une politique publique.

L'analyse postule donc que les réseaux sont avant tout des espaces, plus ou moins clos, où des échanges informels entre des acteurs de statut et de nature divers, qui se sont tous agrégés, génèrent des interdépendances susceptibles de déboucher sur un partage de sens et d'intérêts renforçant les possibilités d'agir. Ces réseaux permettent notamment l'existence de liens permanents entre des acteurs apportant des ressources techniques (« des experts ») et des acteurs disposant de ressources politiques. En leur sein, les relations sont fluides et souples.

Bien souvent, coexistent différents réseaux, en concurrence pour imposer leur conception d'un problème et les solutions à y apporter.

Intérêts de l'étude des réseaux

L'analyse des réseaux a permis de souligner l'affaiblissement des frontières entre le public et le privé. Les travaux ont en effet permis de montrer qu'il existait des liens, parfois étroits bien que généralement informels, entre des membres issus d'espaces sociaux différents et très largement autonomes : les acteurs concernés par une politique publique travaillent ensemble par delà leurs différences de position, de statut ou de vision du problème parce qu'ils partagent un intérêt minimal à agir. L'analyse fondée sur les réseaux a donc réintroduit la notion d'intérêt comme déterminant de la participation aux prises de décision.

L'utilisation de la notion de réseau permet également de décloisonner la réflexion et de ne pas la laisser s'enfermer dans une vision uniquement centrée sur les acteurs institutionnels (qui se concentre sur les

interactions au sein des institutions et entre elles). Elle rend ainsi compte de liens, souvent discrets car informels, qui existent entre des individus participant d'institutions différentes.

L'analyse en termes de réseaux permet enfin de révéler l'existence de réalités apparemment contradictoires : l'horizontalité et la verticalité des relations. « *Les réseaux contribuent à horizontaliser les rapports sociaux entre membres d'une même organisation et ceux d'organisations différentes en permettant des échanges inter-organisationnels entre des acteurs qui n'auraient eu par ailleurs que des rapports hiérarchiques. D'un autre côté, en tant que système clos, les réseaux reproduisent des hiérarchies qui leur sont propres et qui dépendent (...) soit des capitaux accumulés hors des réseaux (...) soit de la valeur accordée à ces ressources en fonction de leur rareté et de leur nécessité dans le réseau* »¹⁰. Ils permettent donc la création de hiérarchies inédites, dont les fondements ne sont plus les mêmes que dans les organisations et qui renouvellent les dynamiques de pouvoir.

Communautés de sens et multipositionnalité

Les réseaux sont producteurs de sens. Ils permettent l'apparition et la diffusion d'une conception commune d'un problème, qui cimente plus ou moins les membres au-delà de leurs différences d'intérêts. Ils peuvent même se livrer à une forme de « lobbying cognitif ». Sabatier les décrit ainsi comme des « *advocacy coalitions networks* », c'est-à-dire des ensembles réunissant des acteurs publics ou privés qui « (1) partagent un ensemble de croyances causales et normatives et (2) s'engagent dans le temps à un niveau non négligeable d'activités coordonnées »¹¹. Haas préfère les appeler des « communautés épistémiques » :

« Bien qu'une communauté épistémique puisse se composer de professionnels de disciplines et de milieux variés, ces derniers partagent (1) un ensemble de croyances et de principes normatifs, qui fournit un raisonnement basé sur la valeur pour l'action sociale des membres de la Communauté ; (2) des croyances causales, qui sont dérivées de leurs analyses des pratiques menant ou contribuant à un ensemble central de problèmes dans leur domaine et qui servent alors de base pour identifier les multiples liaisons entre les actions politiques possibles et les résultats désirés ; (3) des notions de validité c.-à-d. de critères intersubjectifs et définis en interne, pour pondérer et valider la connaissance dans leur domaine d'expertise ; et (4) une entreprise politique

¹⁰. MASSARDIER G., *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003, p. 138.

¹¹. SABATIER P. A., *Theories of Policy Process*, Boulder, Westview Press, 1999, p. 120.

commune – c.-à-d., un ensemble de pratiques communes associé à un ensemble de problèmes vers lesquels leur compétence professionnelle est dirigée¹² [...]».

Ces communautés réunissent des experts du privé ou du public, qui disposent d'un savoir savant ou technique et s'emploient à « *articuler les relations de cause à effet des problèmes complexes, aider les États à identifier leurs intérêts, cadrer les problèmes du débat collectif, proposer des politiques spécifiques et identifier les points saillants à négocier* ». Le savoir dont ils disposent est en effet un élément fondamental pour déterminer une stratégie de diffusion et d'influence de la décision publique.

Certains acteurs particuliers se trouvent en même temps au sein de plusieurs réseaux de politiques publiques. De ce fait, ils sont amenés à jouer un rôle d'arbitre ou de lien. Sabatier les nomme « *policy brokers* » (courtiers politiques). Ces personnes utilisent leur position pour établir un rôle d'intermédiaire (afin notamment d'augmenter leur pouvoir dans le jeu politique). À la fin des années 1960, Jamous employait pour sa part l'expression « marginaux sécants »¹³.

Pour Bergeron, Surel et Valluy, les « *policy brokers* » sont « *des individus et/ou groupes, qui passent de l'une à l'autre coalition en conservant une position de relative "neutralité" et/ou en ayant pour principale préoccupation de limiter les conflits à un niveau relativement modéré et de trouver des solutions "raisonnables"* »¹⁴.

Apports des approches cognitives des politiques publiques

Les approches cognitives reposent sur l'idée que les politiques publiques s'organisent toujours autour d'un certain nombre de valeurs, de visions du monde ou de références communes. La production des décisions publiques est fondée sur des représentations normatives de la réalité (ce que la société est et ce que la société devrait être). L'action n'est donc pas réductible à de simples décisions techniques, ni définissable uniquement

12. HAAS P. M., « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1, p. 3.

13. JAMOUS H., *Sociologie de la décision*, Paris, Éditions du CNRS, 1969.

14. BERGERON H., SUREL Y., VALLUY J., « L'advocacy coalition framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, vol. 41, premier trimestre 1998, p. 209.

par les intérêts des acteurs. Elle s'articule toujours autour d'idées et de symboles, notamment destinés à lui conférer une légitimité.

Ce type d'analyse s'attache donc tout particulièrement à comprendre comment les « idées » – au sens large du terme – influencent la conception, l'élaboration et le développement des décisions publiques. Les approches cognitives se situent en quelque sorte dans le prolongement des travaux de l'institutionnalisme sociologique. Dans ce courant de recherche, les auteurs considèrent que les organisations ne peuvent être réduites à de simples structures agissantes, mais doivent surtout être entendues, au sens large, comme un ensemble de pratiques culturelles et coutumières qui influencent les processus de prise de décision.

Les approches cognitives, en mettant l'accent sur la dimension symbolique d'une politique publique, participent donc d'une volonté de restituer la complexité de son élaboration. Elles rompent avec les analyses descriptives et linéaires, en rendant compte, au moins partiellement, du jeu des acteurs. Elles déplacent donc l'analyse vers ceux-ci de plusieurs manières. Tout d'abord, elles permettent de reconstruire les interactions par lesquelles ils promeuvent leurs intérêts. Ensuite, elles permettent de les mettre en relation avec les institutions qui sont l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la politique publique.

Le référentiel de politiques publiques

L'ensemble de conceptions du monde et de dynamiques cognitives qui forment le socle d'une politique publique connaît des dénominations différentes selon les modèles conceptuels et donc les auteurs : « paradigme » pour Hall¹⁵, « système de croyances » pour Sabatier ou « référentiel » pour Muller et Jobert¹⁶. Ce dernier outil a semblé particulièrement pertinent aux auteurs de la présente étude comme cadre de la réflexion sur les concepts militaires.

15. HALL P. A., *The Political Power of Economic Ideas, Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

16. JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'État en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, PUF, 1987.

La notion de référentiel renvoie à l'ensemble des normes autour desquelles un problème politique se structure¹⁷. Ces normes ne sont pas obligatoirement explicites et publiques. Il s'agit de matrices cognitives qui influencent l'appréhension des problèmes politiques et des décisions les concernant. Le référentiel s'entend donc comme une norme d'action dominante pendant une période donnée. De manière extrêmement simplifiée, une politique publique est constituée¹⁸ :

- ➡ D'un ensemble de mesures concrètes, qui forment sa « substance » :

Dans les politiques de défense, ces mesures vont notamment concerner la conception de la formation et de l'entraînement des militaires, en particulier des officiers, leur mode de recrutement, leur dotation en équipement, le format des différentes armées...

- ➡ D'un ensemble de décisions de nature plus ou moins autoritaire (qui, de manière explicite ou non, constitue le socle « coercitif » de la politique publique) :

Il s'agit notamment des arbitrages des principaux responsables politiques (Secrétaire à la défense aux États-Unis, président de la République, Premier ministre et ministre de la défense en France...) et militaires (chef(s) d'état-major).

¹⁷. Pour ses inventeurs, il est « l'ensemble des normes ou images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'État ainsi que les objectifs de la politique considérée » (MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, Coll. Que sais-je ?, 2009, chap. 1).

¹⁸. *Ibidem*.

- ➔ D'un « cadre général d'action » (qui permet de distinguer la politique publique de mesures isolées).
- ➔ De publics, c'est-à-dire d'individus, de groupes et d'organisations dont la situation est affectée par la politique publique : Dans les politiques de défense, les principaux publics concernés sont bien évidemment les membres des forces armées et les personnels civils travaillant pour le ministère de la défense. Mais les entreprises, notamment industrielles, travaillant dans le secteur, les diplomates, les travailleurs humanitaires, les organisations, publiques ou privées, d'aide au développement... peuvent également être « impactés » par les prises de décisions publiques en matière de défense et de relations extérieures.
- ➔ De buts et objectifs à atteindre : Ces objectifs vont notamment être déclinés dans la hiérarchisation des missions confiées aux forces armées, mais également dans les finalités que les opérations doivent permettre d'atteindre.

Plus largement, il faut entendre par politique publique la « tentative d'agir sur un domaine de la société [...qui] passe par la définition d'objectifs [qui] vont eux-mêmes être définis à partir d'une représentation du problème, de ses conséquences et des solutions envisageables pour le résoudre¹⁹ ». Elle est donc plus qu'un simple processus décisionnel. Il s'agit également d'un temps et d'un ensemble de lieux où se construisent un rapport au monde (voire un rapport d'une société avec elle-même). L'élaboration d'une politique publique passe en effet par la mise en forme d'une image cognitive, c'est-à-dire d'une représentation du réel et d'une vision du monde qui constituent le « référentiel » de la politique.

Pour Muller, ce « référentiel » est à la fois un processus cognitif, qui permet de comprendre le réel, tout en le simplifiant (« une grille de lecture »), et un processus prescriptif qui permet d'agir sur lui. Il est ainsi une structure de sens permettant d'articuler quatre niveaux de perception du monde : des « valeurs » (les représentations fondamentales qui servent de cadre structurant l'action publique : ce qui est désirable ou non), des « normes » (des principes d'action : ce qui guide l'action), des « algorithmes » (relations causales de type « si..., alors... ») et des « images » (des raccourcis cognitifs qui font sens immédiatement²⁰).

¹⁹. *Ibid.*, pp. 58-59.

²⁰. *Ibid.*, pp. 61-62.

Le « référentiel » comporte donc trois dimensions :

➔ Cognitive :

Toute politique publique fait appel à la fois à une description de la réalité et à une « théorie » qui permet de la comprendre²¹.

➔ Normative :

Le référentiel permet en quelque sorte de préciser ce qui doit être, c'est-à-dire les valeurs et les attitudes devant être respectées par la politique publique²².

➔ Instrumentale :

Il s'agit de l'ensemble des principes d'action qui doivent définir les actions prises dans le cadre de la politique publique²³.

Dans la pratique, ces différents niveaux sont bien évidemment entremêlés.

Pour Muller, le référentiel d'une politique publique se décompose en trois éléments :

➔ Un référentiel « global » :

Il s'agit d'une représentation générale, partagée par une société donnée, autour de laquelle s'ordonnent et se hiérarchisent les différentes représentations sectorielles. Le référentiel « global » renvoie aux normes et valeurs fondamentales de cette société. Il fonctionne donc pour l'ensemble des politiques publiques.

²¹. Par exemple, pour les questions environnementales, la théorie actuellement dominante – même si elle est contestée par certains – peut être résumée par la proposition : « La température de la planète augmente du fait de l'activité humaine ».

²². Pour reprendre l'exemple précédent, ces valeurs et attitudes à respecter vont être résumées dans une série de normes telles « le respect de l'environnement », « le droit à vivre dans un environnement sain », « la survie des espèces menacées »...

²³. Un de ces principes d'action est pour l'exemple environnemental : « puisque l'activité humaine est l'une des causes du réchauffement climatique, il faut donc réduire l'utilisation des gaz à effet de serre ».

➔ Des référentiels « sectoriels » :

Les référentiels « sectoriels » s'appliquent à des champs restreints. La politique publique permet d'harmoniser les référentiels « sectoriels » avec le référentiel « global ».

➔ Des opérateurs de transaction, qui définissent les rapports de l'un aux autres :

Ces « médiateurs », acteurs en nombre généralement limité, font le lien entre les espaces d'action et de production de sens.

Médiateurs et traducteurs

Dans son étude du cas d'Airbus, Muller montre que le changement de référentiel est généralement le fruit de l'action de quelques individus, en mesure d'identifier une nouvelle contrainte ou une nouvelle opportunité et de la traduire dans le langage des groupes d'acteurs concernés²⁴. Il utilise, avec Jobert, le terme « médiateurs » pour les nommer : il s'agit de personnes qui formulent une vision de la réalité (activité de décodage – aspect cognitif), puis proposent des orientations en prenant en compte les contraintes de l'environnement (activité de recodage – aspect normatif).

À partir d'un constat proche de celui de Muller, Michel Callon a proposé la notion de « traduction ». Pour lui, il s'agit d'« *une activité de production de sens par mise en relation d'acteurs autonomes et transaction entre des perspectives hétérogènes*²⁵ ». Reprenant cette notion, Lascoumes propose pour sa part celle de « transcodage » : « *l'ensemble de ces activités de regroupement et de transfert d'information dans un code différent : transcoder, c'est, d'une part, agréger des informations et des pratiques éparses, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci*²⁶ ».

24. MULLER Pierre, *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'État, logique de marché*, Paris, L'Harmattan, 1989.

25. CALLON Michel, « Éléments pour une sociologie de la traduction », *L'année sociologique*, 1986.

26. LASCOURMES P., « L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », dans CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris PUF, 1996, p. 334.

Les fonctions de production, de traduction et, dans une certaine mesure, de diffusion des nouvelles matrices cognitives peuvent également échoir à des structures spécifiques. Jobert a ainsi montré l'importance de certaines instances qu'il nomme les « forums » dans la propagation des référentiels et la mise en cohérence du référentiel « global » avec les référentiels « sectoriels²⁷ ».

Concurrence des référentiels

L'analyse cognitive des politiques publiques montre que leur développement est fait de situations stables, marquées par des ajustements du rapport entre référentiel « global » et référentiels « sectoriels », de « crises » de ce rapport – liées à l'émergence de problèmes publics particuliers, parfois nouveaux –, qui révèlent des désajustements, et enfin de réajustements entre les représentations et le réel, obtenus grâce à l'émergence d'une nouvelle politique publique. Cette vision dynamique permet de constater qu'un nouveau référentiel s'élabore dans l'action : les responsables politiques prennent de plus en plus de décisions qui lui correspondent. Par ailleurs, de plus en plus de discours se fondant sur lui sont prononcés. Mais, très souvent, l'ancien référentiel perdure : il y a une cohabitation des deux registres.

Pour que le référentiel puisse s'inscrire dans la durée, il doit en effet faire l'objet d'un processus de médiation : il doit être diffusé auprès du plus grand nombre. Les acteurs effectuant ce travail de diffusion sont divers : hauts fonctionnaires, hommes politiques, associations, journalistes... Finalement, plus une norme est diffusée, plus elle est perçue comme légitime. Il faut donc que des acteurs différents défendent une vision commune de l'action politique pour que celle-ci soit légitime. Si ce processus fonctionne, une sorte d'hégémonie est mise en place : la majorité des acteurs, voire de la population, adhère à une définition particulière de la gestion des affaires publiques.

Bien souvent, la production d'un nouveau référentiel est l'occasion pour les acteurs et les groupes sociaux qui le soutiennent de se repositionner dans la société ou au sein des champs sectoriels dans lesquels il est progressivement adopté.

²⁷. JOBERT B. dir. *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994 (en particulier l'introduction).

Recherches sur l'innovation et le changement dans les systèmes militaires

Les références jusqu'ici présentées ont permis aux auteurs de l'étude de disposer d'un matériel théorique et méthodologique utile pour traiter les différentes thématiques liées à l'étude des processus de production des concepts dans les systèmes de défense. Ces différents travaux, en particulier de sociologie des organisations et d'analyse des politiques publiques, ont fourni des cadres pour la réflexion. Mais il a également été possible d'exploiter des références plus directement centrées sur l'innovation et le changement dans les armées. Un certain nombre d'auteurs, en particulier anglo-saxons, se sont en effet penchés sur cette problématique.

L'élaboration d'un concept militaire dépend de nombreux facteurs (stratégique, technologique, culturel et organisationnel). Il est d'ailleurs souvent délicat de discerner quels sont ceux qui ont eu un impact décisif dans sa genèse, son développement puis sa diffusion. Comme John Gooch le rappelle, une doctrine militaire est le produit de plusieurs ingrédients, dont la combinaison est unique, car variant à chaque fois²⁸.

Pour Adam Grissom²⁹, il existe ainsi six courants ou approches distinctes pouvant permettre d'étudier l'innovation militaire :

- L'approche focalisée sur les relations civils-militaires ;
- L'approche fondée sur les explications internes ;
- L'approche étudiant les relations entre les institutions militaires ;
- L'approche culturaliste ;
- L'approche *bottom-up* ;
- L'approche *top-down*.

Mais dans la pratique de recherche, il est souvent difficile de clairement différencier ces différents modèles. Toutes ces approches doivent être utilisées pour expliquer les phénomènes de création, de diffusion et d'acceptation de l'innovation, notamment doctrinale.

²⁸. GOOCH John, « Introduction: Military Doctrine and Military History », in *The Origins of Contemporary Doctrine*, Strategic and Combat Studies Institute Occasional Paper, n° 30, 1997, p. 5.

²⁹. GRISSOM Adam, « The Future of Military Innovation Studies », *Journal of Strategic Studies*, vol. 29, Issue 5, 2006.

Les sources de l'innovation dans les systèmes militaires

Cinq principaux types de facteurs influencent la production de la doctrine et de l'innovation dans les armées³⁰ :

- Les facteurs technologiques ;
- La culture, les idées, les normes ;
- Les calculs stratégiques liés à l'appréciation de la menace et du contexte stratégique ;
- Les rivalités entre les organisations ayant des intérêts concurrents dans l'allocation des ressources ;
- Le contexte politico-institutionnel.

De manière plus complète, l'historien britannique Richard Overy distingue pour sa part sept éléments explicatifs de l'évolution de la doctrine militaire³¹ :

- ⇒ L'expérience au combat ;
- ⇒ L'introduction de nouvelles technologies ;

Pascal Vennesson rappelle ainsi que « *Le déterminisme technologique imprègne de nombreux travaux consacrés aux transformations des armées. Pour Engels, c'est le progrès technique qui entraîne la mutation des organisations militaires.*

[...] *La technologie suffit à expliquer les crises périodiques des stratégies et des organisations militaires. Les armées subissent les bonds en avant de la technologie militaire qui exerce impunément sa dictature. La seule limite à ce mouvement d'allure perpétuelle est la résistance au changement. Mais passé ce délai, le progrès technique modèle l'organisation, la composition des forces, la stratégie et la tactique*³² ».

³⁰. FARRELL Theo, TERRIFF Terry, *The Sources of Military Change. Culture, Politics, Technology*, Boulder, Lynne Rienner, 2002.

³¹. OVERY Richard, « What is doctrine and how does it evolve? », Paper presented at the Conference *What is Doctrine and Why do we need it?*, British Military Doctrine Group, février 2002, cité dans DADDOW (O. J.), « Facing the Future: History in the Writing of British Military Doctrine », *Defence Studies*, vol. 2, n° 1, 2002, pp. 157-164.

³². VENNESSON Pascal, *Les chevaliers de l'air. Aviation et conflits au XX^e siècle*, Paris, Presses de Sciences Po & Fondation pour les Etudes de Défense, 1997, pp. 26-27.

Il convient toutefois de se prémunir de tout déterminisme technologique et de prendre en compte le fait que les changements dans les armées sont toujours multifactoriels.

- ⇨ Les influences politiques ;
- ⇨ Le rôle des différentes personnalités ;
- ⇨ Les rivalités entre services ;
- ⇨ La nature de l'ennemi et/ou des champs de bataille potentiels ;
- ⇨ L'état de l'opinion publique.

Stephen Rosen, professeur à Harvard et l'un des plus influents penseurs de l'innovation militaire, considère pour sa part qu'il faut faire la distinction entre trois types principaux d'innovation³³ :

- Les innovations opérationnelles de temps de paix ;
- Les innovations opérationnelles de temps de guerre ;
- L'innovation technologique.

En temps de guerre, l'innovation n'est pas forcément plus facile à mettre en œuvre. Elle est favorisée par la perception d'une inadéquation entre le but poursuivi et les opérations menées. Les paramètres de l'efficacité doivent alors être revus.

Les approches centrées sur les relations civils-militaires

Une partie des études réalisées sur les doctrines militaires et leur adaptation s'intéresse avant tout à la question de l'adéquation ou de la cohérence entre les concepts produits par les armées et la stratégie de sécurité nationale du pays. Cette thématique explique l'attention portée à l'interaction civils-militaires.

L'innovation promue « de l'extérieur » : le modèle de Posen

Barry Posen du MIT, dans son ouvrage sur la production doctrinale européenne, a élaboré un modèle d'explication de l'innovation militaire qui a été très souvent repris par la suite³⁴. Pour lui, les institutions militaires sont des organisations conservatrices qui n'innovent pas

³³. ROSEN Stephen P., *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military*, Ithaca, Cornell University Press, 1994, p. 35.

³⁴. POSEN Barry, *The Sources of Military Doctrine*, Ithaca, Cornell University Press, 1984.

« naturellement » sans pression extérieure³⁵. Leurs choix s'inscrivent dans une logique organisationnelle de préservation de leur autonomie et de

leurs routines. Sans incitations fortes, la logique ordinaire de l'institution prévaut donc, avec son lot habituel d'inerties diverses (procédures standardisées, intérêts étroits, recherche d'autonomie et conservatisme intellectuel). Les véritables changements ne se produisent que lorsqu'une contrainte extérieure forte impose l'adaptation : des décideurs civils s'emploient à faire évoluer les doctrines militaires pour les adapter aux besoins de sécurité (notamment lorsque l'institution a subi un revers).

Ce modèle repose sur différents éléments :

➔ La perception de problèmes de sécurité importants :

La perception d'une menace ou d'un changement de l'environnement stratégique amène les responsables politiques à s'intéresser aux doctrines militaires. Ils promeuvent l'innovation, y compris en intervenant directement dans le domaine militaire.

L'innovation est donc considérée comme une réponse rationnelle à l'évolution de l'environnement international (marqué par l'imminence d'un danger existentiel ou la confrontation avec des adversaires réels³⁶).

➔ La promotion indirecte de l'innovation :

Les civils ne parviennent généralement pas à faire directement la promotion de l'innovation au sein du système de défense. Ils recourent donc à des intermédiaires, des militaires qui vont permettre de faire circuler leurs analyses et leurs propositions : les *military mavericks*.

³⁵. Parmi les nombreuses études ayant analysé la question de l'adaptation dans les organisations militaires, beaucoup constatent qu'en raison notamment de leur degré élevé de bureaucratisation, elles ne sont pas intrinsèquement conçues pour permettre le changement. C'est notamment le constat initial de Grissom (Adam Grissom, « The Future of Military Innovation Studies », *op. cit.*).

³⁶. Dans le modèle de Posen, les décideurs politiques sont considérés comme des acteurs rationnels, se déterminant en fonction des principes réalistes de l'équilibre des puissances.

➔ L'obtention d'une expertise auprès d'acteurs particuliers :

Les *mavericks* permettent également aux décideurs civils d'obtenir l'expertise nécessaire pour intervenir dans le débat doctrinal.

Pour Posen, le changement survenant dans une organisation militaire donnée est donc le résultat des efforts combinés de l'initiative personnelle de quelques chefs militaires et de civils externes. Ces personnalités utilisent les tribunes qui leur sont offertes pour indiquer l'émergence de nouvelles atteintes à la sécurité nationale pour lesquelles les doctrines préexistantes s'avèrent obsolètes.

L'approche institutionnaliste

Reprenant le modèle de Posen, Deborah Avant, professeur de sciences politiques, constate que l'intervention des civils dans les débats doctrinaux n'a pas toujours le même impact sur l'adaptation des armées³⁷. Elle considère que leur influence sur les organisations militaires dépend assez largement de la nature des institutions politiques. De la comparaison de la Grande-Bretagne et des États-Unis, elle conclut que « *les institutions politiques interministérielles en Grande-Bretagne ont travaillé à la création d'une Army qui soit sensible aux buts civils et permette aux responsables civils d'intervenir pour forcer les changements militaires* ». À l'inverse, un système politique divisé comme celui des États-Unis encourage les armées à « jouer un pouvoir contre l'autre » (en exploitant le système des *check and balances*), pour conserver une plus grande autonomie³⁸.

Les modèles fondés sur les mécanismes internes : les approches organisationnelles

Les armées comme « communautés politiques »

Rosen reconnaît que l'innovation est difficile à mettre en œuvre dans les armées. Mais il défend l'idée d'une capacité de changement provenant de l'intérieur même de l'institution militaire, conçue comme une « communauté politique complexe », c'est-à-dire un ensemble où

³⁷. AVANT Deborah, *Political Institutions and Military Change*, Ithaca Cornell University Press, 1994.

³⁸. IRONDELLE Bastien, « Démocratie, relations civilo-militaires et efficacité militaire », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 15, n° 1, 2008, p. 123.

cohabitent plusieurs branches, plusieurs spécialités, chacune développant sa propre culture et sa propre conception de la manière dont la guerre doit être menée³⁹. Cette communauté fonctionne autour d'une « théorie de la victoire », qui organise les relations entre ses différentes composantes et la répartition des ressources, en fonction notamment de l'attribution des rôles et des missions. Cette « théorie » est une perspective sur l'un des futurs possibles permettant de définir ce à quoi la prochaine guerre pourrait ressembler et comment y faire face.

Pour Rosen, une innovation consiste donc à faire entériner par l'institution militaire une nouvelle « théorie de la victoire », au travers d'un processus politique de redéfinition des rôles. Cette révision peut être liée à la perception de menaces, de lacunes expliquant le manque d'efficacité des armées ou, plus simplement, d'opportunités.

Rosen estime que le changement, l'innovation ne peuvent être imposés à la hiérarchie militaire. Il réduit donc les capacités d'influence des civils (qui se borne à soutenir les réformateurs) comme des *mavericks*. Cette influence ne peut se développer que lorsqu'un nouveau concept reçoit le soutien actif d'officiers de rangs élevés, dans un premier temps de *leaders* militaires visionnaires. Ceux-ci vont promouvoir l'innovation auprès des responsables civils et ouvrir des voies de promotion pour les partisans du changement. L'enracinement du changement passe par la création de nouvelles carrières pour les jeunes officiers et le renouvellement des générations anciennes. Il s'agit donc d'un processus graduel et relativement long. Ce modèle insiste donc sur l'existence, lors des périodes de changement, d'une compétition entre « conservateurs », qui souhaitent préserver le *statu quo*, et les « réformateurs » qui désirent embrasser de nouveaux rôles et obtenir de nouvelles capacités.

La rivalité entre institutions militaires

Comme le rappelle Vennesson, « *Le débat stratégique, quand il existe, est moins un débat d'idées que l'affrontement de répertoires de légitimités. L'opposition des doctrines est l'une des formes socialement acceptées de l'expression de rivalités organisationnelles, professionnelles et sociales au sein de l'institution militaire* ⁴⁰ ». À partir de ce constat – assez largement partagé – un autre modèle d'analyse de l'innovation, focalisé sur les organisations militaires, a été

³⁹. ROSEN Stephen P., *Winning the Next War*, *op. cit.*

⁴⁰. VENNESSON Pascal, *Les chevaliers de l'air. Aviation et conflits au XX^e siècle*, *op. cit.*, p. 22.

développé par Cote et Sapolsky, chercheurs au MIT⁴¹. Selon ces auteurs, c'est parce que les armées sont en concurrence pour les ressources qu'elles sont encouragées à innover, afin d'améliorer leur positionnement les unes par rapport aux autres.

La rivalité entre armées favorise ainsi l'innovation de trois manières⁴² :

- Elle augmente la diversité de « l'offre » de solutions à un problème stratégique et les chances de trouver la réponse la plus appropriée ;
- Elle renforce la capacité de contrôle civil sur les armées, au travers de la confrontation des arguments des différents *Services* ;
- Elle permet aux responsables politiques d'utiliser la concurrence pour obliger les armées à suivre une orientation déterminée.

Dans ce modèle, les civils ont donc un rôle important puisque ce sont leurs préférences stratégiques qui définissent la direction de l'innovation, que les armées doivent suivre pour conserver leur rôle (*relevance*) et leurs ressources⁴³.

L'approche par « l'organizational learning »

Les travaux sur la capacité d'apprentissage des organisations sont variés et proposent des modèles différents⁴⁴ :

- Une approche « cognitive » se focalise sur les dirigeants de l'organisation, qui en constituent le « cerveau ». L'apprentissage de l'organisation est alors la somme des capacités d'apprentissage individuelles de l'équipe dirigeante. Une organisation qui sait « apprendre » est alors une organisation dans laquelle :

⇒ Les *leaders* ont des idées ;

41. COTÉ Owen R., *The Politics of Innovative Military Doctrine: The US Navy and Fleet Ballistic Missiles*, PhD Dissertation, MIT, 1995. SAPOLSKY H. M. "The Interservice Competition Solution", *Breakthroughs*, vol. 5, n° 1, Spring 1996.

42. DAWEN Choy, « Innovation in Military Organisations », *Journal of the Singapore Armed Forces*, vol. 27, n° 2, April/June 2001.

43. SAPOLSKY H. M., « On the Theory of Military Innovation », *Breakthroughs*, vol. 9, n° 1, Spring 2000, p. 38.

44. HEGINBOTHAM Eric, « The British and American Armies in World War II: Explaining Variations in Organizational Learning Patterns », Working Paper 96-2, February 1996, p. 4.

- ⇒ Les problèmes sont identifiés et traités ;
- ⇒ L'expérience des *leaders* profite à toutes les organisations qu'ils dirigent.

- ➔ Si l'on se place dans une perspective de « politique bureaucratique », l'apprentissage se fait en surmontant l'inertie et le conservatisme des composantes de l'organisation. Dans ce cas :

- ⇒ L'apprentissage est favorisé par la concurrence entre organisations⁴⁵ ;
- ⇒ Une fois que la décision d'innover est prise, le changement est rapide, surtout s'il permet à une organisation d'accroître son pouvoir.

- ➔ Enfin, une approche des organisations en termes d'organismes complexes suggère que les facteurs essentiels d'innovation sont les infrastructures, permettant la diffusion des idées nouvelles à l'ensemble de l'institution.

En utilisant ces schémas, Emily Goldman, chercheuse au Woodrow Wilson Center, a ainsi montré qu'en temps de paix, l'innovation au sein des armées peut découler d'un processus d'apprentissage organisationnel, qui n'implique pas une action déterminante des civils⁴⁶. Dans une étude sur l'adaptation des armées américaines et britanniques pendant la Seconde guerre mondiale, Heginbotham a appliqué ces différents modèles et tiré trois enseignements :

- ⇒ L'existence d'individus « brillants » est moins importante que la manière dont l'organisation est structurée pour permettre d'entretenir la mémoire et la transmission des idées ;
- ⇒ Il est souvent difficile de faire la distinction entre structure et culture organisationnelle ;
- ⇒ La doctrine n'est pas un facteur de conservatisme, mais un préalable à tout apprentissage et à l'innovation véritable⁴⁷.

Transposée au domaine militaire, l'étude de l'apprentissage organisationnel a surtout été développée par le colonel Richard Downie à la fin des années 1990 puis reprise par le LtCol John Nagl, l'un des

⁴⁵. *Ibid.*, p. 5.

⁴⁶. GOLDMAN Emily O., « Organizations, Ambiguity and Strategic Adjustment », *Journal of Strategic Studies*, vol. 20, juin 1997, pp. 41-74.

⁴⁷. HEGINBOTHAM (E.), « The British and American Armies in World War II: Explaining Variations in Organizational Learning Patterns », *op. cit.*, p. 3.

promoteurs contemporains les plus influents de l'adaptation américaine à la contre-insurrection. Elle est notamment appliquée à l'étude de l'adaptation doctrinale en temps de guerre (ou de conflit).

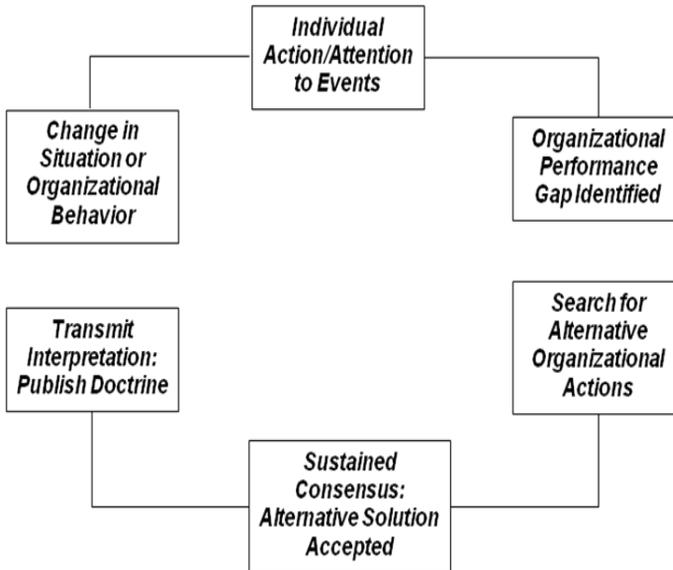
Selon Downie, l'apprentissage organisationnel est « *un processus par lequel une organisation utilise la connaissance et la compréhension acquise par l'expérience ou l'étude afin d'ajuster les normes, doctrines et procédures institutionnelles d'une façon à minimiser les précédentes lacunes capacitaires en performance et à maximiser les succès futurs*⁴⁸ ».

Dans son ouvrage consacré à l'adaptation des armées américaines aux LIC⁴⁹, Downie explique « *qu'un appareil militaire innove lorsqu'il apprend, en procédant via un cycle d'apprentissage qui comprend l'atteinte d'un consensus organisationnel qui permet l'adoption de nouvelles approches répondant aux facteurs qui rendent la doctrine déficiente* ».

48. DOWNIE Richard D. (Colonel), *The Army as a Learning Organization*, cité in John Nagl, *Eating Soup with a Knife*, présentation à Orlando, 2006.

49. DOWNIE Richard D. (Colonel), *Learning from Conflict – The U.S. Military in Vietnam, El Salvador, and the Drug War*, Westport, Praeger, 1998.

Le processus a été ultérieurement schématisé par Nagl dans une présentation de son ouvrage⁵⁰ :



Dans le modèle de Downie, l'expérience individuelle est à la base de l'évolution. Mais elle doit être acceptée, intégrée et diffusée au sein de l'institution pour qu'un véritable apprentissage se produise : « *une organisation doit agir pour interpréter, évaluer et accepter les enseignements tirés individuellement par les membres de l'organisation puis prendre la décision d'adapter le comportement de l'organisation à cette nouvelle connaissance et le répercuter en son sein*⁵¹ ». C'est donc la capacité d'une organisation à retenir et intégrer dans la mémoire collective les expériences de ses membres, qui détermine son aptitude à apprendre. Dans son ouvrage comparatif sur les expériences britannique en Malaisie et américaine au Viêt-nam, Nagl retient une approche organisationnelle, mettant toutefois l'accent sur la culture. Il estime que l'adaptation britannique à la contre-insurrection s'explique par une culture institutionnelle qui favorisait l'apprentissage, alors que celle de l'*US Army* dans les années 1960 y faisait obstacle. Nagl définit cette culture institutionnelle, au demeurant propre à chaque armée,

⁵⁰. LtCol John Nagl, *Eating Soup with a Knife*, présentation à Orlando, 2006.

⁵¹. DOWNIE Richard D. (Colonel), *Learning from Conflict*, cité in Gehler (C. P.), *Agile Leaders, Agile Institutions: Educating Adaptive and Innovative Leaders for Today and Tomorrow*, SSI, August 2005, p. 5.

comme : « une façon persistante et systématique de penser les tâches centrales et les relations humaines dans une organisation⁵² ».

Selon lui, l'apprentissage organisationnel n'est réellement possible qu'à plusieurs conditions :

- La prise en compte des réflexions remontant du terrain ;
- La possibilité de critiquer les décisions des supérieurs ;
- La possibilité de mener des discussions théoriques au sein de l'institution sur les problèmes rencontrés ;
- La création de centres de doctrine et d'entraînement adaptés aux problèmes locaux ;
- L'existence d'un état-major réactif autour du haut commandement⁵³.

L'approche culturaliste

L'approche par la culture institutionnelle reste peu utilisée pour étudier l'innovation militaire. Elizabeth Kier, professeur de sciences politiques à l'Université de Berkeley, dans son ouvrage sur les doctrines britannique et françaises des années 1930, cherche pourtant à expliquer les choix doctrinaux des armées par les préférences culturelles⁵⁴.

Pour elle, la culture organisationnelle doit être comprise « *comme un ensemble de présuppositions, valeurs, normes, croyances et connaissances formelles basiques qui façonne les compréhensions collectives. La culture d'une organisation façonne la perception de ses membres et affecte ce qu'ils relèvent et interprètent : elle filtre certaines parties de la « réalité » tout en en magnifiant d'autres*⁵⁵ ». Les préférences militaires ne sont donc pas seulement liées à des besoins fonctionnels des organisations militaires ; elles reflètent également la culture organisationnelle.

Elle conteste le postulat réaliste selon lequel les hommes politiques élaborent une stratégie de sécurité fondée sur l'équilibre des puissances

52. NAGL John A (LtCol), *Learning to Eat Soup with a Knife*, présentation à la Harvard Kennedy School of Government, November 2005, p. 6.

53. Ibid.

54. KIER Elizabeth, *Imagining War – French and British Military Doctrine between the Wars*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

55. KIER Elizabeth, « Culture and French Military Doctrine Before World War II », in KALZENSTEIN (P. J.), *The Culture of National Security, Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996, p. 202.

(modèle de Posen). La réalité est plus complexe parce que les hommes politiques sont avant tout motivés par le désir de conserver leur pouvoir. Elle estime que la stratégie est souvent prisonnière de logiques largement politiciennes, alors que la doctrine militaire est influencée par la culture organisationnelle. Ses travaux ont notamment démontré que « *l'institution militaire américaine définit son rôle au sein de la société d'une manière durable et relativement autonome par rapport aux conjonctures stratégiques et aux mutations sociétales puisque ses intérêts et sa vision sont filtrés par des matrices cognitives*⁵⁶ ». De même, elle conclut de son étude de la France que la culture politico-militaire de l'entre-deux guerres, fondée sur un très fort clivage politique droite-gauche, a conduit les gouvernements à se déterminer non en fonction des contraintes internationales mais bien en fonction de préoccupations internes.

La culture organisationnelle crée donc sa propre « matrice », qui fait en sorte que les « *perceptions d'une organisation encadrent et contraignent le processus de prise de décision*⁵⁷ ». Ces perceptions constituent donc un filtre à partir duquel l'environnement est recréé. Elles vont avoir des effets objectifs (décisions, nouveaux comportements des acteurs).

Cet ensemble de croyances est partagé par tous les membres de l'institution et transmis à leurs successeurs. À partir de cette culture organisationnelle, une structure formelle composée de règles va être élaborée. Ces normes contraignent toute activité de transformation. Katzenstein en distingue d'ailleurs deux types :

- ⇒ Les normes constitutives, qui sont l'expression identitaire d'un acteur ;
- ⇒ Et les normes régulatrices, qui définissent les standards de comportements appropriés⁵⁸.

La culture « *influence l'action non en fournissant les valeurs ultimes vers lesquelles tend cette action mais en façonnant un répertoire d'habitudes, de talents et de styles sur la base desquels les gens élaborent des "stratégies d'action"*⁵⁹ ».

56. LINDEMANN Thomas, « Faire la guerre mais laquelle ? Les institutions militaires des États-Unis entre identités bureaucratiques et préférences stratégiques », *Revue française de sciences politiques*, vol. 53, n° 5, octobre 2003, p. 683.

57. KIER, « Culture and French Military Doctrine Before World War II », *op. cit.*

58. KALZENSTEIN (P. J.), *The Culture of National Security, Norms and Identity in World Politics*, *op. cit.*

Kier précise qu'il existe deux principaux volets à la culture organisationnelle :

- ➔ Ce qui relève des relations entre l'organisation militaire et son environnement ;
- ➔ Ce qui concerne son mode de fonctionnement interne⁶⁰.

Pour les auteurs s'étant intéressés aux cultures organisationnelles, la capacité des décideurs politiques à engager un changement est donc souvent limitée : les évolutions dépendent de l'existence et de la puissance relative de « points de veto ». Ceux-ci sont des espaces dans lesquels la mobilisation des groupes opposés au changement et qui disposent de ressources (les « groupes veto ») peuvent contrer l'innovation politique⁶¹.

Méthodologie

Afin d'étudier les mécanismes de production et de diffusion des concepts dans les systèmes de défense, les chercheurs ont adopté une approche séquentielle⁶². Six grandes étapes ont ainsi été isolées. Cette méthode a notamment l'intérêt de mettre facilement de l'ordre dans des données complexes, nombreuses et parfois hétérogènes. Par ailleurs, les étapes retenues sont assez larges pour s'appliquer à tous les cas étudiés.

Bien évidemment, comme toutes les grilles de lecture séquentielles, celle qui a été retenue présente une très grande linéarité et reste, à bien des égards, artificielle. Dans la pratique, l'enchaînement des étapes est itératif et ne respecte jamais totalement le séquençage du modèle.

⁵⁹. TERRIF (T.), « Innovate or Die: Organizational Culture and the Origins of Maneuver Warfare in the United States Marines Corps », *Journal of Strategic Studies*, vol. 29, n° 3, juin 2006, p. 479.

⁶⁰. Elle prend d'ailleurs soin de différencier culture organisationnelle et culture stratégique, dans la mesure où cette dernière est partagée avec les décideurs civils.

⁶¹. PETERSON (S.), WENK (C.), « Domestic Institutional Change and Foreign Policy: A Comparative Study of U.S. Intervention in Guatemala and Nicaragua », *Security Studies*, vol. 11, n° 1, autumn 2001, pp. 53-76.

⁶². Même si la logique est proche, le séquençage utilisé n'est pas celui qui a été proposé par Jones dans le cadre de ces travaux sur les politiques publiques (Jones (C. O.), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970). Les différentes phases identifiées par cet auteur (mise à l'agenda, formulation politique, décision, mise en œuvre et évaluation) n'ont pas semblé totalement pertinentes pour la présente étude.

Plusieurs de ces étapes sont qualifiées par des termes qui peuvent revêtir selon les approches des significations différentes. Afin de limiter les malentendus, l'équipe précise les définitions dont elle s'est dotée pour articuler ses travaux. Ces définitions de travail n'ont aucune valeur de référence. Cette grille se découpe en deux ensembles. Le premier ensemble vise à répondre à la question de la formation et de l'implantation des concepts. Pour expliquer ces phénomènes on posera ainsi les questions suivantes :

➔ **Étape 1 : Quelles sont les causes de l'innovation ?** Selon les logiques d'innovation que nous avons évoquées dans la section précédente, ces causes pourront notamment relever de :

- ⇨ La nécessité d'adaptation à un conflit en cours ;
- ⇨ La recherche de l'entretien d'une supériorité en période de pause stratégique ;
- ⇨ La conformité avec une orientation stratégique de la hiérarchie ;
- ⇨ La compétition institutionnelle, notamment pour l'obtention de crédit ;
- ⇨ L'exploitation de nouvelles opportunités technologiques (en l'occurrence les technologies de l'information).

➔ **Étape 2 : Quelle est la nature et la finalité concrète du nouveau concept étudié (ou des différents concepts qui en découlent) ?** Cette dernière peut être ainsi :

- ⇨ L'influence sur les modes de pensée ;
- ⇨ Une adaptation capacitaire concrète ;
- ⇨ Une adaptation dans les modes de gestion de l'institution.

➔ **Étape 3 : Quand et comment s'opère l'émergence du nouveau concept ?**

➔ Par **émergence**, on entend dans cette étude, « *le moment où des idées, éventuellement existantes de manière latente, deviennent un objet conceptuel particulier, avec un nom et (ou) une substance, suscitant un intérêt nouveau* »

➔ Cette émergence peut être par exemple le fait :

- ⇨ Du Retex (retour d'expérience) des opérations en cours ou récentes ;
- ⇨ D'une redécouverte historique ;
- ⇨ De l'extérieur de l'institution (instances civiles, autres institutions militaires, *think tanks*, influence multinationale) ;

- ⇒ De l'intérieur de l'institution via un groupe de penseurs soit « institutionnels », soit en rupture de ban avec la hiérarchie (« *mavericks* ») ;
- ⇒ D'un mécanisme formel de développement de concept.

➔ **Étape 4 : Quels sont les modes et mécanismes de diffusion de ces concepts ? Ils peuvent par exemple comprendre :**

- ⇒ Des mécanismes d'expérimentation ;
- ⇒ Le débat stratégique et opérationnel ;
- ⇒ Par le test dans les opérations réelles.

Dans la mesure où la plupart des concepts abordés sont d'origine américaine, cette diffusion accorde une large place aux mécanismes de propagation multinationale, notamment :

- ⇒ Le programme MNE de USJFCOM, les activités CD&E d'ACT ;
- ⇒ Dans une moindre mesure les forums tels le *Multinational Interoperability Council* (MIC) ;
- ⇒ Les effets de la participation aux opérations en coalition, notamment en Afghanistan et en Irak.

Ces éléments permettent de retracer la « vie » du concept, son arborescence généalogique, qui peut parfois être compliquée entre sa formulation initiale au sein d'une institution et ses développements ultérieurs au sein d'autres institutions.

Le second ensemble de questions a trait plus spécifiquement à l'adoption ainsi qu'au vécu des concepts. Ces étapes sont les suivantes :

➔ **Étape 5 : En quelle mesure, comment et pourquoi le concept a été institutionnalisé (ou éventuellement rejeté) ?**

Par **institutionnalisation**, on entend dans cette étude « *la prise en compte officielle, par l'institution, du concept qu'il s'agisse de son nom ou de tout ou partie de sa substance. Elle est explicite et peut se traduire parallèlement par des orientations significatives en matière de management ou d'évolution capacitaire.* »

Elle se traduit par :

- ⇒ Un corpus normatif : documents de doctrine, de procédures ;
- ⇒ Un programme associé de formation et d'entraînement ;
- ⇒ D'autres orientations capacitaires : matériel, organisation, recrutement, etc. ;
- ⇒ Le cas échéant, une évolution du *leadership* de l'institution.

➔ **Étape 6 : Quel est le degré d'appropriation du concept et de ses différents composants ou dérivés ?**

Par **appropriation**, on entend dans cette étude, « la "*socialisation*" du concept au sein des différents échelons concernés, qu'il s'agisse de son nom ou de tout ou partie de sa substance ». Lorsqu'elle est acquise, c'est la plénitude de la diffusion du « référentiel ».

➔ En d'autres termes, il s'agit de s'interroger ici sur le vécu des conséquences des nouveaux concepts. Les études de cas caractérisent ainsi :

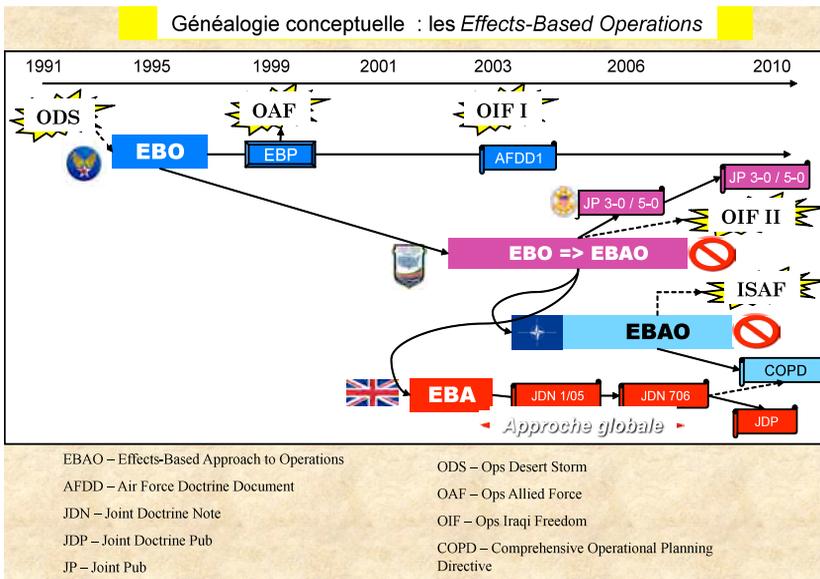
- ⇒ le degré réel d'influence du concept et de sa substance ;
- ⇒ l'appréciation par les acteurs concernés de la pertinence, de l'efficacité et de la cohérence des évolutions capacitaires, de l'impact du concept ou de sa substance sur l'accomplissement de leur métier.

Dans la pratique, l'approche de chaque rédacteur et plus encore la complexité des concepts étudiés qui ont généralement des ramifications, cheminements et destins variés, interdisent un déroulement totalement linéaire de ces étapes.

Cela étant, chaque cas d'étude fait l'objet en conclusion d'un tableau de synthèse récapitulant les étapes de cette grille de lecture. Dans la plupart des études de cas, les différentes étapes d'analyse donnent des résultats variés selon les institutions concernées, justifiant alors de séparer ces ramifications dans le corps de texte et/ou les tableaux de synthèse.

DU *NETWORK-CENTRIC* À LA STABILISATION :
ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE

ÉTUDE DE CAS : LES OPÉRATIONS BASÉES SUR LES EFFETS



Le concept des opérations basées sur les effets affiche une histoire assez complexe, dont les principaux axes peuvent être résumés ainsi :

- ➔ Il émerge dans les années 1990 au sein de l'*US Air Force* sous la plume du LCL Deptula pour caractériser la logique des opérations aériennes, dans le cadre du concept plus large des opérations rapides décisives

(RDO). Le concept n'est cependant pas institutionnalisé dans la doctrine avant 2002.

- ➔ USJFCOM reprend à son compte les EBO au début de la décennie 2000 comme l'un des concepts permettant de mettre en œuvre la « *Joint Vision 2020* », l'élargissant à l'ensemble des instruments de puissance civils et militaires. Le concept change d'appellation en 2005 pour EBAO.
- ➔ L'*US Army* et les *Marines* refusent d'institutionnaliser le concept en raison de ses origines *Air Force* et parce que USJFCOM ne parvient pas à démontrer la plus-value du concept sur les processus décisionnels existant. L'*Army* lui préfère l'adaptation de *Systemic Operational Design*. La doctrine interarmées américaine incorpore plusieurs éléments de substance de l'EBAO en 2006, tout en rejetant le concept lui-même. La mise à jour de ces documents en 2010 combine cette substance avec celle développée par l'*Army*. Enfin, la ligne hostile à l'EBAO finit par l'emporter au sein de l'institution qui l'a développé, lorsque le général Mattis, nouveau commandeur d'USJFCOM, prend en 2008 la décision très controversée de mettre un terme à tous travaux sur le concept.
- ➔ Le concept EBAO n'en est pas moins populaire pour le caractère novateur qui lui est associé, d'autant qu'USJFCOM le propage préalablement à son institutionnalisation. Ainsi, la plupart des états-majors terrestres en Irak adoptent en 2005 le terme ainsi que les éléments de substance retenus dans la doctrine interarmées.
- ➔ Par le biais des expérimentations multinationales, USJFCOM a diffusé également le concept aux alliés et à ACT. Bon nombre d'officiers français en conteste les aspects novateurs et considèrent les concepts développés dans le cadre de MNE comme trop compliqués. Les Français conservent donc « l'esprit du concept » mais pas « la lettre des processus ». Les Britanniques, sur la même ligne, développent parallèlement leur propre concept, l'*Effects-Based Approach*, institutionnalisé à partir de 2005-2006 comme la composante militaire de l'approche globale. L'Otan suit la même logique mais avec le nom EBAO. Bien que renonçant au terme récemment, elle en incorpore la substance.

Les EBO : une conceptualisation de la théorie de la puissance aérienne

Le concept EBO plonge ses racines dans la conception de la puissance aérienne américaine, laquelle est la première fois exprimée en 1935 par l'*Air Tactical School* localisée sur la base de Maxwell (Alabama), qui préconise que les opérations de bombardements soient calibrées en

fonction des effets de paralysie stratégique sur le réseau industriel ennemi⁶³. Après les échecs de la guerre du Viêt-nam, le *leadership* de l'Usaf échappe aux pilotes de bombardiers du *Strategic Air Command*, confinés à la dissuasion, au profit de ceux du *Tactical Air Command*. Dès lors, la puissance aérienne se focalise surtout sur les opérations d'interdiction et d'appui aérien rapproché des forces terrestres, notamment sur le théâtre Centre-Europe. A la fin des années 1980, une crise de sens traverse l'Usaf, laquelle n'offre plus de mission intégrante et se présente comme un prestataire au service des forces de surface⁶⁴.

La tendance s'inverse au tournant des années 1990, grâce d'une part aux idées du colonel Warden, d'autre part au succès perçu de la puissance aérienne lors de *Desert Storm*. Warden est la figure type du *Maverick*, un officier brillant mais peu apprécié de plusieurs de ses supérieurs. Le chef d'état-major adjoint de l'*Air Force* pour les plans et opérations, le général Dugan, le place alors à la tête du *Checkmate* en 1988 avec la « mission de contribuer à changer la mentalité de l'*Air Force* »⁶⁵. Il y mûrit ses théories sur la puissance aérienne stratégique, développant notamment au printemps 1988 son fameux modèle des 5 cercles concentriques pour analyser l'adversaire en tant que système⁶⁶. Selon lui, la puissance aérienne doit être avant tout utilisée pour paralyser rapidement l'ennemi en ciblant son *leadership*. Il met en pratique ses théories à l'occasion de la planification de *Desert Storm*, durant laquelle il propose le plan de frappe stratégique *Instant Thunder* sur l'Irak au commandant de la composante aérienne de Centcom, le général Horner. Ce dernier, bien qu'ouvertement hostile à la personnalité de Warden et à l'ingérence de l'état-major de l'Usaf dans ses prérogatives opérationnelles, finit par intégrer *Instant Thunder* dans le plan de campagne aérienne qui sera exécuté pendant *Desert Storm*⁶⁷.

63. SHERRY Michael, *The Rise of American Air Power: The Creation of Armageddon*, Yale University Press, 1989, p. 51 cité dans BUILDER Carl H., *The Icarus Syndrome: the Role of Air Power Theory in the Evolution and Fate of the United States Air Force*, RAND Corp., New Brunswick, NJ : Transaction Publishers, 1994, p. 84.

64. Voir la thèse de BUILDER Carl H., *The Icarus Syndrome*, *op. cit.*, p. 5.

65. WARDEN John A. (colonel), cité dans Tom Clancy, *Fighter Wings, A Guided Tour of an Air Force Combat Wing*, Berkley's Book, 1994, p. 39.

66. Publié plus tard : WARDEN John A. III (colonel), « The Enemy as a System » in *Airpower Journal*, Spring 1995 – traduit de l'américain par le comité de réflexion et d'études stratégiques aérospatiales de l'Association des anciens élèves de l'École de l'Air, *Stratégique*, avril 1996, pp. 7-29.

67. Voir KAGAN Frederick W., *Finding the Target, The Transformation of American Military Policy*, NY, Encounter Books, 2006.

Les commentaires dithyrambiques sur le rôle de la puissance aérienne suivant *Desert Storm*⁶⁸ génèrent un environnement psychologique favorable à la diffusion des idées de Warden. De nouveau, l'efficacité stratégique de la puissance aérienne est au centre des débats. Ainsi, plusieurs études alimentent la réflexion en proposant des modèles alternatifs (comme le Major Barlow⁶⁹) ou en tentant de cerner les modes les plus efficaces de coercition stratégique, telle la thèse de Robert Pape⁷⁰. En d'autres termes, le « référentiel normatif » de l'Usaf s'oriente à nouveau vers une interprétation de la puissance aérienne comme instrument potentiellement décisif.

Cela étant, l'intercesseur clé de l'émergence des EBO est l'un des collaborateurs de Warden et principal planificateur de la campagne aérienne stratégique de *Desert Storm* au sein de l'état-major d'Horner, le colonel Deptula. En 1995, ce dernier, alors qu'il est affecté à la commission sur les rôles et les missions des forces armées, tire les implications conceptuelles des événements de *Desert Storm* : la furtivité et les frappes de précision autorisent l'exécution d'opérations en parallèle (le traitement simultané d'un grand nombre d'objectifs allant jusqu'au niveau stratégique adverse). Cette capacité permet enfin à la puissance aérienne de réaliser des opérations rapides décisives (*Rapid Decisive Operations*, RDO), lesquelles sont basées sur les effets réalisés directement sur les systèmes stratégiques ennemis rendant inutile l'attrition linéaire de ses forces⁷¹. Deptula et l'ensemble des personnes qui, comme Ed Smith⁷², contribuent aux développements de l'EBO, plongent explicitement les racines du concept dans les expériences passées, non seulement de l'aviation américaine mais aussi, bien plus loin, dans Sun Tzu et les principes d'actions des grands commandeurs de l'Histoire. Le concept d'EBO procède donc autant d'une requalification historiographique que d'une exploitation des opportunités techniques,

68. Voir JOHNSON Dana J., NIBLACK Preston, WINNEFIELD James A., *A League of Airmen, US Air Power in the Gulf*, Project AIR FORCE, Santa Monica, RAND Corporation, 1994.

69. BARLOW Jason B. (Major), *Strategic Paralysis, an Airpower Theory for the Present*, Thesis presented to the faculty of the School of Advanced Airpower Studies, Maxwell AFB Alabama, May 1992.

70. PAPE Robert, *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*, Cornell Studies in Security Affairs, Ithaca and London: Cornell University Press, 1996.

71. DEPTULA David A (Lt-Colonel), *Firing for Effect: Change in the Nature of Warfare*, Aerospace Education Foundation, 1995.

72. SMITH Edward A. , Jr., *Effects Based Operations: Applying Network-centric Warfare in Peace, Crisis, and War*, Department of Defense Command and Control Research Program, 2002.

comme d'ailleurs l'ensemble des conceptions récentes de la puissance aérienne. Il n'y a donc à proprement parler pas de débat réel sur l'aspect novateur du concept dans la mesure où tous ses promoteurs reconnaissent que son essence est empiriquement indissociable de la bonne pratique stratégique, au même titre que les principes de la guerre. Il nous apparaît ainsi que d'une part l'EBO, en tant que fondement intellectuel de l'action d'une puissance aérienne autonome, représente dans sa formulation initiale une nouvelle manifestation de la rivalité interservices, d'autre part qu'il se moule dans le référentiel cognitif et normatif dominant de l'Usaf.

En ce qui concerne la propagation du concept, il convient de distinguer la substance et la terminologie « EBO » elle-même. Cette dernière n'est pas immédiatement incorporée en tant que telle dans la doctrine de l'Usaf. Le corpus doctrinal de la puissance aérienne inclut empiriquement la notion d'effets depuis 1992, présentant notamment la « synergie des effets » comme l'un des principes de la puissance aérospatiale et distinguant les effets de niveau tactique, opératif et stratégique⁷³. La substance de l'approche de Deptula, c'est-à-dire la combinaison des notions d'effets, et d'opérations en parallèle, est incluse dans l'*Air Force Doctrine Document (AFDD)-1* signée en 1997, au titre du principe de *flexibility and versatility*⁷⁴. Le concept d'EBO, de l'approche par les effets comme base de la conception de la campagne aérienne, ne date que de la révision suivante de l'AFDD-1 signée en novembre 2003⁷⁵.

L'appropriation du concept EBO procède donc avant tout par sa transcription méthodologique dans le courant de l'année 2000. Cette dernière est tout particulièrement l'œuvre de Buster Marris McCrabb, travaillant à l'*Air Force Research Laboratory*, et qui rédige plusieurs documents dont un concept d'opération⁷⁶. Ces documents visent à proposer un corpus méthodologique cohérent reprenant les modèles d'analyse systémique et d'identification du centre de gravité de Warden et Barlow, et incluant formellement la notion d'effets dans la planification

⁷³. Headquarters, Department of the Air Force, *Air Force Manual 1-1, Basic Aerospace Doctrine of the United States Air Force, Volume I*, March 92.

⁷⁴. Air Force Doctrine Center, *Air Force Doctrine Document-1, Air Force Basic Doctrine*, September 1997, p. 24.

⁷⁵. Air Force Doctrine Center, *Air Force Doctrine Document-1, Air Force Basic Doctrine*, 17 November 2003, p. 18.

⁷⁶. MCCRABB Dr. Buster Marris, *Concept of Operations for Effects-Based Operations*, Air Force Research Laboratory, 2000.

(*Effects-Based Planning*, EBP), l'exécution (*Effects-Based Execution*, EBE) et l'évaluation (*Effects-Based Assessment*, EBA). À la même époque, Deptula publie une version actualisée de son document de 1995, qu'il renomme plus explicitement *Effects-Based Operations*⁷⁷.

USJFCOM reprend à son compte et élargit les EBO

C'est à la même période que USJFCOM – ACOM à l'époque – reçoit pour première mission, dans le cadre des orientations fournies par la *Defense Planning Guidance 2001-2005* signée en 1999 par le secrétaire à la défense Cohen, d'expérimenter des « *concepts et capacités permettant d'améliorer l'aptitude de commandants de force à réaliser de façon décisive et rapide des missions opérationnelles importantes et difficiles*⁷⁸ », tels que l'entrée de vive force sur un théâtre, la coercition d'un adversaire ou encore les opérations de maintien de la paix. Les hommes du J9 de Suffolk développent ainsi le concept de RDO comme concept intégrant leur stratégie d'expérimentation.

Il faut mentionner ici le rôle important joué par le *Joint Advanced Warfighting Program* de l'*Institute for Defense Analysis*. Le JAWP a été établi par le Joint Staff au sein de l'IDA pour « *servir de catalyseur d'innovation et rupture*⁷⁹ ». Composé d'analystes civils de l'IDA et d'officiers émanant de tous les *services*, le JAWP travaille étroitement avec J9/JFCOM durant les années 1999 et 2000. Il organise ainsi au cours de 1999 un *workshop* lors duquel est faite la promotion de l'*effects-based targeting*, notamment par le capitaine « Heater » Heatley⁸⁰. De fait, Le capitaine Heatley est intervenu ultérieurement en juillet 2001 auprès du *Defense Science Board* sur le sujet « *Effects-based targeting, strategic influence, and using all instruments of national power to achieve U.S. political objectives*⁸¹ ».

77. DEPTULA David A. (Brigadier General), *Effect-Based Operations: Change in the Nature of Warfare*, Defense and Air Power Series, Aerospace Education Foundation, 2001.

78. US Atlantic Command, *Joint Experimentation Campaign Plan 2000*, 30 September 1999, pp. 2-3.

79. SANDOZ John F., *Red Teaming: A Means to Military Transformation*, Institute for Defense Analysis, January 2001, p. 7.

80. Mentionné par Graham Kessler.

81. Office of the Under Secretary of Defense For Acquisition, Technology, and Logistics, *Defense Science Board Task Force on Discriminate Use of Force*, July 2003, p. 13.

C'est dans le courant de l'année 2000, que JFCOM commence à étudier le concept EBO comme élément structurant de ces RDO⁸², notamment semble-t-il dans le cadre des *wargames* puis de l'expérimentation *Millenium Challenge*, menés au milieu de l'année⁸³. Parallèlement, le *Joint Staff* demande au JAWP d'étudier le concept à l'automne 2000. Est donc mise en place une *EBO task force* d'une demi-douzaine de membres réunis autour du colonel Linde de l'Usaf et comprenant notamment l'historien Williamson Murray⁸⁴. La *task force* rend ses conclusions l'année suivante. Sur cette base, enrichie de l'expérimentation *Unified Vision 2001*, JFCOM élabore un premier *White Paper* sur EBO en 2001⁸⁵. C'est notamment Graham Kessler qui est tout particulièrement chargé de cette tâche. À l'issue d'une expérimentation nationale majeure, *Millenium Challenge 02*, courant 2002, et suivant les directives du nouveau secrétaire à la Défense d'alors, Donald Rumsfeld, le concept englobant de RDO est abandonné et c'est l'EBO qui devient le principal concept.

La conception de USJFCOM est d'acception plus large que celle de l'Usaf puisqu'elle incorpore les actions de l'ensemble des forces armées et surtout des moyens non-militaires. Globalement, elle consiste à réaliser des actions DIME (Diplomatiques, Informationnelles, Militaires, Économiques) et produisant des effets sur les systèmes PMESII (Politique, Militaire, Économique, Social, Informationnel et d'infrastructure) de l'environnement opérationnel, analysés en tant que système de systèmes (*System-of-Systems Analysis*). Elle entend se décliner en de nouveaux processus décisionnels : *Operational Net Assessment* (ONA), une appréciation de situation menée dès le temps de veille ainsi que les processus EBP, EBE, EBA qui, malgré une terminologie identique à celle de McCrabb, représentent une rupture plus marquée au regard de l'existant. Enfin, plusieurs concepts d'organisations devant, entre autres, mettre en œuvre les EBO, sont développés parallèlement, comme le *Joint Interagency Coordination Group*, devant garantir la coordination interministérielle au niveau des commandements opérationnels, ou le *Standing Joint Force Headquarters* (SJFHQ), un noyau permanent de PC opératif au sein des commandements opérationnels.

⁸². US Joint Forces Command, *Joint Experimentation Campaign Plan 2001*, 28 December 2000, p. iii.

⁸³. US Joint Forces Command Joint Warfighting Center, *Joint Doctrine Series Pamphlet 7, Operational Implications of Effects-Based Operations*, 17 November 2004, p. 3.

⁸⁴. GLESSON Dennis J., LINDE Gwen (Colonel), *New Perspectives on Effects-Based Operations – Annotated Briefing*, Institute for Defense Analysis, June 2001.

⁸⁵. U.S. Joint Force Command, J9 Concepts Department, *Concept Framework for Effects-Based Operations*, White Paper, 2001.

C'est sous cette forme que le concept se propage rapidement à la communauté alliée via les cycles d'expérimentations multinationales (*Multinational Experiment*) à partir de 2002. Ainsi, MNLOE⁸⁶ 2, MNE 3 puis MNE 4 consistent à redévelopper en multinational respectivement l'ONA, l'EBP, puis l'ensemble des processus décisionnels basés sur les effets.

C'est au printemps 2005 que le terme d'EBO est changé en EBAO (*Effects-Based Approach to Operations*), un changement d'étiquette voulu par le nouveau commandant de USJFCOM, le général Smith, pour rassurer certains officiers (essentiellement de l'*Army* et du *Marine Corps*) et les civils concernés, inquiets des aspects trop mécaniques et complexes de l'approche héritée de celui de l'Usaf, rendant le concept ainsi plus vendable sur le plan interagence. En revanche, cela n'altère en aucune façon la substance du concept. Par exemple, pendant MNE 4, l'auteur et les autres personnels impliqués dans la phase finale de développement du concept multinational et de ses différentes composantes ont pris acte du changement de nom sur la couverture du concept⁸⁷, sans que cela ne modifie une seule virgule du document devant être testé en février 2006 lors de l'expérimentation principale.

L'institutionnalisation des EBO : un bilan transitoire contrasté

L'institutionnalisation des EBO n'est pas simple à mesurer. En effet, elle est assez restreinte si l'on se place sous l'angle de la production doctrinale qui fait en théorie autorité. Elle apparaît en revanche beaucoup plus importante sur le plan pratique, à tout le moins pour la période actuelle. En outre, l'EBO est typique du concept pris en compte, au moins partiellement au plan doctrinal, mais qui génère des critiques importantes, signe d'une appropriation réelle pour le moins mitigée. Ce bilan contrasté s'explique largement par le mécanisme de diffusion institutionnelle du concept qui se déroule au milieu de la décennie.

⁸⁶. LO: Limited Objectives.

⁸⁷. Le changement intervient précisément à la version 0.75 du concept, datée du 29 juillet 2005.

Une diffusion directe du concept USJFCOM au sein des structures interarmées

Les EBO sont durant la décennie l'exemple le plus emblématique d'une propagation directe des productions issues de la fonction CD&E jouée par USJFCOM. Le commandement de Norfolk divise depuis le début cette fonction en deux volets majeurs :

- le développement de concepts futurs destinés à façonner les opérations à long terme, ce qu'initialement USJFCOM nommait l'axe révolutionnaire, lequel devient à partir de 2003 le « *Joint Concept Development Path* » ;
- le développement et l'expérimentation de concepts susceptibles de faire l'objet d'une mise en œuvre dans les deux à sept ans – comprenant notamment les EBO, l'ONA, le SJFHQ, le JIACG, les concepts de partage de l'information –, axe de travail considéré comme évolutionnaire puis rebaptisé « *Joint Prototype Path*⁸⁸ ».

Dans la pratique, ce volet de « *prototyping* » finit par court-circuiter clairement le processus habituel d'appropriation de concept par la doctrine, contrôlé par le *Joint Staff*. Ainsi, le J-9 et le *Joint Warfighting Center* de JFCOM produisent un certain nombre de publications « pré-doctrinales » telles que la série des *Joint Warfighting Pamphlets*⁸⁹ publiée dans les années 2002-2004 et surtout le *Commander's Handbook for an Effects-Based Approach to Joint Operations* en 2006. Ce dernier document, d'environ 100 pages, est présenté comme « *une base de départ commune pour l'EBAO interarmées, qui comble le vide entre les concepts transformationnels en cours d'évolution et la doctrine interarmées publiée*⁹⁰ ». La finalité du document est d'instruire la communauté interarmées, tant les commandeurs sur le terrain que les personnels impliqués dans les travaux de doctrines et les programmes de formation, sur « *comment penser de façon effects-based* », et de proposer des procédures utilisables. Dans sa présentation et la formulation de son contenu, rien ne le distingue clairement d'une *Joint*

⁸⁸. GIAMBASTIANI E. P., Commander US Joint Forces Command, *Joint Concept Development and Experimentation Campaign Plan*, FY 2004-11, 15 December 2003.

⁸⁹. Par exemple, US Joint Forces Command Joint Warfighting Center, Joint Doctrine Series, *Pamphlet 4, Doctrinal Implications of Operational net Assessment*, 24 February 2004, *Pamphlet 7, Operational Implications of Effects-Based Operations*, 17 November 2004.

⁹⁰. US Joint Forces Command Joint Warfighting Center, Joint Concept Development and Experimentation Directorate, Standing Joint Force Headquarters, *Commander's Handbook for an Effects-Based Approach to Joint Operations*, 24 February 2006, p. i

Publication même si les signataires de JFCOM, dans leur lettre de présentation, rappellent qu'il ne constitue pas un document de doctrine.

Au-delà de cette production documentaire, la propagation de l'EBO au sein des commandements est assurée indirectement par certaines initiatives du secrétaire Rumsfeld à partir des conclusions de JFCOM, sans qu'elles fassent l'objet de doctrine appropriée, recueillant par ce biais un minimum de consensus des divers commandements.

C'est le cas de la création des *Standing Joint Force Headquarters*, les noyaux de PC opératif. La *Defense Planning Guidance 2004-2009* signée en 2002 enjoint les commandements opérationnels de déployer la structure, « reflétant les standards de JFCOM et incorporant les enseignements tirés de *Millennium Challenge 2002*⁹¹ ». Or, l'une des tâches du SJFHQ est explicitement de réaliser des ONA et de contribuer à l'*Effects-Based Planning*⁹². Le volumineux document de SOPs de près de 400 pages s'inscrit ainsi totalement dans l'EBO, présentant un processus de planification opérationnelle incorporant de nombreux éléments qui ne figurent pas dans les documents de doctrine tels les *Joint-Pub 5-0*, les *Prioritized Effects Lists*, l'*Effects-Tasking Order*, etc. Les commandements opérationnels se sont exécutés, suivant avec des variantes organisationnelles les préconisations de JFCOM et mettant *de facto* en œuvre les EBO⁹³.

Ce qui explique cette diffusion rapide et peu orthodoxe de l'EBO est la conjonction du facteur interne (les EBO et leurs concepts corollaires tels qu'ONA et JIACG prennent une place de premier plan dans l'agenda du J9) et externe, tout particulièrement l'intérêt manifesté par Donald Rumsfeld dont l'attachement viscéral à la transformation était proverbial. De façon générale, USJFCOM, le commandant de cette transformation, prend une place prépondérante au sein de l'appareil de force américain. Pour développer ses idées, le secrétaire à la Défense place en octobre 2002 à sa tête et celle d'ACT, son *Senior Military Assistant*, l'amiral Edmund Giambastiani, lequel reste en poste jusqu'en 2005, date à

⁹¹. Department of Defense, *Defense Planning Guidance, FY2004-2009*, cité dans MAJ Craig A. Barkley, *The Standing Joint Force Headquarters: A Planning Multiplier?*, Monographie, School of Advanced Military Studies, Command and General Staff College, 2006, p. 13.

⁹². US Joint Forces Command, *Standing Joint Force Headquarters Standing Operating Procedures & Tactics, Techniques, and Procedures, Draft*, 25 July 2003.

⁹³. BARKLEY Craig A. (Major), *The Standing Joint Force Headquarters: A Planning Multiplier?*, *op. cit.*, pp. 36-42.

laquelle Rumsfeld le nomme Vice-CJCS, et donc responsable du *Joint Requirements Oversight Council*, qui supervise les choix capacitaires du Pentagone (au moins en théorie). Cette très forte connexion entre le secrétaire à la Défense et le commandant de JFCOM a peut-être contribué à renforcer les productions de ce dernier, donc favorisé la diffusion des EBO et autres concepts permettant sa mise en œuvre.

Une institutionnalisation progressive et partielle

Une institutionnalisation interarmées de la substance des EBO

L'institutionnalisation interarmées des EBO est loin de suivre le mouvement engagé par les activités CD&E de USJFCOM.

L'auteur a pu, dès le milieu de la décennie, juger au sein du MIC de l'avis beaucoup plus réservé sur les EBO des représentants du J-7 du *Joint Staff*, lesquels martelaient à l'envie que les documents de JFCOM n'étaient en rien des *Joint Publications* faisant autorité.

Le degré d'institutionnalisation doctrinale interarmées des EBO est fixé au cours de l'année 2005. Dans le cadre des réactions et des contributions au draft du *Commander's Handbook for an Effects-Based Approach to Joint Operations*, développé par USJFCOM, il semble que les commandements opérationnels se soient montrés assez réceptifs à l'approche, à l'inverse des *Services*, tout particulièrement l'*Army* et les *Marines*, qui en critiquaient vertement l'utilité⁹⁴. Par ailleurs, un mini-forum tenu les 31 janvier et 1^{er} février au *Joint Warfighting Center* par les parties prenantes du *Joint Doctrine Development System* scelle au moins provisoirement le destin des EBO dans la doctrine interarmées. L'approche est bien prise en compte mais de façon sélective : elle n'est pas traitée comme une méthode de combat, ne supprime pas mais complète le processus décisionnel existant, la notion d'effets étant incorporée dans les outils conceptuels du design d'un engagement, s'applique au niveau stratégique et opératif⁹⁵.

Les nouvelles moutures des *Joint Publication 3-0 Operations, 5-0, Joint Operation Planning*, refondues sur ces principes sont publiées à la fin de

⁹⁴. ROWLETT Rick, USJFCOM JWFC Doctrine and Education Support Team, « An Effects-Based Approach to Joint Operations—Where Are We Now? » *A Common Perspective*, October 2005, p. 8.

⁹⁵. Ibid, pp. 11-12.

l'année 2006⁹⁶. En bref, cette institutionnalisation doctrinale se limite à la prise en compte des notions issues des travaux sur EBO/EBAO dans les processus décisionnels existants. Là réside toute l'ambiguïté de la mesure de l'institutionnalisation du « concept » EBO. Certes, on peut estimer que ces nouvelles doctrines marquent l'échec de la logique initiale de rupture méthodologique que sous-tendait le développement des processus EBO. Pour autant, ces documents reprennent la « perspective systémique de l'environnement opérationnel » PMESII, la notion d'effet parmi les éléments du design d'une campagne comme nous l'avons vu, ainsi que l'évaluation (*assessment*) fondée sur les mesures d'efficacité et de performances. En d'autres termes, les *Joint Pubs*, tout en laissant de côté la « marque EBO », incorporent au processus décisionnel existant la plupart des ingrédients de l'EBAO.

De la même manière, au niveau des *Services*, nous avons vu que l'Usaf constitue de loin l'institution la plus attachée au concept. La prise en compte de l'EBO dans ses doctrines et procédures est accentuée dans les derniers documents. Ainsi, dans l'AFDD 2 *Operations and Organization*⁹⁷, l'EBO est omniprésent, étoffe l'*Air and Space Estimate Process* mais ne mène toutefois pas à sa ré-articulation. Le *leadership* de la *Navy* a également marqué son attachement à l'approche EBO, plus exactement à l'*Effects-Based Thinking*. En 2005, le *Chief of Naval Operations*, l'amiral Mullen – l'actuel président du comité interarmées des chefs d'état-major – enjoint son adjoint pour le personnel, l'entraînement et la formation⁹⁸ de s'assurer que l'EBT « *devien[ne] partie intégrante de la culture de la Navy*⁹⁹ ». Sa *Guidance* de 2006 fixe en outre l'EBT comme l'un des dix principes directeurs de l'action de la *Navy*¹⁰⁰.

Les commandements opérationnels, comme évoqué plus haut, prennent également en compte l'approche de type EBO. Nous avons déjà évoqué plus haut les SJFHQ. Une autre déclinaison de cette institutionnalisation

⁹⁶. Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 3-0, Joint Operations*, 17 September 2006, pp. IV-31 – IV-34 *Joint Publication 5-0, Joint Operation Planning*, 26 December 2006, pp. III-12 – III-16.

⁹⁷. US Air Force Doctrine Center, *Air Force Doctrine Document 2, Operations and Organization*, 3 April 2007, pp. 85-103.

⁹⁸. *Management and Effects Based Thinking Executive Education Memorandum* dated 28 July 2005.

⁹⁹. *Effects-Based Thinking, EBT introduction, Training Nuggets*, présentation de la F&FR Training Branch, Commander, Navy Installations Command (CNIC), 2006.

¹⁰⁰. MULLEN (Admiral), *CNO Guidance 2006, Meeting the Challenge of A New Era*, voir <http://www.nps.edu/research/hcs/Docs/CNOG2006.pdf>

réside dans le *Theater Security Cooperation Planning* annuel auquel se livrent les commandements régionaux et qui vise à assurer la cohérence de l'ensemble des activités de coopération et d'assistance de sécurité entreprises avec les pays de la zone de responsabilité du commandeur. La stratégie de coopération peut reposer sur une appréciation stratégique fondée sur l'approche systémique et sur une stratégie de théâtre déclinée par effets¹⁰¹, l'évaluation de ses résultats pouvant alors procéder par le suivi de mesures d'efficacité¹⁰².

L'influence des promoteurs de la Systemic Operational Design

En revanche, l'*Army* et les *Marines* n'ont pas incorporé l'approche dans leurs documents de doctrine malgré un fort débat interne qui se poursuit encore actuellement et sur lequel nous revenons à la fin de ce cas d'étude. Le Tradoc de l'*Army* travaille en revanche sur l'approche alternative du *Systemic Operational Design* d'origine israélienne. Le concept de SOD est élaboré par le général Shimon Naveh en 1995 au sein de l'Institut de recherche de théorie opérationnelle des forces israéliennes. Il se présente comme une méthode de raisonnement visant, en amont du processus de planification classique, à structurer la problématique complexe de l'engagement. Le *Capabilities Integration Center* étudie dès les années 2004-05 le SOD et en adapte la méthode ainsi que la terminologie, au demeurant assez absconse, dans le cadre des expérimentations *Unified Quest* 2005, 2006 et 2007. Le centre développe, dans le corpus conceptuel de la *Future Force* (série des *Pamphlet 525*), un volume consacré à l'appréciation du commandant fondé précisément sur cette méthode, le *Commander's Appreciation and Campaign Design* (CACD¹⁰³).

Une part essentielle de la plus-value intellectuelle de ces travaux est apportée à l'Arcic par le *Center for Application of Design* hébergé par la société Booz Allen Hamilton, lequel emploie entre autres Shimon Naveh, le général en retraite Van Riper ou encore le général en retraite

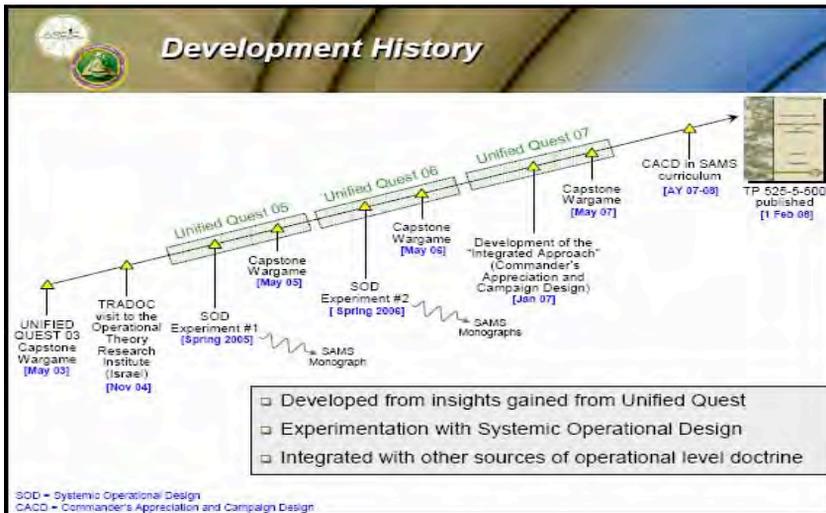
¹⁰¹. BOUCHAT Clarence J., *An Introduction to Theater Strategy and Regional Security*, Strategic Studies Institute, US Army War College, August 2007, pp. 10-13 voir également pour une illustration : Colonel Jorge Matos, Deputy Director for Security Cooperation, SCJ5-SC, Headquarters U.S. Southern Command, *Command Update Briefing for the NGB Annual SPP Workshop*, 7 September 2006.

¹⁰². Voir par exemple, DELGADO Denis, TSCMIS Branch USPACOM/J56, *Enhancing Theater Security Cooperation*, présentation non datée (probablement 2008).

¹⁰³. Capabilities Integration Center, p525-5-500 *Commander's Appreciation and Campaign Design*, 28 janvier 2008.

DU NETWORK-CENTRIC À LA STABILISATION :
ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE

Huba Wass de Czege, principal concepteur de la doctrine *AirLandBattle* adoptée par l'Army en 1982¹⁰⁴. L'Arcic travaille également avec le *School of Advanced Military Studies* (Sams) du Tradoc ou enseignent jusqu'en 2008 des personnes comme James Schneider, Tim Challans ou Richard Swain, lesquels sont également chez Booz Allen Hamilton. Sous leur direction, les monographies de plusieurs stagiaires du Sams ont également procédé de la diffusion du SOD¹⁰⁵.



Source: Center for Application of Design, Booz Allen Hamilton, *A Primer on CACD and Operational Design*, 2008.

Autre limite largement atteinte par le concept EBO, celle de la diffusion interministérielle, « *interagency* ». USJFCOM a vendu le concept dans la première partie de la décennie comme fondement méthodologique capable d'organiser les actions DIME, donc celles également menées par les diplomates et les institutions du développement. À bien des égards, EBO n'était que l'application au processus décisionnel de l'approche d'intégration, très unilatérale et presque « impérialiste » de Rumsfeld vis-à-vis des institutions civiles, à commencer par le département d'État.

¹⁰⁴. <http://www.operationaldesign.com/staffbios.html>

¹⁰⁵. Voir par exemple : DAVISON Ketti C. (Major), *Systemic Operational Design (SOD): Gaining and Maintaining the Cognitive Initiative*, School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, mai 2006, DELACRUZ Victor J. (Major), *Systemic Operational Design, Enhancing the Joint Operation Planning Process*, School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College 20 mai 2007.

Cette approche s'est au demeurant manifestée dans bien d'autres domaines, comme dans la gestion des conflits avec la prise en main par le Pentagone de l'affaire irakienne ou encore la façon dont Africom a été mis sur pied.

Bien entendu, aux États-Unis comme chez leurs alliés (y compris la France), les réactions des structures civiles, par exemple dans le cadre des cycles MNE, ont été du même ordre, passant d'un intérêt suspicieux à un rejet du concept, considéré comme une tentative d'OPA – du reste médiocre sur le fond – sur leurs prérogatives. Ce rejet a amené USJFCOM comme ACT et les structures alliées à adopter, à partir de 2006, une posture nettement plus conciliatrice et une position de repli sur la base du Leitmotiv « l'EBAO comme composante militaire de l'approche globale », laquelle constitue depuis le début le fondement de la conception britannique. Cette dernière notion d'approche globale, qu'Anne Kovacs aborde séparément, est devenue le paradigme de la gestion de conflit actuelle, bien qu'elle présente des carences méthodologiques largement identiques à celles de l'EBO, ce qui démontre que l'opposition des civils était avant tout marquée par la compétition institutionnelle bien plus que par une divergence de fond.

Arrêt du développement du concept EBO mais convergence de l'institutionnalisation de ces éléments

Parallèlement, les tenants de la ligne « anti-EBO » finissent par triompher au sein même de la structure qui a porté sa diffusion, à savoir JFCOM. L'arrivée à la tête du commandement de Norfolk du général Mattis, héros de l'Irak et l'un des chefs de file de cette mouvance, a signifié l'arrêt de mort pur et simple des développements de l'EBO et, plus généralement, de l'approche préalable du CD&E. L'une des premières actions du général est en effet de mettre un terme au développement des EBO¹⁰⁶. Il se prononce dans ce document plus favorable à la reprise de l'approche préconisée par le CACD. C'est donc un succès important pour le courant de pensée critique à l'égard de la transformation et représenté par le CAD de Booz Allen Hamilton.

Au final, si la marque EBO/EBAO semble définitivement oubliée, sauf par l'Usaf, on assiste à une relative convergence des dernières doctrines

¹⁰⁶. MATTIS James N, « USJFCOM Commander's Guidance for Effects-Based Operations » *Joint Forces Quarterly*, issue 51, 4th quarter 2008, p. 106.

de planification de l'Army (FM 5-0¹⁰⁷) et interarmées (JP 5-0¹⁰⁸). Cette convergence se concrétise :

- ➔ Par la conservation de notions provenant des EBO, tout particulièrement la perspective systémique PMESII, l'évaluation fondée sur les mesures d'efficacité et de performance. La notion d'effets reste cependant plus explicitement prise en compte au sein de la *Joint Publication*, avec des problèmes de cohérence typiques de solutions de compromis interarmées ;
- ➔ Par l'importance croissante accordée au design de l'opération, lequel doit servir à structurer le problème opérationnel posé et à définir une approche combinant des mécanismes de défaite et de stabilité (donc des effets...). Il s'agit bien évidemment de l'apport des travaux sur SOD et son avatar, le CACD.

Cette institutionnalisation doctrinale au sein de l'Army relève enfin d'une logique d'apprentissage organisationnelle dans la mesure où des officiers rédacteurs reviennent d'Irak – tel le lieutenant-colonel James Hall qui a en charge la partie « évaluation » du FM 5-0 – où les états-majors ont déjà mis en œuvre les éléments de type EBO, comme nous allons le voir ci-dessous.

La propagation du concept chez les alliés

Les Britanniques : l'Effects-Based Approach, composante de l'approche globale

Les Britanniques pour leur part développent leur propre version de l'approche par les effets en 2003. Ce sont les enseignements des engagements dans les Balkans, en Sierra Leone, et plus encore en Irak, soulignés dans les travaux de Retex ainsi que dans un « audit stratégique » mené par le gouvernement de Sa Majesté en 2003¹⁰⁹, qui poussent les Britanniques à rechercher une approche leur permettant de mieux

¹⁰⁷. Disponible depuis le <http://usacac.army.mil/cac2/fm50/>

¹⁰⁸. Selon le draft en notre possession.

¹⁰⁹. TADIER. C. W. (Brigadier), BLAGBROUGH M. D. (Colonel), RUSSELL T. W (Lt-Col), UK D Strat Plans / JDCC, *Generic Strategic Campaign Planning*, Présentation au premier atelier de l'expérimentation Strategic Context, 2 février 2005.

connecter leurs opérations et les finalités stratégiques de l'engagement et, partant de là, à mieux intégrer l'action militaire avec les autres volets civils. Naissent de ce constat les travaux sur *Comprehensive Approach* (voir le cas d'étude rédigé par Anne Kovacs) et l'approche par les effets. Initialement, les militaires britanniques suivent en la matière un double axe.

Ils s'investissent en premier lieu dans l'étude de la prise en compte des EBO en cours de développement à USJFCOM, tout particulièrement par le biais de l'expérimentation multinationale MNE3, durant laquelle les Britanniques prennent en charge le développement du principal concept testé, celui de l'*Effects-Based Planning*. Deux principaux organismes sont impliqués : le *Joint Doctrine and Concept Center* (JDCC) de Shrivenham, dont la participation est menée par le lieutenant-colonel John Coote et le CDR Martin Pepper comme développeur de concept, ainsi que le *Joint Force Headquarters* (JFHQ) de Northwood (l'équivalent de l'Emia-FE). Les militaires britanniques s'adjoignent les services de la société QinetiC.

Cependant, MNE3, dont le jeu principal a lieu en février 2004, est un échec comme l'admet au demeurant le rapport officiel de l'expérimentation, lequel synthétise de façon assez diplomatique les opinions des participants (dont celle de l'auteur de ce cas d'étude) :

« Le concept a le potentiel de faire des task forces de coalition et de la Nato Response Force des instruments de puissance plus efficaces. Cependant, le concept tel que développé pour MNE3 n'est pas opérationnellement mature et nécessite des affinements complémentaires¹¹⁰ [...] ».

Le JDCC et le JFCOM se rejettent mutuellement la responsabilité principale de cet échec, le premier l'imputant aux contraintes procédurales fixées par Norfolk, le second considérant que l'approche britannique est trop compliquée. Quoi qu'il en soit, le JDCC adopte une posture de participation minimale lors du cycle suivant, MNE4, qui se tient de 2004 à février 2006. De façon générale, les Britanniques, à l'instar des Français d'ailleurs, ne sont pas à l'aise avec l'approche américaine « mécaniste, de système de systèmes, centrée sur le processus », celle préconisée par le JFHQ étant « plus organique, centrée sur la compréhension et l'intellect des individus ».

¹¹⁰. US Joint Forces Command, *Multinational Experiment 3 Final Report*, avril 2004, p. iv.

Le second axe consiste parallèlement pour le JDCC à promouvoir, en contre-point de l'EBO américain, une approche purement nationale en profitant de l'engouement pour « *buzzword* » *effects-based*. L'équipe du colonel Couzens développe donc l'*Effects-Based Approach*. L'EBA est dès le début très différente de l'approche américaine puisqu'elle concerne avant tout le niveau stratégique et sa connexion avec le niveau opératif. Elle procède ainsi de l'identification d'effets stratégiques censés focaliser les activités tant opérationnelles que diplomatiques de l'appareil de défense britannique. Ces effets stratégiques sont formulés par une *Strategic Defence Guidance* de 2003, comme le mentionne la *Joint Doctrine Publication 01* publiée en 2004. Cette approche débouche sur la formulation d'une première *Joint Doctrine Note 01/05*, publiée en septembre 2005. D'emblée, l'EBA est explicitement définie comme une philosophie de la contribution militaire à l'approche globale :

« La façon de penser et les processus qui, ensemble, permettent l'efficacité de la contribution militaire et son intégration dans une approche globale¹¹¹ ».

L'approche du JDCC, des plus ambitieuses, est en effet celle d'un plan de campagne stratégique interministériel intégré (*cross-government*) qui serait élaboré en cas d'engagement par la toute nouvelle unité interministérielle de reconstruction post-conflit (PCRU, *Post-Conflict Reconstruction Unit*) autour de ces effets stratégiques. Cette JDN 01/05 reste cependant insuffisante pour emporter l'adhésion d'une part des opérationnels du JFHQ, d'autre part très probablement du FCO et du DFID. Une nouvelle mouture est proposée par le JDCC deux ans plus tard, la JDN 07/06, qui propose une approche de plan de campagne construite autour d'une nouvelle combinaison « *decisive conditions / supporting effects* ». « *À partir de là, le JFHQ qui n'avait pas été d'accord avec nos positions, a fait volte-face et la combinaison des approbations par les responsables de la doctrine et les opérationnels fut particulièrement puissante¹¹² ».*

De fait, les principes de la JDN 07/06 ont été repris dans les doctrines de planification et de conduite des opérations élaborées respectivement en 2008 et 2009¹¹³ ainsi que dans l'Otan.

¹¹¹. Cité dans *UK Military Effects-Based Approach, CTF 150 Design Brief*, 22 September 2006.

¹¹². Échange avec le Lieutenant-colonel Simon Scott, DCDC, 20 mai 2010.

¹¹³. Assistant Chief of the Defence Staff (Development, Concepts and Doctrine), *Joint Doctrine Publication 5-00 Campaign Planning*, December 2008, *Joint Doctrine Publication 3-00 Campaign Execution*, October 2009, Development Concepts and Doctrine Center,

L'origine de la formulation de l'EBA relève donc bien d'une logique « d'apprentissage organisationnel » correspondant aux exigences des engagements de l'après-guerre froide. Elle relève en outre d'une approche institutionnelle car elle est, dès le début, endossée par la hiérarchie, diffusée sur un mode « *top-down* » par le biais des directives stratégiques. L'EBA représente donc une illustration du modèle de Stephen Rosen. Si l'on prend maintenant l'analyse des politiques publiques, l'EBA est une résultante de l'évolution du référentiel des engagements tant au plan cognitif (la complexité des situations politiques, sécuritaires, économiques qui président à l'engagement) que normatif et instrumentale (la nécessité de combiner les actions militaires et civiles dans le cadre d'une stratégie cohérente).

L'Otan prend à son compte l'EBAO

Les raisons du développement de l'EBAO par l'Otan

L'Otan est probablement l'institution qui a développé et surtout institutionnalisé le plus avant l'approche par les effets. Brooke Smith-Windsor relève fondamentalement deux types d'influences ayant concouru à la reprise par l'Alliance de l'EBAO :

- L'implication de l'Otan dans la gestion des opérations de maintien de la paix exigeant une approche multidisciplinaire, actée par le concept stratégique de 1999 ;
- Les aspects séduisants du concept tels qu'une meilleure compréhension des environnements complexes, la renonciation à une logique d'attrition, la formalisation ou la systématisation des meilleures pratiques stratégiques¹¹⁴.

On peut ajouter une troisième raison : l'EBAO représente l'outil méthodologique le mieux adapté pour une alliance dont le levier reste principalement militaire mais dont l'action s'inscrit dans un cadre civilo-militaire plus vaste, en témoigne, nous le verrons, la définition retenue. En d'autres termes, l'EBAO arrive à point nommé comme concept de la transformation de l'Alliance.

documents disponibles sur le
<http://www.mod.uk/DefenceInternet/MicroSite/DCDC/OurPublications/JDWP/>

¹¹⁴. SMITH-WINDSOR Brooke, Hasten Slowly Nato's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations, Nato Defence College, n°38, July 2008, p. 2.

L'exploration du concept semble au demeurant indissociable des décisions prises au sommet de Prague en 2002 et plus particulièrement de la mise sur pied de la NRF, dès l'expérimentation MNE3, en raison de la dualité de commandement USJFCOM. Ce couplage EBAO – NRF est poursuivi lors de MNE4 en 2004-2006. Ainsi, l'expérimentation s'applique parallèlement à un état-major de coalition et à celui de la NRF.

L'émergence de l'EBAO Otanienne

En 2006, alors que chaque pays participant tend à substituer l'exploration de l'approche globale à celle des EBO, concomitamment à l'implication des institutions civiles, l'Otan se spécialise dans l'EBAO. La nature des participations à l'expérimentation MNE5 est à cet égard très révélatrice : les nations commencent, avec une implication importante de leurs agences nationales de développement, l'exploration de concepts relevant de l'approche globale (comme les Britanniques avec *Comprehensive Implementation Planning, Comprehensive Implementation Management & Execution*), non sans tiraillement en matière de *leadership* entre USJFCOM et USAID. L'Alliance prend quant à elle à sa charge l'affinage du concept EBAO.

En juin, le comité militaire adopte ainsi la définition suivante de l'EBAO :

« L'approche des opérations basées sur les effets est l'application cohérente et globale des instruments variés de l'Alliance, combinée avec la coopération pratique avec les acteurs non-Otan impliqués, afin de créer les effets nécessaires pour parvenir aux objectifs planifiés et in fine, à l'état final recherché par l'Otan¹¹⁵ ».

En novembre 2006, un groupe de travail Bi-SC est mis sur pied pour développer l'EBAO de l'Alliance. Y participent des membres d'ACT, de SHAPE, du *Joint Force Command* de Brunsum et du *Maritime Component Command* de Northwood. Ce groupe produit un *discussion paper* en juillet 2007 et présente aux nations un *EBAO Handbook* pré-doctrinal en décembre de la même année¹¹⁶. Le groupe de travail développe également dans ce cadre les aspects connexes à l'EBAO. Un syndicat spécifique a par exemple développé un *Knowledge Development Handbook*

¹¹⁵. « Military Committee Position on an Effects Based Approach to Operations », MCM 0052-2006, 06 Jun 06. cite dans Brooke SMITH-WINDSOR, op. cit., p. 2.

¹¹⁶. BI-Strategic Pre-Doctrinal Handbook (Effects Based Approach to Operations), 4 December 2007.

pré-doctrinal en 2009. Un autre, principalement composé de membres d'ACT, travaille sur le *Handbook* portant sur l'évaluation des opérations.

Mais l'Otan n'en est pas restée à la publication pré-doctrinale. Ainsi, SHAPE a refondu en 2008-09 ses *Guidelines for Operational Planning*, c'est-à-dire son processus de planification stratégique et opérationnelle, lequel est un des documents les plus importants pour les états-majors des pays de l'Alliance. Le nouveau document, rebaptisé *Comprehensive Operational Planning directive*, qui doit être validé par le Saceur, incorpore tous les éléments de substance de l'EBAO : approche systémique et KD, effets stratégiques pour la planification stratégique, un schéma de campagne pour la planification opérative, etc. Le document a été principalement réalisé par une équipe américano-britannique de l'*International Solution Group, Limited*, un groupe de consulting travaillant régulièrement pour l'Alliance¹¹⁷. Parallèlement, l'ISG a appuyé la NC3A dans l'adaptation de ses outils informatiques de planification (notamment le logiciel TOPFAS) pour prendre en compte tous ces nouveaux concepts.

L'approche par les effets est d'autant plus explorée durant ces années qu'elle a été officiellement adoptée au plus haut niveau politique de l'Alliance par le *Comprehensive political guidance* du sommet de Riga en décembre 2006¹¹⁸. Cela étant, le même texte amène l'état-major international à explorer à son tour la notion d'approche globale.

Les influences américaines, britanniques et allemandes dans l'EBAO Otanienne

L'approche par l'analyse des politiques publiques rend bien compte de cette propagation du concept au sein des structures de l'Alliance. On peut noter ainsi le rôle très important des intercesseurs de plusieurs pays, en premier lieu des Américains, des Britanniques et des Allemands et des forums permettant la synthèse des différents apports.

Ainsi, en premier lieu, les contacts permanents et les transferts de contractants et d'affectation d'officiers entre les J9 d'USJFCOM et ACT, quasiment co-localisés, ont joué un rôle moteur dans la transmission des idées et concepts, au moins dans la période 2004-2006. On peut citer par

¹¹⁷. Selon le CDR Neil Sibbit (RN), chargé du dossier – voir le site d'ISG <http://isg-defense.com/>; leur rôle dans la rédaction.

¹¹⁸. Comprehensive Political Guidance, Endorsed by Nato Heads of State and Government on 29 November 2006.

exemple, le LCDR Ed Whalen, directeur des MNE au sein de JFCOM, qui est passé pendant MNE4 à la direction de la participation d'ACT à cette expérimentation, imité en cela par plusieurs contractants tels certains membres de l'équipe d'analyse systémique de JFCOM.

Les Britanniques ont également joué un rôle important dans la mesure où ils détiennent une influence non négligeable dans la formulation des méthodes d'état-major au sein de l'Otan. Cette influence est au demeurant plus importante que celle des Américains en termes de méthodes, car les processus développés outre-Atlantique sont avant tout adaptés à une organisation américaine très décentralisée et trop spécifique pour les besoins de l'alliance. L'influence britannique est également servie par l'unicité de la production doctrinale au sein du DCDC, garante d'une cohérence certaine. Enfin, concernant plus spécifiquement l'approche basée sur les effets, la seconde mouture de l'EBA britannique correspond idéalement à une alliance restant centrée sur la contribution militaire à l'approche globale. Conséquence, on peut constater une grande similitude entre les JWP britanniques institutionnalisant l'EBA (avec un schéma de campagne reposant sur l'emploi de conditions décisives, etc.) et la nouvelle méthode de planification de l'Otan.

Les Allemands ont également une influence importante dans l'EBAO de l'Otan, tout particulièrement dans les domaines connexes que sont le développement des bases de connaissances, d'analyse des systèmes et d'opérations d'information. L'approche développée par ACT du *Knowledge Development*, en cours d'organisation au sein de l'Alliance, est ainsi l'héritière de deux concepts dont les personnels de Norfolk disent avoir synthétisé les meilleures pratiques¹¹⁹ : d'une part la SoSA de JFCOM, d'autre part les travaux menés par l'équipe de Gelsdorf et le *Zentrum für Transformation*, associé à IABG, en matière de *Knowledge Base Development* dans le cadre des expérimentations MNE4 & 5. Cela étant, il est étonnant de constater que, dans le même temps, les Allemands, qui ont renoncé à maintenir leur équipe d'analyse systémique, semblent encore hésiter sur leur choix doctrinal en la matière¹²⁰.

¹¹⁹. Échange avec Melle Ana Icyan, analyste systémique à ACT, dans le cadre de l'expérimentation APTE, Paris le 30 juin 2010.

¹²⁰. Échange avec les officiers allemands d'analyse systémique, dans le cadre de l'expérimentation APTE, Paris le 30 juin 2010.

Une appropriation plus large que l'institutionnalisation mais au bilan mitigé

Un débat virulent au plan interarmées et au sein des forces terrestres

Une analyse fine du degré d'appropriation des approches basées sur les effets n'est guère possible car on ne dispose pas d'enquêtes sociologiques complètes sur les perceptions des officiers en la matière.

On peut en revanche noter que le sujet a été largement exploré, qu'il a passionné et que le débat a été virulent. En se référant à la bibliographie proposée début 2008 par le *Fairchild Research Information Center* de l'*Air University*¹²¹, qui recense les publications sur cette thématique (les quelques documents officiels, les ouvrages, les articles de revue ou publiés dans le cadre du *Command and Control Research Program*, les études des centres de recherche, les thèses des stagiaires des écoles d'état-major), on note ainsi que le nombre de références dépassent les 60 en 2002 et en 2003, atteint près de 80 pour chacune des années 2004 et 2005, au plus fort du débat, pour retomber à moins de 40 en 2006. Si l'on excepte les publications officielles, on peut noter que la plupart des productions ne sont pas d'ordre polémique mais explorent des aspects thématiques (par exemple l'applicabilité des EBO pour telles institutions ou tels secteurs) et se veulent préconisatrices de recommandations. Les références critiques, principalement des thèses écrites par des stagiaires de l'*Army Command and General Staff College* et des articles de revues professionnelles, sont en nombre relativement réduit.

Si l'on s'essaie à une analyse institutionnelle du débat, on constate en premier lieu qu'il est quasiment inexistant au sein de l'Air Force, ou à tout le moins peu visible. Les *leaders* d'opinion de la force aérienne sont acquis au concept de Deptula, qu'ils considèrent comme « *combat proven* » après *Desert Storm*, *Allied Force* ou *Iraqi Freedom*. L'institutionnalisation n'est donc pas contestée. En butte aux critiques extérieures, ils émettent

¹²¹. Effects-Based Operations, Bibliography Branch, Muir S. Fairchild Research Information Center, Maxwell AFB, AL, 2008, <http://www.au.af.mil/au/aul/bibs/ebo.htm>

en revanche plus de réserves quant à l'EBO/EBAO tels que développés par JFCOM¹²².

Le débat est donc d'une part interarmées, d'autre part interne aux autres *Services*, tout particulièrement l'*Army* et les *Marines*. La *Navy* en effet est assez peu présente sur le sujet. On notera que la ligne de fracture transcende un organisme comme le *Naval War College*, où s'affrontent James Ellsworth, partisan de l'EBO, et Milan Vego, l'un des critiques les plus virulents des EBO et de la NCW.¹²³

Des critiques d'ordre bureaucratique mais aussi relatives à la substance du concept et au processus CDE qui les sous-tend

Les critiques que l'on trouve au sein des forces terrestres sont de deux ordres : celles concernant la substance des concepts EBO/EBAO sans distinction d'ailleurs entre les deux et celles relevant des biais stratégiques sur lequel l'EBO s'appuierait. Sur ce dernier point, pour bon nombre d'officiers au sein de l'*Army* et des *Marines*, les EBO restent indissociables de l'exercice de la puissance aérienne, ce qui est d'ailleurs exact du simple point de vue épistémologique, comme nous l'avons vu. Pratiquer les EBO serait donc mécaniquement tomber dans le travers de la puissance aérienne faussement décisive. Cet argument, qui relève typiquement d'une approche bureaucratique, est d'ailleurs repris par le général Mattis dans son mémo ordonnant de stopper l'étude du concept :

« D'autres critiques des EBO ont caractérisé ces dernières comme mettant trop l'accent sur les feux aériens de précision au détriment des fondamentaux de la manœuvre terrestre. [...] Les résultats non concluants [de Desert Storm, d'Allied Force et de Shock and Awe lors d'Iraqi Freedom] soulignent le fait que les EBO tendent à être inefficaces lorsqu'elles sont utilisées exclusivement lors des opérations de manœuvre terrestres¹²⁴ ».

¹²². "Van Riper's E-Mail to Pace, Hagee, and Schoemaker Regarding JCIDS", *Inside the Navy*, 23 janvier 2006, p. 5, accessible sur le http://defense.iwpnewsstand.com/show.asp?docid=dplus2006_0226 (site payant).

¹²³. VEGO Milan N., « Effects-Based Operations: A Critique », *Joint Forces Quarterly*, Issue 41, 2nd Quarter 2006, pp. 51-57 & ELLSWORTH James, « Letter to the Editor », *Joint Forces Quarterly*, Issue 42, 3rd Quarter 2006, p. 6.

¹²⁴. MATTIS James N., « USJFCOM Commander's Guidance for Effects-Based Operations », *Joint Forces Quarterly*, issue 51, 4th quarter 2008, p. 106.

Sans surprise, la position du général Mattis a été vertement critiquée par les *leaders* d'opinion de l'Air Force, comme le général à la retraite McInerney qui, bien qu'il se présente comme un « fan de Mattis », considère que la barrière est franchie et dénonce la directive comme l'attaque « *la plus partisane, non interarmées, biaisée, unilatérale jamais lancée contre un concept qui a été central pour la transformation de la guerre – démontré dans les conflits les plus réussis de l'appareil militaire américain de ces vingt dernières années*¹²⁵ ».

Ces critiques de nature bureaucratique sont mêlées à la condamnation plus « technique » des concepts utilisés et de l'approche CD&E. Là encore, le général Mattis en fait une excellente synthèse : des concepts trop déterministes, mécaniques, qui présupposent un niveau de prédictibilité impossible dans des environnements complexes dont ils ne permettent pas de saisir les dynamiques, une terminologie confuse, etc.¹²⁶ Le commandeur de JFCOM reprend à son compte les multiples critiques exprimées depuis des années au sein de l'*Army* ou celles de son ami le général en retraite des *Marines* Van Riper, lequel s'était déjà lancé dans une controverse sur le sujet avec le général Deptula en 2006¹²⁷. Plus largement, la position du général Mattis s'adosse sur le noyau intellectuel des partisans de l'*Operational Design* chez Booz Allen Hamilton, comme nous l'avons vu. Ces critiques des EBO s'inscrivent au demeurant dans le cadre plus large de la condamnation de l'ensemble de la « transformation » fondée sur une approche CD&E institutionnelle qui n'est fondée sur aucun problème dûment identifié, comme ce fut le cas pour la doctrine *AirLandBattle*.

Or, ce débat sur la valeur de la substance liée à la « marque EBO » s'enracine au sein même des forces terrestres. Pour l'expliquer, on peut en première approche utiliser un modèle culturaliste, en empruntant par exemple la typologie de Brian McAllister Linn dans son ouvrage *The Echo of Battle*¹²⁸. L'auteur estime que l'*Army* est historiquement partagée entre trois courants de pensée : les « gardiens » qui tendent à considérer la

¹²⁵. CASTELLI Christopher J., « Mattis Sparks Vigorous Debate On Future Of Effects-Based Ops », *Inside the Pentagon*, August 28, 2008.

¹²⁶. MATTIS James N., « USJFCOM Commander's Guidance for Effects-Based Operations », op. cit.

¹²⁷. « Van Riper's E-Mail to Pace, Hagee, and Schoomaker Regarding JCIDS », *Inside the Navy*, op. cit.

¹²⁸. LINN Brian McAllister, *The Echo of Battle, The Army's Way of War*, Harvard University Press, 2007.

guerre comme à la fois un art et une science, reposant sur des règles intangibles, les « *managers* » qui pensent l'adaptation en termes d'organisation (leur figure de proue serait typiquement Eisenhower) et les « héros » plaçant l'emphase sur l'art de la guerre, son côté humain, etc. Linn relègue les partisans de la « transformation » de l'*Army* dans les rangs des « gardiens » alors que les guerres irrégulières remettent clairement en selle les « héros ». En prolongeant ces analogies, on peut clairement classer les promoteurs des EBO dans les rangs des gardiens et des personnalités comme Mattis ou Van Riper dans le rang des « héros ». Mais ces explications de cultures institutionnelles ne suffisent pas.

De fait, il convient tout d'abord de constater qu'objectivement, au moins en ce qui concerne l'approche développée par USJFCOM, les expérimentations n'ont jamais démontré une quelconque plus-value du concept au regard des processus et méthodes existantes. Comme l'explique Graham Kessler, malgré les pressions pour démontrer l'efficacité des EBO, dans le cadre des nombreuses expérimentations telles les MNE mais aussi les *Millenium Challenges* ou autres activités américaines, « *en aucun cas je n'ai vu de résultats d'analyse qui présentaient les EBO comme meilleures, ou même aussi bonnes que les pratiques actuelles*¹²⁹ ». Le rapport d'analyse de l'expérimentation MNE3 expliquait ainsi que les « *joueurs ont déclaré que les aspects les plus difficiles du processus EBP lors de MNE3 étaient :*

- ➔ *la complexité du processus qui inhibe la pensée et l'analyse ;*
- ➔ *la terminologie confuse ;*
- ➔ *le manque d'une suite logique intégrée*¹³⁰ ».

Malgré des avancées lors de MNE4, l'équipe de recherche, sur la base de son expérience, considère que les deux premiers points restent pertinents et rejoint Graham Kessler dans son appréciation. Or, ce dernier considère qu'au-delà de toute logique bureaucratique, cette incapacité à démontrer le concept est la source principale de bien des rejets. Plus encore, si la « marque EBAO » a fait les frais de ces lacunes, bon nombre de ces dernières n'ont pas été gommées par les évolutions récentes de la substance. Se démarquer du concept américain comme le fait l'Otan n'a sur le plan du fond aucun fondement tant les variations de détail ne corrigent pas les problèmes constatés par le général Mattis.

¹²⁹. M. Graham Kessler, correspondance avec l'auteur, 14 avril 2010.

¹³⁰. US Joint Forces Command, *Multinational Experiment 3 Final Report*, April 2004, p. iv.

Pour autant, une appropriation réelle en Irak et en Afghanistan par les états-majors américains

Si les EBO se moulent dans un référentiel solide au sein de l'*Air Force*, qu'elles contribuent à transcrire, il n'en est absolument pas de même au sein de l'*Army* (et par extension au sein de nos forces). Malgré les positions bureaucratiques et l'incapacité objective de l'appareil expérimental à valider ces concepts, il existait bien une dissonance cognitive entre les positions institutionnelles et celles de bien des cadres intermédiaires.

Lorsque l'on prend en compte de façon très empirique les réactions des officiers côtoyés dans le cadre de nos activités et qu'on les rapproche de celles enregistrées par d'autres tel Graham Kessler, on constate en effet qu'au sein des forces américaines, comme au sein des nôtres, le débat sur les EBO repose sur des lignes de fracture relativement similaires, qui reflètent les principaux arguments avancés par les *leaders* d'opinion (Deptula, Van Riper, Vego, etc.), même si la vision est généralement simplifiée (par exemple la distinction entre les EBO de l'Usaf et l'approche de JFCOM n'est pas forcément apparente).

Certes, bon nombre d'officiers estiment que l'apport de ces concepts est réduit car les états-majors ont toujours pratiqué ainsi. Ce sentiment est d'autant plus présent chez bon nombre de cadres plus anciens de l'armée de terre, que cette dernière utilisait dans son processus décisionnel tactique la notion « d'effet majeur », préalablement à l'adoption du concept de centre de gravité. Bien entendu, d'autres officiers considèrent que le concept et ses corollaires (telle l'analyse systémique) sont trop ambitieux voire dangereux car ils donnent la fausse impression de permettre une compréhension de la situation qui reste dans la pratique nécessairement partielle ou inexacte. Certains estiment « logiquement » que les EBO aboutissent à des productions très déterministes, superficielles ou génériques. Il n'en reste pas moins que le concept est resté largement populaire et qu'une partie non négligeable des officiers des forces terrestres jugent que cette approche est nécessaire, qu'elle représente un nouveau standard et offre un outil permettant de mieux appréhender les environnements complexes.

Cette dissonance était très bien illustrée par le fait que la plupart des états-majors de l'*US Army* en Irak ont mis en œuvre l'approche EBAO, en phase avec les préconisations de la doctrine interarmées mais en

DU NETWORK-CENTRIC À LA STABILISATION :
ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE

rupture avec les décisions prises par le Tradoc de leur service d'appartenance.

Le colonel Lane est l'un d'entre eux. Ayant servi en Irak comme chef de bataillon en 2003-04 puis comme chef plans au *Multinational Corps – Irak* (l'état-major de niveau opératif) durant l'année 2006, il estime que « *les chefs qui ont servi en Afghanistan et en Irak comprennent l'approche basée sur les effets et la réalisation d'un certain degré de succès plus que ceux qui n'ont pas été confrontés à cette problématique*¹³¹ ». Il se montrait résolument partisan d'une transcription des principes préconisés par les *Joint Pubs 3-0 & 5-0* au sein du corpus doctrinal tactique de l'Army.

EBO Concepts in Joint Pub 3.0 / 5.0	MNF-I	MNC-I	Div's	Bde's
Plans and Operations				
System perspective of the problem	G	G	G	A
Nodes / Links identified	A	G	G	A
Linkages between COG's, LOO's, and decisive points identified through systems perspective of the problem	A	G	A	A
Objectives identified prescribing friendly goals	G	G	G	G
Desired and Undesired Effects derived from and linked to objectives	G	G	G	A
Desired and Undesired Effects incorporated into Commander's Intent	G	G	A	A
Indicators established to assess action	R	G	G	A
Tasks assigned to attain a specific effect	G	G	G	A
Measures of effectiveness established for each effect	A	G	G	G
Measures of performance established for each task	R	R	G	A
Logical Lines of Operations used to manage objectives, effects and tasks	G	G	G	G
Assessment				
CCIR process linked to assessment process	G	G	A	A
MOP's assess change in system behavior	G	G	G	G
MOP's measure task performance	R	A	G	A
Assessment process measures are relevant, measurable, responsive and resourced	A	G	G	A
Assessment process supports understanding of linkages between tasks, effects, objectives, and end state	G	G	G	A
Effects working group established	G	G	G	A
Effects assessment cell established	G	G	G	A
Effects assessment process established	G	G	G	G
Legend				
G = in consonance		A = partial consonance		
R = not in consonance		B = not applicable		

Source: Colonel Jim Pasquarette, *Effects Based Operations in Iraq – A Case for Army Acceptance*, Strategy Research Project, Army War College, 2008, p. 17.

Le colonel Pasquarette, qui a commandé la 1st BCT de la 4th Infantry Division de décembre 2005 à décembre 2006, était encore plus catégorique que le colonel Lane quant à l'utilisation des EBO en Irak, qui est l'objet de son étude :

« *Les commandants en Irak, de la MNF-I jusqu'au niveau de bataillon, constatant l'inadéquation de la construction opérationnelle basée sur les objectifs dans la planification et la conduite des opérations de contre-insurrection, se sont tournés vers*

¹³¹. LANE Randall C. (Colonel), *Effects-Based Planning: Time to Think Anew and Act Anew*, Strategy Research Project, Army War College, 2008.

une construction basée sur les effets pour lier des opérations tactiques menées dans un pays incommensurablement complexe à l'état final stratégique déclaré¹³² ».

Le colonel a étudié dans son travail le degré de consonance entre les concepts préconisés par les *Joint Pubs* de 2006 et ceux effectivement mis en œuvre au niveau tactique par les commandeurs en Irak (voir tableau ci-dessus). Il conclut à une consonance réelle avec les publications interarmées pour la MNF-I, la MNC-I et les trois états-majors de division. C'est en revanche beaucoup plus aléatoire et confus en ce qui concerne les procédés mis en place au sein des états-majors des six brigades opérant à Bagdad, objet de ses travaux. Le colonel estime que « *le rejet des EBO dans les principaux manuels doctrinaux [de l'Army] induit [cette] diversité d'expertise au niveau brigade en Irak¹³³ ».* Le colonel Pasquarette était par conséquent un fervent partisan de l'institutionnalisation par l'Army des concepts EBO, seuls capables de gérer l'action dans l'environnement complexe que représente une campagne de stabilisation.

D'autres officiers ont également contribué à diffuser l'approche en Afghanistan ou dans les cursus de formation, selon Graham Kessler : « *Je connais une poignée de colonel de l'Army et des Marines qui étaient de grands partisans des idées sous-tendant les EBO et ont durement essayé d'instiller ce qu'ils considéraient être les bonnes portions du concept dans la planification opérationnelle au sein de l'Isaf et dans les écoles d'état-major comme le Joint Forces Staff College¹³⁴ ».*

Sur un plan « technique », cette dissonance était parfaitement compréhensible. En effet, malgré ses importantes déficiences, l'approche par les effets présente un certain nombre de solutions pour des états-majors tactiques américains. Par exemple, elle amène les officiers du *Military Intelligence* traditionnellement focalisés sur la menace militaire et le terrain à penser « en termes PMESII ». Elle invite les planificateurs à évaluer leurs opérations sur la base de mesures d'efficacité, là où les processus classiques focalisaient sur la « simple » évaluation des combats. En bref, malgré ses limites réelles, elle contribue à adapter des états-majors américains traditionnellement concentrés sur le combat conventionnel. Quant à leurs homologues français et britanniques, leur culture reste marquée par les expériences des opérations coloniales et

¹³². PASQUARETTE Jim (Colonel), *Effects Based Operations in Iraq – A Case for Army Acceptance*, Strategy Research Project, Army War College, 2008, p. 3.

¹³³. *Ibid*, p. 23.

¹³⁴. Kessler, *op. cit.*

entretenu par les opérations de maintien de la paix en Afrique ou ailleurs. Les concepts relevant de l'EBO seront alors perçus comme partie intégrante d'une « rigueur méthodologique » américaine ou Otanienne qui rassure malgré ses imperfections. Enfin, une approche méthodologique vaut par ce que l'on en fait, par les chefs qui l'orientent et les experts qui la manient.

Il apparaît ainsi clairement que l'appropriation, par les forces terrestres, des concepts liés aux EBO, très imparfaite, semble relever d'une logique « d'apprentissage organisationnel ». Cette logique repose de toute évidence sur un référentiel cognitif et normatif partagé par les états-majors, référentiel qui a fini par s'imposer à l'ensemble de l'institution. Il semble en effet que cette dissonance a dans une certaine mesure pris fin, ou alors est en voie de résorption avec la signature de la nouvelle mouture du *Field Manual 5-0*.

Perception et appropriation de l'EBAO par les commandeurs français

L'appropriation du concept EBO/EBAO au sein des armées françaises est passée d'une perplexité initiale à une adaptation du concept, en passant par un rejet.

Tout d'abord, la notion d'effet n'est pas considérée, en France, comme novatrice...

Si le concept EBO/EBAO, avec celui de *Network Centric Warfare*, se présente comme un élément structurant de la transformation des armées américaines dans le cadre de la révolution des affaires militaires (RMA¹³⁵), il est perçu, par les militaires français, comme peu innovant ; pour les autorités militaires américaines, son originalité repose sur les liens forts entre la stratégie générale et la conduite des opérations. L'approche basée sur les effets pour les opérations interarmées, cherchant à obtenir les objectifs attendus en valorisant les moyens engagés et en limitant les effets secondaires non désirés, rejoint de nombreuses démarches de planification des opérations ou de raisonnement opérationnel.

¹³⁵. Démarche de long terme américaine, initiée pour décliner le triptyque – nouveaux concepts, nouvelles technologies, nouvelles organisations, démarche qui, après la chute du mur de Berlin, substitue une démarche de suprématie à la référence à l'adversaire.

En France, cette vision n'est pas nouvelle, car pratiquement toutes les méthodes de raisonnement opérationnel élaborées au XX^e siècle étaient centrées sur l'idée de manœuvre et son effet majeur. En 1948, des officiers français¹³⁶ avaient construit une méthode traduisant à peu près les mêmes problématiques que ce qui est décrit dans la démarche EBO ; il s'agit dans un premier temps de fixer l'idée du principal résultat à obtenir (effet majeur) par combinaison avec d'autres résultats (effets secondaires), puis dans un deuxième temps d'analyser toutes les contraintes et facteurs pouvant contribuer à la réalisation des résultats ou l'entraver, enfin dans un dernier temps de déterminer tous les agents – forces, systèmes... – qui sont nécessaires pour réaliser ces effets et ainsi identifier les actions de chacune des composantes. Cette méthode élaborée en captivité, il y a soixante-dix ans, par des cercles de réflexion tactique d'officiers français, se trouve être très proche de la démarche élaborée par les Américains. En effet, la démarche EBO repose sur l'atteinte d'un effet final recherché (EFR) que l'on peut comparer à l'effet majeur attendu par la méthode française ; le choix des modes d'action étant à l'initiative des différents niveaux subordonnés. Cette culture d'initiative laissée aux subordonnés innerve depuis longtemps la pensée militaire française et la rédaction des ordres d'opération selon le libellé bien connu « en vue de..., je veux... ; à cet effet... ». Les opérationnels Français considèrent que la démarche n'est pas un nouveau « discours sur la méthode » pour penser les opérations, mais que sa déclinaison américaine ne simplifie pas les tâches des planificateurs.

... Toutefois elle a conduit initialement à une certaine perplexité

Comme la notion d'effet n'était pas une idée nouvelle en France, les militaires français ont été sceptiques quant à l'intérêt de cette approche, surtout qu'elle était apparue dans le cadre de la guerre du Golfe pour planifier les opérations aériennes : la relation étroite entre EBO et le ciblage et son analyse systémique ne pouvait pas faciliter l'appropriation par les opérationnels, car, à l'époque (années 1990), la déclinaison américaine du ciblage était essentiellement de nature cinétique ; modes d'action pas forcément adaptés à tous les types de conflit. En effet, la vision américaine de résolution des crises, encore récemment évoquée par le colonel Gentile dans le premier numéro de l'année 2010 de la revue *Sécurité Globale*, conduit bien souvent à la destruction physique du

¹³⁶. CARRERE René (Commandant), *A la recherche d'une méthode – de la pensée à l'action*, Editions Berger-Levrault, 1948.

potentiel adverse, qui, dans les contextes actuels, ne constitue plus une fin en soi ; la population étant le centre de gravité essentiel des actions des forces armées. Certains officiers français considèrent que la vision systémique du colonel Warden – *l'ennemi est défini en cinq cercles concentriques* – est simpliste, car elle considère l'ennemi et son environnement comme un panel de cibles inertes, alors qu'il est indispensable de prendre en compte l'ennemi en réaction ; c'est la plus-value de l'approche EBO. La démarche de Warden a l'avantage de pouvoir planifier assez aisément, mais sans avoir la certitude que ce plan réponde à l'effet final recherché.

Pour beaucoup, il apparaissait que la démarche EBO ne s'intéressait qu'aux changements d'état de tous les facteurs pouvant influencer sur les différentes lignes d'opération et non aux notions d'effet opérationnel. Comme cette démarche était présentée lors des exercices dédiés à la transformation de l'Otan, la France était perplexe, voire assez réticente à la promotion de cette vision globale des opérations au moment où elle tentait de valoriser l'Union européenne, seule organisation internationale à posséder, avec ses différents piliers, tous les outils nécessaires au règlement des crises internationales. Travailler au sein de l'Otan avec la démarche EBO n'allait pas dans le sens de la valorisation de l'UE et offrait à l'Alliance atlantique, organisation purement militaire, les capacités d'avoir une vision des crises englobant les aspects diplomatiques, économiques, sociétaux, juridiques, militaires... ou DIME (Diplomatie, Information, Militaire, Economie) aux États-Unis.

En outre, beaucoup d'experts estiment que cette démarche fort complexe en est à ses balbutiements et que la résolution des crises dans une vision interministérielle et inter-agences va encore accroître cette complexité, ce qui risque de conduire à une perte de flexibilité lors des opérations – déjà compliquées – réalisées en multinational. L'histoire militaire montre que ces méthodes ne sont pas de simples exercices intellectuels, mais que leur mise en œuvre influe sur la décision et la manière de conduire une opération.

Voire à un rejet par de nombreux officiers au vu des expérimentations

La participation française aux cycles MNE

L'état-major des armées décida de s'impliquer dans les cycles d'expérimentations d'USJFCOM à partir du printemps 2003, au moment où était planifiée MNE3. La logique générale était que l'ampleur prise par ces cycles rendait nécessaire une

réponse favorable aux invitations répétées des Américains, afin d'une part de s'informer des travaux, d'autre part d'être force de propositions pour influencer, faire valoir nos positions.

L'équipe fut mise en place et dirigée initialement par le très énergique colonel Rouby du bureau Emploi 1 de l'Ema. Elle comprenait un noyau permanent, une « équipe de marque » d'une dizaine de personnels, composée de quelques autres officiers de la division emploi, de représentants des principaux organismes de défense concernés (Ema/PI, CPCO, CAD, Emia-FE et DRM), d'un puis deux officiers de liaison à USJFCOM ainsi que d'une équipe d'analyses sous contrat (U.S.-Crest), ces deux derniers éléments alimentant l'îlot Saint-Germain en information de situation et d'ambiance sur la progression des travaux à JFCOM, dont le suivi était particulièrement ardu, étant donné la multiplicité des projets. Les différents membres de cette équipe, dont le format sera peu ou prou maintenu pendant MNE3 & MNE4, contribuaient au développement de concept dans les différentes branches de MNE. Elle était renforcée par des moyens complémentaires pour assurer la participation aux phases de jeu de l'expérimentation (par exemple Emat pour l'analyse systémique lors de MNE3, Emia-FE, DRM et autres lors de MNE4, etc.).

En substance, il est rapidement apparu lors de MNE3 que la focalisation de JFCOM sur le niveau opératif devait nécessairement être complétée par une approche de niveau stratégique. C'est pourquoi dès MNE4, la France proposait et obtenait de prendre la direction d'une expérimentation limitée, *Strategic Context*, ayant pour objet de développer et d'expérimenter un guide de planification stratégique (*Strategic Planning Guide*) en coalition. Cette expérimentation devint bien évidemment la priorité de l'équipe de marque, dirigée par le lieutenant-colonel Mongnot. La qualité du travail entrepris finit par convaincre des Américains initialement sceptiques, d'inclure le contenu du SPG dans le document EBAO intégrant l'ensemble des contributions. On ajoutera que le SPG, malgré la complexité inhérente à ce type de processus « *effects-based* », reçut une attention qui dépassa le cadre des MNE. C'est à cette époque, sur l'année 2004-2005, que la gestion des MNE a été transférée au CICDE en cours de montée en puissance par réaffectation des officiers de marques de la division emploi. Le travail sur le SPG, portant principalement sur sa simplification, a été poursuivi avec l'expérimentation *Multinational Interagency Strategic Planning* dans le cadre de MNE5, par l'équipe de marque dirigée par le CICDE en collaboration cette fois avec le SGDN et des responsables des affaires stratégiques et de la prévention/reconstruction du Quai d'Orsay, avec l'appui d'U.S.-Crest et de la FRS.

Lors des expérimentations MNE3 et MNE4, la complexité de la démarche EBO est apparue avec ses différentes composantes dédiées à la connaissance de l'environnement, à la planification, à l'exécution et à l'évaluation de cette exécution ; la complexité de ce processus est considérée par les officiers français comme trop importante pour être adoptée en tant que futur outil de planification d'une opération. En

outre, l'arrivée d'outils de modélisation rendant peu compréhensible la déclinaison de la démarche EBO s'est révélée peu adaptée à la gestion des conflits actuels ; ces outils informatiques ont été, du fait de la complexité engendrée par leur mise en œuvre, un des facteurs visibles du rejet de la démarche EBO. Il faut toutefois aussi compter sur les conflits entre les différentes composantes interarmées ; la démarche EBO étant promue par les armées de l'air et contrée par les autres composantes en particulier l'armée de terre et le corps des *Marines* aux États-Unis.

La déclinaison de la démarche EBO dans son processus de planification a montré que les officiers sont plus enclins à récupérer des effets dans une liste préétablie d'effets génériques qu'à analyser le contexte de l'opération dans tous ses aspects. Cette tendance à une production générique de la planification est considérée comme particulièrement dangereuse par la France ; on ne peut planifier de manière similaire une opération se déroulant sur des théâtres différents – Irak et Afghanistan.

Les commandeurs retiennent également que si l'aspect systémique de la planification des opérations avait finalement été avalisé, la recherche d'outils informatiques, voire de modélisation sur lesquels s'appuie la démarche EBO, a conduit à un rejet de ce concept à la fois par de nombreuses nations alliées, mais aussi en interne aux États-Unis. Au sein des états-majors de haut niveau, la démarche EBO introduisait une complexité à la fois au moment de la conception de la manœuvre mais aussi au moment de la conduite ; il n'était pas aisé d'identifier tous les effets principaux et secondaires attendus, de détecter les effets indésirables, et surtout d'élaborer les indicateurs pouvant servir à mesurer l'atteinte de ces effets. Les notions de mesure d'efficacité (MOE) et de mesure de performance (MOP) ont conduit les états-majors à se « noyer » dans un suivi très neutralisant en conduite et pas forcément efficient. Ce processus d'évaluation est considéré comme trop procédurier, et lourd à mettre en œuvre ; disposer d'une appréciation des résultats obtenus est certes une nécessité, mais ne doit pas conduire à des dérives particulièrement néfastes en conduite – de nombreux officiers n'ayant comme mission que la constitution de tableaux de bord et le suivi d'indicateurs pas forcément tous pertinents, surtout pour élaborer l'appréciation qualitative de la situation opérationnelle. Un grand nombre des opérationnels français considèrent que cette méthode est « une usine à gaz » peu performante pour planifier et conduire des opérations de règlement de crises actuelles.

Cette analyse critique conduisant à une recherche d'adaptation du concept

On pourrait résumer ce processus d'adaptation par le slogan : *préserver l'esprit, éliminer tous les aspects très applicatifs.*

Comme cette notion d'effet n'est pas étrangère à la doctrine française, il est naturel que les opérationnels français aient voulu préserver cette démarche de planification et de conduite des opérations et aient cherché à la décliner de façon non pénalisante au sein des états-majors. Ainsi, les commandeurs français ont réaffirmé l'intérêt de montrer l'importance de l'EFR sur la définition des moyens et des modes d'action à planifier ; ces notions allant bien au-delà du ciblage.

Cette démarche EBO, déclinée dans une vision globale, sans tout le processus d'évaluation, offre l'avantage de pouvoir mieux coordonner les différents acteurs et agences présents sur le théâtre en ayant un objectif unique : l'atteinte de l'EFR.

Le PC CRRFr, ayant obtenu le label HRF de l'Otan, ou encore les différents états-majors ayant agi sur des théâtres d'opérations extérieurs, tous reconnaissent l'intérêt de cette méthode de planification et de conduite par les effets en insérant ceux-ci au cours de l'élaboration du plan de campagne et de la détermination des lignes d'opération et des centres de gravité.

La grande différence entre la méthode EBO et cette approche plus conceptuelle est l'implication du chef opérationnel lors de toutes les phases d'élaboration du plan ou de sa conduite :

- c'est le commandant de l'opération qui décide de la liste des effets attachés aux différents points décisifs à obtenir ; c'est lui qui, après une présentation de l'analyse de tous les effets directs, indirects, immédiats et différés, non désirés ou imposés par l'adversaire, décide comment ces effets seront obtenus ;
- c'est aussi le commandant de l'opération qui choisit les indicateurs, qui apprécie les niveaux atteints à la fois d'une manière objective (résultats concrets) et aussi subjective (appréciation de chefs ou d'experts).

Cette démarche moins procédurière a été réalisée par des commandeurs français en opération comme en RDC ou en Afghanistan. Ceux-ci ont

élaboré une démarche qui leur permet de toujours prendre en compte les autres effets que ceux purement militaires et à faire effort sur les effets non cinétiques, en particulier ceux dédiés à la stratégie d'influence.

Finalement, cette adaptation de l'approche EBO correspond à la démarche « *Comprehensive Approach* » décrite dans un paragraphe infra et renvoie à la vision de gestion de crises développée par les instances de l'Union européenne.

La Brigade Lafayette a mis en œuvre cette adaptation de la démarche EBO en élaborant une manœuvre des effets plus particulièrement ciblés sur des effets non cinétiques pouvant influencer sur le développement et la gouvernance des provinces ou des districts des vallées de la Surobi et de la Kapissa. Pour cela, elle a créé au sein de son état-major une cellule de fusion (« *Fusion Cell*») capable de collecter, traiter et fusionner les informations provenant de toutes les sources possibles – renseignement, opérationnels, policiers, géographes, anthropologues... – et d'aider à la planification des actions satisfaisant le plan de campagne (démarche assez similaire à EBO, mais plus simple); la vision subjective est privilégiée à celle plus objective qui, à l'expérience, est lourde et peut potentiellement conduire à des dérives d'un suivi pesant d'indicateurs inutiles. Cette démarche n'a pas la « rigueur apparente ou scientifique » de la démarche EBO, mais a été appréciée par le commandant de l'Isaf, le général Mac Chrystal.

Même si l'EFR n'est pas officiellement décliné en Afghanistan, il est possible de le traduire dans ces termes : transférer les responsabilités de la sécurité aux Afghans à tous les niveaux territoriaux du pays – district, province, national.

Pour entreprendre cette démarche et initier sa planification en vue d'élaborer son plan de campagne, le commandant de la *Task Force* La Fayette a initié un processus consistant à cartographier toute sa zone d'action au niveau humain (il n'y a pas eu de recensement depuis longtemps), au niveau sociologique et éducatif, géophysique (ressources) et géographique (il n'existe pas de cadastre), au niveau économique (artisanal ou industriel)... Toutes ces données sont indispensables pour déterminer les effets que l'on peut atteindre sur la population ; celle-ci étant le centre de gravité essentiel du plan de campagne. Ce travail de fond nécessite du temps et ne s'accommode pas du temps court envisagé par le Président des États-Unis lorsqu'il fixe une date de retrait sans savoir si les objectifs seront atteints. Les effets à obtenir peuvent se

classer dans les trois grandes catégories du plan de campagne de l'Isaf : ceux dédiés à la sécurité, ceux ciblés sur le développement et enfin ceux liés à la gouvernance.

Cette démarche permet au chef opérationnel de maîtriser le processus et ne pas se laisser « embarquer » dans une approche très procédurière allant vers l'emploi d'outils informatiques de modélisation, voire de simulation ; moins « scientifique », elle est un guide pour planifier et conduire une opération. Comme l'opération se déroule la plupart du temps en multinational, il convient de donner à l'autorité en charge d'un secteur (une province, des districts en Afghanistan) tous les moyens nécessaires à la conduite de cette approche globale. Ainsi, durant les phases d'intervention et de stabilisation, l'autorité militaire responsable du secteur possède, dans ses mains, à la fois les outils militaires nécessaires à la sécurité de sa zone d'action, mais aussi ceux propres à faire progresser le développement économique du secteur, à améliorer la gouvernance locale. On pourrait imaginer qu'au sein de l'état-major de la brigade/division, il existe un grand subordonné civil aux ordres du général et en charge des secteurs non militaires ; la réalisation des effets afférents à ces domaines s'inscrivant dans l'approche globale. Dans le même ordre d'idée, lors de la phase de reconstruction, le responsable civil prend les commandes en ayant un officier sous ses ordres en charge de la sécurité du secteur. Comme on le verra par la suite, la France devrait prendre la responsabilité d'un PRT maintenant que l'Otan lui a confié une zone d'action importante.

Ainsi, chez les opérationnels français, la démarche EBO a été regardée, rejetée partiellement, et finalement adaptée pour rejoindre la vision britannique d'approche globale ; les enjeux étant de ne pas entrer dans la gigantesque machinerie des armées américaines que pourrait engendrer la démarche EBO, mais d'utiliser l'état d'esprit de la manœuvre par les effets.

Conclusion

Au final, « l'EBAO est mort, vive l'EBAO ».

En effet, la « marque » du concept a été partout rejetée (sauf dans l'*Air Force*). Le terme est en effet « fortement connoté », condamné par l'affermissement d'un référentiel critique de la « transformation ». Le concept est en effet associé au primat de la puissance aérienne et donc critiqué dans une pure logique de confrontation bureaucratique à la

DU NETWORK-CENTRIC À LA STABILISATION :
ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE

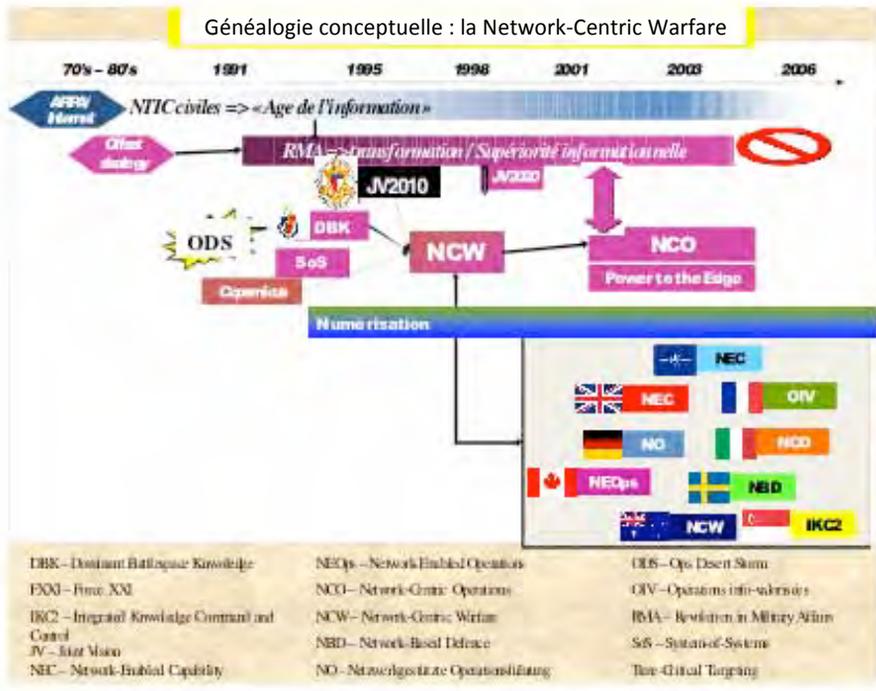
multiplication de solutions technocratiques inefficaces, parce que les processus innovants créés par le CD&E de JFCOM n'ont convaincu personne.

Alors même que la majeure partie des armées américaines et européennes refusent pour ces raisons d'institutionnaliser le concept ou finissent par y renoncer, ce dernier, largement diffusé par JFCOM, n'en reste pas moins populaire pendant plusieurs années. De fait, malgré leurs insuffisances, les principaux éléments de la substance de l'EBAO (analyse systémique, évaluation de la campagne, etc.) s'imposent, cette fois sur un mode d'apprentissage organisationnel, comme des éléments du nouveau référentiel instrumental des militaires dans leur gestion des opérations.

Tableau n° 1 : GRILLE D'ANALYSE DU CAS D'ETUDE EBO

	EBO AU SEIN DE L'USAF	EBO/EBAO USJFCOM	EBAUK
CAUSE DE L'INNOVATION	<u>Bureaucratique</u> : redonner un sens, une finalité unificatrice à l'US Air Force. Donner enfin corps à la théorie de la puissance aérienne comme instrument décisif de la guerre. <u>Technologique</u> : les nouvelles capacités de furivité et de frappe de précision.	<u>Nécessité de trouver des concepts permettant de transcrire les opérations rapides décisives : institutionnalisme top-down.</u> <u>Dynamique bureaucratique de la Joïntness?</u>	▪ <u>Nécessité de trouver une approche de gestion des engagements à forte dimension civilo-militaire : approche d'apprentissage organisationnel « top-down » fondé sur un référentiel émergent.</u>
FINALITE DU NOUVEAU CONCEPT	Explicitation rationnelle guidant les processus de planification et de conduite des campagnes aériennes.	Fournir de nouvelles méthodes d'analyse, de planification et de conduite des opérations.	Une approche de la planification permettant de connecter les actions tactiques aux finalités stratégiques de l'engagement.
EMERGENCE DU CONCEPT	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le concept d'ennemi « en tant que système » de John Warden appliqué lors de la planification de <i>Desert Storm</i>. ▪ La réussite perçue de la puissance aérienne lors de <i>Desert Storm</i>. ▪ Rôle de l'intercesseur : le LCL Deptula, disciple et collaborateur de Warden, planificateur de <i>Desert Storm</i>, formule le concept d'EBO en 1995. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EBO de l'USAF. ▪ Concept étudié en 2000. ▪ Rôle du <i>Joint Advanced Warfare Program</i> de l'IDA en appui de JFCOM. ▪ Premier <i>white paper</i> du J9 en 2001. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participation aux expérimentations USJFCOM (MNE 3, etc.). ▪ EBA émerge en 2003 avec les effets formulés par la <i>Strategic Defense Guidance</i>.
MODES ET MECANISME DE DIFFUSION DU CONCEPT	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboration d'un <i>white paper</i> en 1995 puis en 2001. ▪ <i>Fort Story telling</i> sur l'efficacité des campagnes aériennes Effects-Based. 	Maîtrise institutionnelle de cette diffusion (J9/J7 USJFCOM, OSD). <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pratique du CD&E (Millennium Challenge, Unified Vision, MNE) – échec patent. ▪ Publication de documents pré-doctrinaux (Pamphlet, Handbook en 2006). 	Maîtrise institutionnelle (DCDC) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pratique du CD&E. ▪ Publication de deux Joint Doctrine Note JDN 01/05 en 2003, JDN 07/06 en phase avec approche globale.

ÉTUDE DE CAS : LA GUERRE EN RÉSEAU



L'origine du concept de guerre en réseau

Si la formulation du concept de guerre en réseau par l'appareil de défense est clairement datable, tracer sa généalogie n'a rien d'aisé dans la mesure où ce dernier est étroitement lié à l'évolution progressive de l'ensemble des « technologies de l'information et de la communication » et de leur assimilation par les institutions tout au long du XX^e siècle.

On peut ainsi trouver ses prolégomènes dans les premières utilisations de l'électronique dans la défense dès la seconde guerre mondiale (radar, ancêtres de l'ordinateur, etc.), qui commence à transformer les performances des systèmes et donc les termes de la confrontation tactique dans les années 1960. Dès la guerre du Viêt-nam, l'idée que ces technologies de l'information représentent une plus-value essentielle pour les capacités militaires américaines fait son chemin au sein de l'appareil militaire :

« Le général Westmoreland envisageait de disposer "d'une surveillance H24 de toutes natures, en temps réel ou proche du réel" ainsi qu'une "force construite autour de systèmes de contrôle de zone intégrée qui exploite la technologie avancée des communications, des capteurs, de direction de tir et du traitement automatique des données"¹³⁷ ».

Cela étant, la véritable naissance d'une « révolution dans les affaires militaires » fondée explicitement sur les avantages des technologies de l'information date probablement de la fin des années 1970 et de la formulation par le Pentagone de la « stratégie de compensation » (*Offset Strategy*), dans le but de contrebalancer à terme la supériorité numérique soviétique. Pour l'amiral Owens, l'un des inventeurs du concept de guerre en réseau, la date d'origine de ces avancées révolutionnaires :

« C'est 1977, lorsque trois personnages officiels clés du Pentagone, Harold Brown [le secrétaire à la défense], Andrew Marshall [directeur de l'Office of Net Assessment] et William Perry [Undersecretary of defense for research and engineering]

¹³⁷. TOMES Robert R., *US Defense Strategy From Vietnam to Operation Iraqi Freedom*, Routledge, 2007, p. 69 : le discours du général Westmoreland fait à l'association de l'US Army en 1969 est repris par Paul Dickson, *The Electronic Battlefield*, Indiana University Press, 1976, pp. 215-223.

commencèrent à réfléchir de concert sur l'application de la technologie aux affaires militaires¹³⁸ ».

L'*Offset Strategy* consista à lancer ou renforcer plusieurs programmes de recherche dans le domaine du C² et globalement de l'Istar. Les deux éléments les plus emblématiques étaient probablement l'appareil furtif F-117 et *Assault Breaker*, un vaste programme devant développer les capacités de ciblage en profondeur des unités conventionnelles soviétiques, combinant capteurs, systèmes de frappe de précision à longue portée et liaison de données. *Assault Breaker* est à la source de multiples systèmes développés dans les années 1980, mis en œuvre lors de *Desert Storm*, tels le E-8 JSTARS et les missiles tactiques du système de lance-roquettes multiples, ou les drones et les sous-munitions guidées antichars dont le développement s'est poursuivi dans les années 1990.

Des trois personnages cités plus haut, seul Andrew Marshall reste en poste, à la tête de l'ONA. Directement rattachés au bureau du secrétaire à la Défense, Marshall et sa petite équipe sont dans la position idéale pour influencer la prise de décision stratégique au sein de l'appareil de défense. Marshall continue donc de pousser dans cette voie car les Soviétiques donnent des signes d'inquiétude sur la portée de ces développements. De façon générale, il semble que Marshall ait d'ailleurs perçu les avantages stratégiques de cette nouvelle course aux armements, à savoir précipiter les problèmes financiers dantesques auxquels fait face l'URSS.

Ce sont en effet les Soviétiques, selon leur biais culturel, qui envisagent les premiers la portée révolutionnaire des avancées technologiques américaines dans le domaine militaire, en inventant la notion de révolution technico-militaire. Leurs écrits focalisent tout particulièrement sur l'émergence d'un complexe de reconnaissance-frappe aéroterrestre composé d'un réseau de capteurs, de moyens de traitement de données, de frappes de précision.

L'émergence du concept : 1994-98

La formulation du concept de guerre en réseau procède d'un lent processus de maturation. Si le terme apparaît publiquement en 1998, son

¹³⁸. OWENS William B. (Admiral) & OFFLEY Ed, *Lifting the Fog of War*, Farrar, Straus & Giroux 2000, p. 81.

contenu émerge sous plusieurs formes à partir des années 1994-95 comme l'un des composants essentiels de la révolution dans les affaires militaires (*Revolution in Military Affairs*, RMA).

Ce concept de RMA est l'œuvre, là encore, de l'*Office of Net Assessment* de Marshall. Andrew Krepinevich se voit en effet chargé, pendant *Desert Storm*, d'évaluer la pertinence du concept de révolution technico-militaire des Soviétiques. Son rapport, publié en 1992, représente le travail le plus connu de l'ONA¹³⁹. Y figurent la plupart des idées structurant ce qui sera requalifié l'année suivante de RMA, notamment la combinaison entre technologies, concepts et organisations innovants. À dire vrai, pendant les cinq années qui suivent, le vaste débat qui se concentre sur les aspects historiographiques des RMA passées, sur le saut technologique en période de pause stratégique et sur la guerre de l'information n'apporte aucune percée conceptuelle réelle. L'étude en soi de ce débat sort au demeurant du cadre de cette étude.

Un environnement institutionnel largement favorable à l'émergence du concept de NCW

Il n'en reste pas moins que le concept et ses ramifications sont endossés par la plus grande partie de la hiérarchie de l'appareil de défense, même si ses transcriptions capacitaires restent faibles à la fin de la décennie.

C'est le cas de William J. Perry qui est secrétaire à la défense de 1994 à 1997. Ce dernier considère que *Desert Storm* symbolise le succès de la stratégie de compensation qu'il a contribué à définir et à mettre en place dans les années 1970¹⁴⁰ ; que les capacités conventionnelles affichées par les forces américaines permettent de prolonger la dissuasion nucléaire. C'est lui qui évoque à plusieurs reprises la notion de « système de systèmes » (*System of Systems*). Cela étant, le secrétaire Perry fut largement accaparé par la question budgétaire, dans une période de forte déflation des crédits de défense, les tentatives de réformes du processus d'acquisition ainsi que les engagements à Haïti ou en Bosnie.

¹³⁹. KREPINEVICH Andrew F. , « The Military-Technical Revolution: A Preliminary Assessment », Prepared for the Office of Net Assessment, July 1992, publié par l'auteur au Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2002, <http://www.csbaonline.org/4Publications/Archive/R.20021002.MTR/R.20021002.MTR.pdf>

¹⁴⁰. PERRY William J. , "Desert Storm And Deterrence" in *Foreign Affairs*, Fall 1991, pp. 66-82.

Ensuite les *Services*, à tout le moins leur hiérarchie, s'inscrivent tous à des degrés divers dans des dynamiques favorisant l'émergence de ce concept.

Il en est ainsi de l'*Army*. La conception des opérations futures du Cematec, le général Gordon Sullivan, est ainsi largement influencée par les idées des époux Toffler¹⁴¹. Pour les futurologues, les sociétés humaines sont en train de basculer dans leur troisième âge, « l'âge de l'information », marqué par la connaissance, la démassification, etc. Sullivan initie en 1994 une logique de développement capacitaire se voulant clairement scientifique (ce qui deviendra quelques années plus tard la fonction de développement de concept et l'expérimentation) ainsi que le projet Force XXI, lequel aboutit de façon incrémentale à la numérisation, donc à la mise en réseau, des unités de l'*Army*. La numérisation repose sur des présuppositions de plus-value opérationnelles largement identiques à celles du concept de NCW.

La RMA consacre dans une large mesure la supériorité de la puissance aérienne sur les forces de surface. Pour l'*Air Force*, elle se décline avant tout dans le concept d'opération rapide décisive, sous-tendu par les concepts d'opération en parallèle et d'opérations basées sur les effets. Paradoxalement, alors que la plupart des plates-formes ISR et de frappes sont celles de la puissance aérienne, les opérations en réseau n'occupent pas une place centrale dans la conception de l'Usaf. En effet, la NCW est en première approche de portée opérative, tandis que l'*Air Force* focalise sur les effets stratégiques de la puissance aérienne. Cela étant, la compétition sur les aptitudes expéditionnaires qui agitent les *Services* dans la seconde partie des années 1990, notamment la capacité à stopper rapidement une agression mécanisée, amène l'Usaf à s'appropriier les opérations en réseau, avec le concept de *Halt-Phase* et le développement des moyens de « *sensor-to-shooter* ».

Quant à la *Navy*, dont le concept majeur *Forward... From The Sea* focalise l'action des forces navales sur la projection de puissance depuis la mer, elle est directement à l'origine du concept de NCW. Les productions comme *Copernicus* ou *Information Technology 21*, guidant le développement de son système C3I, élaborées sous la houlette du vice-amiral Jerry Tuttle ou sous l'influence de l'amiral Archie Clemins (commandant la flotte du

¹⁴¹. SULLIVAN Gordon R. (General) and DUBIK James M. (Colonel), *War in the Information Age*, Strategic Studies Institute, 01 June 1994.

Pacifique)¹⁴², trouvent naturellement leur prolongement dans le concept de NCW de l'amiral Cebrowski.

Enfin, la logique de la guerre en réseau est indissociable d'une meilleure intégration interarmées et trouve donc de nombreux promoteurs et soutien au sein de l'état-major interarmées, à commencer par le sommet de sa hiérarchie : le général Shalikashvili, CJCS de 1993 à 1997, qui développe largement la *Jointness* et son adjoint l'amiral William A. Owens, *Vice-Chairman Joint Chiefs of Staff* de 1994 à 1996. Ce dernier représente probablement la figure la plus emblématique des efforts de transcription concrète de la RMA dans la planification des forces américaines, tant au sein de la *Navy* (où il occupe le poste de N8 de 1992 à 1993) qu'en tant que vice-JCS, au titre duquel il développe et préside le *Joint Requirement Oversight Council* (JROC), lequel doit hiérarchiser et valider les orientations capacitaires des différents *Services*. Owens fait sienne l'idée de l'émergence d'un système de systèmes au sein des forces américaines. Owens est activement soutenu par le CJCS.

Le premier cadre d'institutionnalisation des ingrédients de la NCW est la fameuse *Joint Vision 2010*, vision des opérations futures du CJCS. Le travail est semble-t-il initié au sein du tout nouveau *Joint Warfighting Center* de Ft Monroe en 1993 puis repris par le *Joint Staff* à Washington en 1994¹⁴³. JV 2010 est publiée en août 1996 après deux ans d'effort de synthèse interarmées des positions des différents *Services*. On y retrouve les notions de supériorité informationnelle, de système de systèmes, de « *dominant battlespace awareness* » (voir ci-dessous), de concentration des effets de préférence à celle de masses de forces, (etc.) agrémentées des compromis entre les *Services*. Le tout représente, en fin de compte, un dénominateur commun des réflexions doctrinales du moment.

Les auteurs du concept de NCW stricto sensu

Les promoteurs directs de ce qui va devenir la guerre en réseau appartiennent pour leur part à la communauté des spécialistes des technologies de l'information et de la fonction Sic au sein des forces armées. C'est au sein de l'*Institute for National Strategic Studies* (INSS) de la

¹⁴². Interview with CINCPACFLT, Admiral Archie Clemins, in *Undersea Warfare* 19 April 1999, http://www.navy.mil/navydata/cno/n87/usw/issue_4/interview.html

¹⁴³. KWIERAGA David A. (Major), *Joint Vision 2010 A Catalyst For Us Military Service Visions For The 21st Century*, Research Paper, Air Command and Staff College, March 1997, p. 12.

National Defense University que l'on trouve les principaux concepteurs de la substance de la guerre en réseau, tout particulièrement Stuart E. Johnson, le directeur des recherches, David S. Alberts, directeur adjoint de l'INSS pour les *Advanced Concepts, Technologies, and Information Strategies* (Actis) comprenant le *Center for Advanced Concepts and Technology* (ACT) et la *School of Information Warfare and Strategy* (IWS) et Martin C. Libicki, chercheur à l'ACT.

Avec d'autres auteurs, ils publient en octobre 1995, un ouvrage mettant en avant le concept de *Dominant Battlespace Knowledge* (DBK)¹⁴⁴ dans lequel ils expliquent que cette connaissance dominante du champ de bataille, permise par l'interconnexion des capteurs, des systèmes de C² notamment de traitement de données automatisé et des systèmes d'armes de précision, est susceptible d'apporter une décision rapide dans des conflits courts type *Desert Storm*, marqués par la présence d'armes de destruction massive, dans un contexte de réduction des crédits et de la masse des forces américaines.

Le J-6 du *Joint Staff* est un autre foyer de développement du concept de NCW. L'histoire retient en particulier deux personnages :

- ➔ le colonel Fred Stein de l'*Army* qui participe au développement du centre d'expérimentations interarmées des systèmes de C3, le *Joint CAISR Battle Center*, et travaille à la première *Quadrennial Defense Review* de 1997 ;
- ➔ John T. Garstka, civil, conseiller technique et scientifique de la direction des systèmes C4.

¹⁴⁴. LIBICKI Martin C. & JOHNSON Stuart E. (dir), *Dominant Battlespace Knowledge*, National Defense University, NDU Press Book, October 1995, www.dodccrp.org/files/Libicki_Dominant.pdf

Parmi les personnes impliquées dans la rédaction du document figure le vice-amiral Arthur K. Cebrowski, alors chef du bureau N6 (*Space, Information Warfare, Command and Control*) de la Navy. Ce dernier contribue ensuite au développement du *Naval Operating Concept* du Service qui sort en 1997. C'est à cette occasion que le *Chief of Naval Operations*, l'amiral Jay Johnson, mentionne le terme de NCW pour la première fois, mettant en exergue :

« Un basculement fondamental entre ce que nous appelons la guerre centrée sur la plate-forme et quelque chose que nous appelons la guerre centrée sur le réseau¹⁴⁵ ».

L'acte de naissance du concept de NCW reste cependant le fameux article de la revue *Proceedings* co-écrit en janvier 1998 par l'amiral Cebrowski et John Garstka. L'année suivante, John Garstka, le colonel Stein et David Alberts publient *Network centric warfare: developing and leveraging information superiority*¹⁴⁶, un vaste ouvrage détaillant le concept, ses origines, attendus, perspective, etc. avec le soutien actif de l'amiral Cebrowski et du chef du J6, le lieutenant general John Woodward (Usaf) et son prédécesseur le lieutenant general Buchholz.

Le cadre de publication de l'ouvrage est le *Command and Control Research Program* (CCRP) dirigé par Alberts, qui n'est autre qu'une évolution des activités de l'Actis, dont la gestion passe de l'INSS de la NDU à l'*Office of Assistant of Secretary of Defense for Networking and Information Integration* (OASD/ NII). Le CCRP, bien que géré par le Pentagone, a non seulement une fonction de recherche mais également de partage d'information et de concepts entre le maximum d'acteurs militaires, industriels, américains comme alliés impliqués dans les développements théoriques et pratiques du C² et de ses systèmes.

Sans doute n'est-il pas inutile à ce stade de rappeler les postulats de cette théorie de la NCW :

- ➔ Une force mise en réseau améliore le partage de l'information ;

¹⁴⁵. JOHNSON Jay (Admiral), *Address at the U.S. Naval Institute Annapolis Seminar and 123d Annual Meeting*, Annapolis, MD, 23 April 1997, cité dans Vice Admiral Arthur K. Cebrowski, U.S. Navy, and John J. Garstka, « Network-Centric Warfare: Its Origin and Future », *Proceedings*, January 1998.

¹⁴⁶. GARSTKA John, STEIN Fred (colonel), ALBERTS David, *Network Centric Warfare: Developing and Leveraging Information Superiority*, Command and Control Research Program, 1999.

- ➔ Le partage de l'information et la collaboration améliorent la qualité de l'information et la conscience partagée (*Shared Awareness*) de la situation ;
- ➔ La conscience partagée de la situation permet une collaboration plus poussée et l'auto-synchronisation, ce qui améliore la vitesse de commandement et la capacité à le soutenir ;
- ➔ Le tout accroît notablement l'aptitude à remplir la mission (*mission effectiveness*¹⁴⁷).

On notera que dans sa formulation initiale, le concept de NCW procède d'une théorisation de la guerre sur la base d'un schéma entièrement tactique, puisqu'il envisage la mise en réseau de trois matrices : celle des capteurs, celle des capacités de commandement et de contrôle, et celle des « tireurs », rebaptisée effecteurs pour être plus inclusives.

Sur le fond, il est intéressant de constater que le concept NCW, à la différence des productions précédentes sur lesquelles il se base, prend résolument la voie de la comparaison avec les évolutions de plusieurs grandes entreprises civiles qui développent des stratégies tirant avantage de l'exploitation des ressources de l'Internet. Les concepteurs de la NCW prennent ainsi pour exemple les cas de *Boeing* avec la conception collaborative du B-777, de *Dell* dans la construction d'ordinateur « customisé », de *Federal Express* dans le transport ou de *Wall Mart* dans la distribution.

Les experts, notamment Garstka, assurent la diffusion du concept en faisant des centaines de présentations aux différents états-majors, membres du Congrès, *think tank* et industriels. Le Congrès, prenant acte de la diffusion rapide du concept, mandate le Pentagone pour lui fournir en 2001 une vaste étude précisant la nature de ce concept ainsi que celle des programmes qui y sont liés¹⁴⁸.

¹⁴⁷. GARSTKA John, Office of Force Transformation, *Network Centric Operations Conceptual Framework, Version 1*, November 2003, p. 5.

¹⁴⁸. US DoD, *Network-Centric Warfare, Report to Congress*, 27 July 2001.

Une institutionnalisation du concept en demi-teinte

L'institutionnalisation du concept de NCW doit être analysée à l'aune de deux logiques qui ont leur cheminement propre :

- La mise en réseau incrémentale des forces existantes au sein des différentes armées ;
- L'institutionnalisation du concept même de NCW comme élément structurant de la transformation.

L'institutionnalisation de la substance de la NCW : la mise en réseau des forces existantes

Le premier axe est celui de **la mise en réseau des forces existantes**. Les initiatives les plus notables sont les suivantes :

- Force XXI au sein de l'Army dans le cadre duquel les multiples applications de l'Army Tactical Command System garnissent les états-majors et les terminaux du Force Battle Command Brigade and Below (FBCB2) et connectent les unités numérisées ;
- Le Cooperative Engagement Capability, IT-21 et Navy-Marine Corps Intranet pour les forces navales ;
- L'organisation du C² dynamique des opérations aériennes, la mise en place au sein de l'Usaf puis de la Navy, comme par exemple les organisations, procédures et liaisons de données permettant de donner corps aux cycles du ciblage d'opportunité tel le F2T2EA (*Find, Fix, Track, Target, Engage, Assess*). De façon plus générale, les opérations aériennes de très longue durée menées dans les années 1990 dans les cieux balkaniques et irakiens permettent à l'orée des années 2000 à un commandant de composante aérienne et son Combined Air Operations Center de contrôler une puissance aérospatiale relativement bien intégrée sur le plan tant interarmées qu'interalliés ;
- La synchronisation des activités spatiales avec les opérations aériennes et de surface dont elles assurent le soutien. On mentionnera notamment l'exploitation massive des communications par satellites et les arrangements organisationnels permettant d'organiser les structures collaboratives, le « Reachback », le soutien direct des installations américaines aux forces déployées, tout particulièrement dans le domaine ISR ;
- L'exploitation de l'Internet pour la formation collaborative, sur le modèle de l'e-learning se mettant en place dans le domaine commercial.

Lorsqu'émerge le concept de NCW en 1998, la plupart de ces applications sont déjà lancées et pour certaines en voie de réalisation. Une décennie plus tard, cette mise en réseau des forces existantes est, de fait, largement achevée. Ensuite, les opérations telles OEF et OIF I ont présenté, au moins institutionnellement, une base de validation de ces programmes.

L'institutionnalisation du concept NCW comme facteur essentiel de la transformation

L'arrivée au pouvoir de l'administration Bush en 2000 assure l'institutionnalisation du concept même de NCW.

Le candidat Bush critique en effet de façon virulente les administrations Clinton pour l'ensemble de leur politique de défense, et met l'accent sur la RMA, laquelle doit absorber au moins 20 % du budget d'acquisition¹⁴⁹. Pour mettre en œuvre cette politique de défense, le président fait appel à Donald Rumsfeld, largement acquis à ces idées.

L'amiral Cebrowski comme éminence intellectuelle de la transformation

Le secrétaire Rumsfeld prend comme conseiller l'amiral Cebrowski, alors en retraite, et lui taille un bureau à sa mesure, l'*Office of Force Transformation*, l'OFT. Cebrowski y œuvre avec l'aide de John Garstka. L'OFT devient le principal organe de conception et de diffusion de la transformation, centrée sur le concept de NCW. Dès lors, l'OFT conjointement avec le CCRP de Dave Alberts et l'OASD NII, dirigé à l'époque par John Stenbit, deviennent les principaux instruments de la diffusion du concept de NCW :

« L'OFT a déterminé que la NCW est le noyau conceptuel qui guide la transformation de l'appareil militaire américain. La NCW représente l'incarnation de la guerre à l'âge de l'information¹⁵⁰ ».

¹⁴⁹. Voir par exemple le discours de G.W. Bush à Citadel du 23 septembre 1999, http://www.citadel.edu/pao/adresses/pres_bush.html

¹⁵⁰. GARSTKA John, *Network Centric Operations Conceptual Framework Version 1.0*, Office of Force Transformation, November 2003, p. 2.

L'amiral Cebrowki et l'OFT se lancent sans défaillir dans une vaste campagne de communication visant à proposer un nouveau référentiel de sécurité, dont les contours sont les suivants :

- ➔ Le monde est progressivement en train de basculer dans une troisième vague de mondialisation et dans l'âge de l'information, les menaces et défis combinant le terrorisme, les armes de destruction massive, les dictateurs, etc. ;
- ➔ Les forces américaines devront mener, de plus en plus à des fins préventives, des engagements de type opérations spéciales, basés sur la connaissance et les effets avec des forces totalement intégrées et interdépendantes, jouant sur la vitesse du commandement et de l'action, etc. ;
- ➔ Pour parvenir à ces capacités, il faut renverser des barrières physiques, informationnelles, culturelles.

Ce faisant, alors que le concept de NCW, y compris dans le document de mise en œuvre publié en 2004,¹⁵¹ n'a jamais été *stricto sensu* asservi au développement de nouvelles capacités matérielles, Rumsfeld et l'OFT lient les deux aspects dans le cadre de la transformation : la pleine exploitation des promesses de la NCW passe par la mise en service de nouvelles plates-formes et organisations des forces garantissant la flexibilité et la rapidité de la manœuvre.

Une volonté de démontrer la plus-value de la NCW

Par ailleurs, l'OFT et le CCRP s'engagent dans un effort important de démonstration rigoureuse de la plus-value de la théorie de la NCO. Ainsi un *Network Centric Operations Conceptual Framework* fixe une méthode d'évaluation avec de nombreux « métriques » de la validité de chaque postulat du concept de NCW évoqué ci-dessus. Sur cette base, plusieurs études de cas, tirant partie des exercices et des opérations réelles, sont développées. Elles ont pour thèmes :

- ➔ la liaison 16 dans le combat aérien¹⁵² ;

¹⁵¹. Office of Force Transformation, *Implementation of Network-Centric Warfare*, 5 January 2005.

¹⁵². GONZALES Dan et alii, *Network-Centric Operations Case Study: Air-To-Air Combat With And Without Link 16*, National Defense Research Institute, Rand Corporation, 2005.

- ➔ Utilisation du *Force XXI Battle Command Brigade and Below (FBCB2)/Blue Force Tracker (BFT)* par les brigades Stryker de l'*US Army* dans ses exercices de certification et lors de déploiements au cours d'OIF¹⁵³ ;
- ➔ l'utilisation comparée du même système, lors de la première phase d'OIF, par les forces américaines et par les forces britanniques dotées pour la circonstance à des fins d'interopérabilité¹⁵⁴ ;
- ➔ la *Task Force 50* de l'*US Navy* dans l'opération *Enduring Freedom*¹⁵⁵.

Ces études de cas sont des enquêtes sociologiques menées sur les personnels de ces unités quant à l'apport des systèmes d'informations. Elles sont entreprises par des centres de recherche extérieure : la *Rand Corporation* mais *Evidence Based Research*, *PA Consulting Group* ou le *Center for Management of Information* de l'université de l'Arizona. D'autres études menées par la USJFCOM, commandée par l'amiral Giambastiani, relaient l'OFT en accordant une place très importante aux NCO dans ses activités de développement de concepts et d'expérimentations. Enfin, le *Command and Control Research Program* agit comme un centre de diffusion des expériences et théories sur la guerre en réseau.

Aligner les institutions sur une stratégie des moyens cohérente

L'institutionnalisation de la transformation basée sur la NCW procède également d'une nouvelle stratégie des moyens. Cette dernière est voulue « capacitaire », c'est-à-dire reposant sur l'identification de capacités génériques nécessaires et non plus « *threat-based* », basée sur des menaces perçues comme impossible à identifier à long terme. À cette fin, le secrétaire Rumsfeld met sur pied un nouveau processus, le *Joint Capabilities and Integration Development System*¹⁵⁶. Le JCIDS implique le développement d'une architecture complète de concepts : *Joint Operating*.

153. *Ibid.*

154. MAWBY David, MCDOUGALL Ian & BOEHMER Greg, *A Network-Centric Operations Case Study: US/UK Coalition Combat Operations during Operation Iraqi Freedom*, Evidence Based Research, Inc and PA Consulting Group for the Office of Force Transformation, 2 March 2005.

155. ADKINS Dr Mark, HOLLOMAN Dr Kimberly & alii, *U.S. Navy's Fifth Fleet Task Force 50 in Operation Enduring Freedom*, Evidence Based Research, Inc & University of Arizona Center for Management of Information, March 2006.

156. *Joint Capabilities Integration and Development System*, Chairman of the Joint chiefs of Staff Instruction, CJCSI 3170.01D, 12 mars 2004.

L'OFT appuie également le secrétaire Rumsfeld dans l'orientation des *Services* vers l'effort commun de transformation, orientation qui se matérialise notamment par :

- ➔ la *Transformation Planning Guidance* de 2003 complétant les directives classiques d'orientation de la programmation de défense ;
- ➔ les *Transformation Roadmap* destinées à organiser dans le temps les mesures à prendre pour faire aboutir la transformation ;
- ➔ chaque *Service* doit au demeurant produire sa propre feuille de route, laquelle est évaluée par l'IDA pour le compte du pentagone.

Ce dispositif est cependant très lourd sur le plan bureaucratique et n'est exécuté que pour les années 2003 et 2004. En réalité, dès 2005, les préoccupations irakiennes d'une part et le retrait, définitif cette fois, de l'amiral Cebrowski (qui décèdera l'année suivante) se chargent de provoquer le reflux de ce mode de *leadership* de la transformation, dont les résultats effectifs sont assez faibles.

L'échec récurrent de l'institutionnalisation d'une transformation de type RMA

Cela étant, le principal effort de promotion du concept de transformation fondée sur la NCW est bien l'œuvre de Donald Rumsfeld lui-même et passe non par un mécanisme bureaucratique mais par l'utilisation de la guerre réelle. L'énergique secrétaire à la défense considère en effet que la victoire rapidement remportée par les forces spéciales américaines et l'alliance du nord contre les talibans en 2001 justifie pleinement ses vues sur la transformation type RMA. L'année suivante, dans le cadre du développement itératif du concept d'opération d'*Iraqi Freedom*, il ne cesse de faire pression sur le général Franks, Centcom, pour qu'il réduise le volume des forces terrestres consacrées à la campagne. Il va même par exemple jusqu'à envoyer à Tampa le colonel McGregor, dont il apprécie grandement l'ouvrage *Breaking the Phalanx*, pour « conseiller » l'état-major de Centcom qui restera d'ailleurs de marbre en la circonstance. Le temps perdu durant cette année 2002 à affiner le concept d'opération d'OIF empêche l'état-major de se

consacrer correctement à la planification de la phase post-conflit, ce qui aura de funestes conséquences¹⁵⁷.

Cette réminiscence d'une transformation fondée sur la RMA, c'est-à-dire sur un investissement volontaire sur les technologies émergentes, donne en fait aussi peu de résultats que les impulsions de l'amiral Owens dans les années 1990. La *Navy* conserve ses programmes de grandes unités « traditionnelles » dont les porte-avions représentent l'archétype. Si l'Air Force investit dans des modèles de drones enfin arrivés à maturité technique, elle n'en défend pas moins son F-22 fétiche et conserve une force aérienne tactique traditionnelle. Les programmes de grandes architectures spatiales (satellites de détection balistique, de surveillance radar, communications au laser) sombrent un à un dans les affres d'une gestion calamiteuse.

En fait, seule l'*Army*, en train de perdre la course de l'aptitude expéditionnaire au bénéfice des autres *Services*, se lance dès 1999 avec le général Shinseki dans une transformation capacitaire de grande ampleur. Pour paraphraser le projet *Army After Next* de l'*Army* dans les années 1990, il s'agit de compléter l'« agilité mentale » permise par la simple mise en réseau des forces existantes par l'« agilité physique¹⁵⁸ ». Ainsi, le programme FCS devait transcrire cette logique en réalité avec une architecture de systèmes plus légers, déployables, moins gourmands, plus létaux (etc.) en somme plus capables grâce à une intégration C4ISR totale lui permettant de remporter la supériorité informationnelle sur tout adversaire : c'était la doctrine des « *see first, understand first, act first, finish decisively, and reengage at will*¹⁵⁹ » que l'*Army* abandonne sur la base de son Retex des opérations en Irak et en Afghanistan (voir ci-dessous).

Power to the Edge et la Global Information Grid : une
institutionnalisation réelle de la NCW... à l'objectif élitif

L'un des axes capacitaires de longue haleine de l'institutionnalisation de la NCW concerne l'intégration fluide, sans rupture de charge de

¹⁵⁷. Voir par exemple, HOOKER Gregory, *Shaping the Plan for Operation Iraqi Freedom, The Role of Intelligence Assessments*, Military Research Paper n°4, The Washington Institute for Near East Policy, 2005.

¹⁵⁸. Voir par exemple, *Army After Next, Knowledge and Speed, The Annual Report on the Army After Next Project to the Chief of Staff of the Army*, July 1997, p. 1.

¹⁵⁹. Tradoc Pamphlet TP 525-3-2, *The United States Army Concept for Tactical Maneuver*, 2015-2024, 2 October 2006, p. 38.

l'ensemble des forces interarmées et même interalliées dans un unique système C4ISR. On est là dans la recherche du Saint-Graal de l'interopérabilité parfaite.

Dans ce domaine, c'est l'ASD NII qui est indubitablement l'institution la plus engagée. Parallèlement à la formalisation du concept de NCW, elle lance l'immense chantier de la *Global Information Grid*, vaste architecture qui doit fédérer et interconnecter l'ensemble des systèmes d'information des armées américaines, des moyens de télécommunications aux applications informatiques. La GIG entend ainsi mailler de façon incrémentale les portions de C4ISR des différentes armées (*LandwarNet* de l'Army, *ConstellationNet* de l'Air Force, *FORCENet* de la Navy) et les réseaux interarmées. De vastes feuilles de route visant à intégrer les systèmes d'information sont mises sur pied, comme la *Joint Battle Management Command and Control Roadmap* concernant les centaines de programmes et systèmes d'information du champs de bataille et dont la gestion échoie à JFCOM.

En 2003, le Pentagone précise sa doctrine de mise en œuvre de la NCW. L'ASD NII, John Stenbit, diffuse notamment, avec le large soutien de Donald Rumsfeld, l'idée de *Power to the Edge*, selon lequel la guerre en réseaux confère aux unités sur le terrain, en « bordure » du réseau, une importance et des capacités absolument critiques. Cette doctrine doit être mise en œuvre par le vaste effort programmatique de la GiG et de la « fusion horizontale » des données laquelle, selon Cebrowski, « *intègre des technologies avancées pour produire le bond en avant vers les NCO*¹⁶⁰ ».

En pratique, malgré les besoins régulièrement affirmés des opérations actuelles, il s'agit d'un objectif totalement éluusif car il s'applique à un système à décideurs multiples ayant chacun une responsabilité sur des domaines totalement interpénétrés. L'écheveau des directives du DoD en matière de gestion des programmes de système d'information défie souvent toute analyse rationnelle. Il est souvent impossible de saisir qui fixe concrètement les standards car pour une même catégorie de programmes, les responsabilités, l'agence des systèmes d'information, le 6^{ème} bureau de tel état-major de service, son homologue d'un autre service se chevauchent allègrement.

¹⁶⁰. Office of Force Transformation, *The Implementation of Network-Centric Warfare*, 5 January 2005, p. 45.

La situation est d'autant plus critique avec les campagnes irrégulières pour lesquelles les outils préexistants ne sont pas adaptés, menant à la prolifération de nombreuses solutions *ad hoc* par les différents commandements sur le théâtre et dont l'intégration relève de la gageure. Le général Wines dont l'état-major du XVIIIth Corps a servi de noyau du MNC-I en 2005 notait par exemple : « *sur le théâtre des opérations irakien, nous avons plus de 300 différentes bases de données suivant les activités amies et ennemies dans toutes les fonctions de combat, incluant l'ABCS, les portails web, les bases IEDs [...]. Au sein même des différentes fonctions opérationnelles, tous les utilisateurs ne peuvent voir les mêmes données [...]*¹⁶¹ ».

En bref, le concept de NCW fait l'objet d'une institutionnalisation poussée mais dont la réalisation se heurte à la structure décisionnelle de l'appareil de défense américain autant qu'aux évolutions du cadre stratégique et opérationnel.

Les Network-Centric Operations indissociables d'une approche expérimentale

L'institutionnalisation de cette mise en réseau des forces relève généralement de mécanismes d'innovation relativement proactifs, fondés sur une lecture de l'environnement stratégique et opérationnel futur, sur la prise en compte de tendances programmatiques liées aux technologies de l'information et empruntent la voie de vastes programmes d'expérimentations, ce que JFCOM baptisera ultérieurement la fameuse approche CD&E. Alberts, Garstka et Stein considèrent d'ailleurs que cette logique expérimentale constitue, avec la prise en compte du Retex, l'une des deux approches indispensables pour faire de la « NCW une réalité¹⁶² ».

Nous renvoyons le lecteur à l'annexe précisant l'historique et le panorama institutionnel de cette fonction aux États-Unis. Il est cependant intéressant de développer ici l'exemple de Force XXI, lequel représente l'archétype de ce genre de mécanismes.

¹⁶¹. WINES (LTG), « The XVIIIth Airborne Corps in Iraq », *Military Review*, september-october 2006, pp. 42-44.

¹⁶². GARSTKA John, STEIN Fred (colonel), ALBERTS David, *Network Centric Warfare: Developing and Leveraging Information Superiority*, Command and Control Research Program, second Edition, 1999, pp. 209-213.

Le général Gordon Sullivan, dont la devise comme Cemat de 1991 à 1995, était « changement et continuité », était préoccupé par la nécessité de ne pas laisser l'Army s'enfermer dans une logique d'autosatisfaction après la victoire écrasante de *Desert Storm*¹⁶³. Dans le même temps, la lecture de l'environnement stratégique par l'appareil de défense américain était largement modifiée avec la disparition de la menace soviétique. À titre d'exemple, la *Bottom-Up Review* du secrétaire à la Défense Les Aspin, évoquait une gamme de « dangers » (agression régionale, utilisation d'armes de destruction massive, etc.) en remplacement de la menace soviétique, comme cadre structurant de la planification de défense américaine¹⁶⁴. Parallèlement, l'institution prenait bien en compte les défis et opportunités de la diffusion des technologies de l'information. On a vu plus largement que Sullivan lui-même était assez convaincu par la thèse défendue par les époux Toffler de l'entrée des sociétés dans l'âge de l'information.

Le Cemat cherche donc dans ce contexte un mécanisme institutionnel permettant d'adapter l'Army à cet environnement stratégique incertain aux dangers multiples. Il s'inspire initialement de l'histoire, plus particulièrement de l'ouvrage de Christopher Gable, *The U.S. Army GHQ Maneuvers of 1941*¹⁶⁵, relatant les manœuvres menées par le Cemat d'alors, le général Marshall, afin de vérifier les aptitudes de l'Army et de tester les nouveaux matériels de la guerre de manœuvre moderne dans la perspective de l'engagement dans la Seconde guerre mondiale. Le général Sullivan décide donc de ressusciter l'idée en mettant sur pied de nouvelles *Louisiana Maneuvers*, des exercices variés permettant de recueillir des idées d'adaptations. La gestion de l'ensemble de ce processus était assurée par une *Task force* directement placée au sein du bureau du Cemat, mais opérant en étroite liaison avec le Tradoc commandé par le général Franks. Pour soutenir ce processus, ce dernier met sur pied en 1992 des laboratoires opérationnels (*Battle Labs*) afin de recueillir, d'étudier, de développer des idées innovantes dans tous les domaines des

¹⁶³. FONTENOT Gregory (Colonel Ret), DEGEN E.J., TOHN David (Lt-Col), *On point, The US Army in Operation Iraqi Freedom*, First Naval Institute Press Edition, 2005, p. 6.

¹⁶⁴. ASPIN Les, Secretary of Defense, *Report on the Bottom-Up Review*, 1993, introduction, disponible sur www.fas.org/man/docs/bur/index.html

¹⁶⁵. DAVIS Robert T., *Challenge of Adaptation- US Army in the aftermath of conflict 1953-2000*, The Long War Series Occasional Paper n°27, Combat Studies Institute Press, March 2008, p. 89.

opérations : commandement, combat embarqué, combat débarqué, attaque dans la profondeur, soutien, etc.¹⁶⁶

Enfin le général Franks, intéressé mais sceptique quant à un nouveau système en cours de développement, l'*Inter Vehicular Information System*, organise afin de le tester une première expérimentation en 1993. Le 8 mars 1994, le général Sullivan lance donc le programme Force XXI de numérisation de l'*Army*, réorientant à cette fin l'ensemble du dispositif des *Louisiana Manuevers*. Le Tradoc organise alors, de 1994 à 1997, neuf *Advanced Warfighting Experiment*, testant l'impact et les défis de la numérisation à chaque échelon hiérarchique. La décision d'acquérir 9 000 systèmes FBCB2 s'en est suivie en 1999. La *4th Infantry Division (Mechanized)* fut la première grande unité entièrement numérisée en 2001 et fut certifiée opérationnelle après les *Division Capstone Exercise (DCX)* de 2001. L'*US Army* a enfin actualisé l'ensemble de ses *Field Manuals* en prenant en compte la numérisation des unités. Ses programmes d'entraînement se sont progressivement étoffés.

Une appropriation réelle de la numérisation... mais pas de ses vertus transformationnelles

De façon schématique, on peut avancer que l'appropriation du concept dans sa lecture immédiate, la mise en réseau des forces, est totale, ce d'autant que le concept engendre des développements qui précèdent sa formulation. En revanche, les résistances bureaucratiques du Pentagone, de même que les bourbiers irréguliers d'Irak et d'Afghanistan ont considérablement atténué la portée du concept comme élément structurant la transformation des forces américaines.

Des militaires convaincus du caractère transformationnel des technologies de l'information

Nous nous référons ici à la remarquable enquête sociologique menée par Thomas G. Mahnken & James R. FitzSimonds, du *Naval War College*, sur les attitudes à l'égard de la RMA d'une audience de 1 900 officiers participant aux cursus des écoles d'état-major des différents *Services*

¹⁶⁶. US Army Training and Doctrine Command, *Battle Labs... Maintaining the Edge*, mai 1994.

durant l'année 2000¹⁶⁷. Cette enquête met en exergue, comme à l'habitude, des résultats nuancés, parfois contradictoires.

L'enquête montre tout d'abord un très large consensus parmi les officiers sur la rupture que représente l'âge de l'information sur la pratique de la guerre : « *Par exemple, 85 % des officiers que nous avons interrogé considèrent que les forces employant la technologie, la doctrine et les organisations de l'âge de l'information, jouiraient d'un avantage substantiel sur celles qui ne le font pas.* ».

Une majorité estime en outre que cette transformation est largement favorable aux États-Unis : « *75 % ont estimé que les nouvelles méthodes de guerre confèreraient aux États-Unis une domination sur la gamme complète d'adversaires. Une majorité d'officiers a prévu que la façon de guerroyer à l'âge de l'information rendrait la force plus facile à utiliser avec des résultats décisifs et un risque réduit de pertes humaines américaines* ».

Cela étant, alors qu'une majorité d'officiers pensent que la période est celle de changements radicaux, ils sont beaucoup plus partagés sur « *la nécessité pour les forces américaines de changer radicalement leur approche pour lutter efficacement contre de futurs adversaires* ». En effet, la majorité des sondés, selon leur service d'appartenance, considèrent que, qui les formations blindées, qui les porte-avions, seront toujours aussi importants dans le futur. En réalité, près des trois quarts des officiers pensent que leur service d'appartenance « *explore sérieusement les nouvelles approches de la guerre* ».

L'exemple de l'appropriation de la numérisation au sein de l'Army : 1999-2003

Comme l'explique l'US Army Research Institute qui analyse le facteur humain de la numérisation : « *sur plusieurs années, des changements impressionnants ont eu lieu. Initialement, les soldats et leaders étaient sceptiques et mal préparés pour assumer les exigences d'une unité numérisée [...]. Actuellement, les soldats et leaders qui ont travaillé avec des systèmes numériques ces dernières années appuient les avantages puissants que la technologie fournit*¹⁶⁸ ».

¹⁶⁷. MAHNKEN Thomas G. & FITZSIMONDS James R., *Limits of Transformation: Officer Attitudes toward the Revolution in Military Affairs*, Naval War College, Newport Papers 17, 2003.

¹⁶⁸. SCHAAB Brooke B., DRESSEL J. Douglas, MOSES Franklin L., *Digital Skills Training for Net-Centric Operations*, ARI Special Report 58, January 4, 2004, p.21

De fait, l'appropriation par la troupe de la numérisation s'échelonne selon l'ARI entre 1999 et 2003. En 1999, l'adhésion des soldats et officiers n'était pas acquise, tant s'en faut. Les attitudes couramment rencontrées étaient, somme toute, classiquement conservatrices : « le système est trop compliqué », « pourquoi l'utiliser si je vais plus vite à la main » (etc.). En réalité, les enseignements des DCX de 2001 laissaient apparaître des défis principalement conjoncturels, relatifs à la maturité des systèmes et d'assimilation culturelle :

- ⇒ Un manque de fiabilité en situation opérationnelle austère ;
- ⇒ La perception d'un accroissement de la charge de travail résultant des besoins de formation à l'utilisation de ces systèmes ;
- ⇒ Un manque de procédures adaptées à la numérisation ;
- ⇒ Un manque de standardisation dans l'organisation des centres de commandement tactique ;
- ⇒ En fin de compte, les efforts pour adapter l'entraînement et plus encore l'opération *Iraqi Freedom* ont amené un changement en profondeur dans les attitudes des hommes à l'égard de ces systèmes ;
- ⇒ En premier lieu, les programmes de formation et d'entraînement que « tous les soldats interviewés mentionnent [...] comme la priorité numéro une de l'environnement numérique »¹⁶⁹ sont progressivement adaptés dans le sens d'une meilleure intégration avec la formation tactique, d'une place accrue apportée à la pratique sur le terrain. Ces programmes vont de pair avec une plus grande implication du *leadership* : « Les commandants au niveau brigade et bataillon ont senti qu'il était bénéfique de pousser leurs subordonnés à utiliser les systèmes [...] plutôt que de présupposer qu'ils apprendraient d'initiative personnelle »¹⁷⁰.

Mais rien ne vaut la guerre pour transformer les mentalités. Lors de la marche sur Bagdad, confrontés aux nécessités opérationnelles, les soldats et leur encadrement ont été forcés d'exploiter le système. Un lieutenant-colonel de la 3rd ID raconte ainsi la transformation de son attitude à l'égard du FBCB2, le terminal informatique lui permettant de recevoir la représentation opérationnelle partagée et de recevoir et d'envoyer des ordres. Au début de l'opération, « je suis revenu à mes techniques de commandement de la 'vieille école', jonglant avec mes cartes sur la tourelle de mon Bradley. Je n'ignorais pas complètement le système, simplement, je ne me battais pas

¹⁶⁹. DUDLEY M. G. et alii, *Making the transition from analog to digital warfighting: Changes in unit behavior and knowledge*, (Research Report 1785), Alexandria, VA, U.S. Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences, september 2001, p. 28.

¹⁷⁰. *Ibid*, p. 10.

avec [...] ». Mais plus tard, lors de la tempête de sable de la fin mars, « L'expérience d'être forcé d'utiliser et de reposer sur le FBCB2 durant une mission de combat dans des conditions météorologiques impossibles a achevé ma conversion au commandement numérique. Je n'ai plus jamais utilisé de carte papier pour le restant de la guerre¹⁷¹ ».

En somme, OIF permet de convaincre les unités de la rupture capacitaire des outils de la mise en réseau tout particulièrement en matière de représentation opérationnelle partagée des forces amies.

Une campagne de contre-insurrection qui ne remet pas en cause l'appropriation des opérations en réseau...

À proprement parler, les opérations de contre-insurrection menées en Irak et en Afghanistan ne remettent pas en cause ces plus-values avérées de la mise en réseau au sens strict. Au demeurant, l'une des initiatives prises en 2004 par le Cemat, le général Schoomaker, pour améliorer les capacités de l'Army est bien d'accélérer la numérisation de ses unités, laquelle fut largement achevée vers 2008.

Daniel Gonzales de la Rand, dans un rapport prolongeant son étude de cas¹⁷² sur les opérations des deux brigades Stryker numérisées à Mossoul en Irak, comparées à celles de la fameuse *101st Air Assault Division* du non moins fameux général Petraeus, tend à montrer que, toutes choses égales par ailleurs, la numérisation permet de réduire drastiquement les pertes, tout particulièrement dans les missions de convoyage, grâce à la connaissance de la position de chacun, à la diffusion instantanée des informations de combat relatives notamment aux menaces IEDs, etc.

Dans un autre registre, les polémiques sont certes légions sur l'emploi de la puissance aérienne, atout asymétrique de la coalition pour les uns, archétype d'un emploi de la force creusant la tombe de la légitimité de la force pour les autres, thuriféraires de l'approche « *population-centric* » de la contre-insurrection. Cependant, il ne se trouve personne pour critiquer en soi l'apport évident des procédures et des technologies en matière d'appui aérien rapproché, qui concrétisent la mise en réseau des centres des opérations, des appareils de combat et des *Joint Terminal Attack Controllers* qui accompagnent les unités terrestres pour guider les frappes.

¹⁷¹. SCHAAB Brooke B., *op. cit.*, p. 10.

¹⁷². GONZALES Daniel, *Networked Forces in Stability Operations, 101st Airborne Division, 3/2 and 1/25 Stryker Brigades in Northern Iraq*, MG 593, Rand Corporation, 2007.

Par exemple, l'emploi de systèmes Rover autorisant l'avion à partager ses vidéos avec le JTAC et à collaborer à la désignation de la cible permet effectivement pour l'ensemble des praticiens d'accroître l'efficacité de l'appui tout en limitant le risque de dommages collatéraux.

... Mais achève de détruire le référentiel de la « transformation » fondée sur la NCW

La phase conventionnelle d'*Iraqi Freedom* représente une étape claire dans l'appropriation de la numérisation, elle n'en révèle pas moins d'importants défis qui limitent dès cette époque l'ampleur de cette appropriation.

Les retours d'expérience soulignent ainsi que la mise en réseau induit une surcharge en information qui soit excède les capacités de transmission, chroniquement sous-dimensionnées, soit noie les officiers d'états-majors sous un tsunami de données qui contraint le temps consacré à l'analyse et *in fine* n'améliore pas la compréhension des intentions ennemies. Le Retex des *Marines* explique ainsi : « les unités de niveau divisionnaire et en dessous ont rarement reçu du renseignement exploitable à fin d'action. La division trouvait l'ennemi en établissant le contact, comme les forces l'ont toujours fait depuis le début des guerres¹⁷³ ».

Même *On Point*, l'historique officiel, donc le *story telling* de l'*Army*, note que : « les soldats et marines du CFLCC allèrent au combat avec une idée assez précise de la localisation des unités conventionnelles ennemies de la garde républicaine spéciale et de la plupart des unités paramilitaires. L'évaluation des intentions et le suivi précis des unités irakiennes s'avèrent difficiles, celui des unités paramilitaires presque impossible¹⁷⁴ ».

En prenant un peu de recul, l'équipe de Stephen Biddle du *Strategic Studies Institute*¹⁷⁵ que l'on pourrait qualifier de « traditionnalistes », ou encore

¹⁷³. *Enduring Freedom Combat Assessment Team*, Information Management Issues Emerging From USMC Experience in Operation IRAQI FREEDOM, Briefing to MORS 28 October 2003, disponible sur le www.usmc.mil

¹⁷⁴. FONTENOT Gregory (Colonel Ret), DEGEN E.J., TOHN David (Lt-Col), *op. cit.* p. 422.

¹⁷⁵. BIDDLE Stephen & alii, *Iraq and the Future of Warfare: Implications for Army and Defense Policy*, -- Slides used in testimony before the House Committee on Armed Services, Strategic Studies Institute, US Army War College, 18 août 2003, disponible sur le http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2003_hr/03-10-21warcollege.pdf

des personnalités plus réformatrices comme le colonel McGregor¹⁷⁶, attribuaient le succès d'OIF en 2003 à la compétence des unités américaines en matière de combat tactique interarmes, à leur supériorité en matière de puissance de feu et de protection et à la faiblesse des forces irakiennes. Tout miser dans le futur sur la combinaison vitesse-« *situational awareness* »-précision leur paraissait hautement risqué, même en guerre conventionnelle.

Bien entendu, le contexte des opérations de contre-insurrection ne fait que renforcer ce constat. Dans l'étude de la *Rand* sur les unités *Stryker*, pourtant réalisée au profit de l'OFT, les officiers interrogés ne créditent les systèmes d'aucune plus-value sur la connaissance de la position des insurgés et sur tous les autres acteurs locaux (*leaders*, populations, police irakienne, etc.) qui ne sont pas connectés au réseau. Quant aux améliorations constatées en matière d'information de combat des unités en patrouille, elles résultent plus d'un accroissement de la dotation en capteurs des brigades *Stryker* (drones, capteurs de renseignement d'origine électromagnétique) que de la mise en réseau elle-même. En fait, « *les soldats des SBCT ont rendu compte d'un manque d'approche commune (beaucoup plus que d'outils) pour visualiser la masse d'information concernant les forces rouges et la population locale, comme les structures, relations, intentions et ressources sociales*¹⁷⁷ ». En un mot, la mise en réseau, bien qu'améliorant le rendement des unités, n'est plus perçue comme décisive et ne compense absolument pas le manque de *cultural awareness*, de sources d'information et de renseignement d'environnement.

D'éminents acteurs de la contre-insurrection remettent donc en cause la valeur transformationnelle de la NCW et de la doctrine qui la met en pratique. Le colonel Mc Master, vainqueur de la bataille de Tal Afar, critiquait ainsi « *cette soi-disant doctrine des "First", basée sur la présupposition d'une domination de la connaissance dans la guerre future [élaborée dans les années 1990], n'a jamais été remise en cause [...] bien qu'étant régulièrement jugée irréaliste par les expériences de combat récentes ou en cours*¹⁷⁸ ».

¹⁷⁶. Statement of Colonel Douglas Macgregor, PhD, USA (ret.), *Army Transformation: Implications for the Future*, Testifying before the House Armed Services Committee on July 15, 2004, disponible sur le www.comw.org/pda/fulltext/0704macgregor.pdf

¹⁷⁷. GONZALES Daniel, *Networked Forces in Stability Operations*, *op. cit.*, pp. 60-61.

¹⁷⁸. MCMASTER H. R., « On War, Lessons to be Learned », *Survival*, février 2008, p. 26.

Un virage dans l'institutionnalisation découlant de ce changement d'appropriation

Cette opinion est largement partagée au plus haut niveau du *leadership* de la défense américaine par le secrétaire à la Défense Gates qui considère : « Je suis [...] inquiet du fait que, malgré quelques ajustements, les véhicules FCS – dont le poids réduit, une meilleure rentabilité en termes de consommation de carburant, ainsi qu'une meilleure connaissance de la situation [informational awareness] doivent compenser le déficit de blindage – ne reflètent pas en juste proportion les leçons de la contre-insurrection et du combat rapproché en Irak et en Afghanistan »¹⁷⁹. Le secrétaire à la défense décide donc en 2009, malgré l'opposition bien compréhensible du Cemat le général Casey, de supprimer le financement de la famille des véhicules FCS, ouvrant la voie à l'annulation du programme – dont les dérives de coût et la calamité de gestion étaient par ailleurs devenues proverbiales – par son sous-secrétaire chargé des Acquisitions, le 23 juin 2009¹⁸⁰.

Cependant, l'*Army* elle-même finit par renoncer à son concept de transformation. Elle charge le général McMaster, au sein de l'*Army Capabilities Integration Center*, de mener la réécriture du *Capstone Concept* qui expose la façon dont l'*Army* envisage ses opérations à long terme. Le document¹⁸¹, signé en décembre 2009, met ainsi l'accent sur la complexité et l'incertitude de l'environnement, sur les menaces hybrides. Son thème principal est celui de « l'adaptabilité opérationnelle » de l'*Army* à tous les échelons de commandement. La première de ses idées forces est le « développement de la situation par l'action », autrement dit le renseignement au contact, vu comme un indispensable complément des opérations de surveillance classiques, cœur du *See First* précédent.

Cependant plusieurs programmes se poursuivent dans le cadre de ce qui est appelé maintenant plus sobrement la « modernisation des BCT ». Parmi ces programmes, ceux du réseau C3I ou encore du *Ground Soldier System* (l'équivalent américain du Felin) continuent de prolonger la mise en œuvre du concept de NCW épuré dans ses emphases stratégiques.

¹⁷⁹. GATES Robert M. Secretary of Defense, *Defense Budget Recommendation Statement*, April 06, 2009 : <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=1341>

¹⁸⁰. CARTER Ahston B., *Future Combat Systems (FCS) Brigade Combat Team (BCT) Acquisition Decision Memorandum*, 23 June 2009, www.federalnewsradio.com/docs/062309FCS.pdf

¹⁸¹. US Army Training and Doctrine Command, Pamphlet 525-3-0, *The Army Capstone Concept: Operational Adaptability—Operating Under Conditions of Uncertainty and Complexity in an Era of Persistent Conflict, 2016-2028*, 26 December 2009, disponible sur le <http://www.tradoc.army.mil/tpubs/pams/tp525-3-0.pdf>

L'appropriation du concept par les alliés : l'exemple britannique

La NCW, plus encore que l'EBAO, s'est largement propagé au sein des appareils de force alliés, eu égard à la diffusion universelle des technologies de l'information et de la communication. Parmi les principaux concepts contre-point de l'approche américaine, on notera :

- La *Network-Enabled Capability* de l'Otan ;
- La *Network-Enabled Capability* britannique ;
- La *Netzwerkgestützte Operationsführung* allemande ; La *Network-Based Defence* suédoise ;
- La *Network-Centric Warfare* australienne ;
- L'*Integrated Knowledge-Based Command and Control Framework* des militaires singapouriens. Nous allons nous intéresser tout particulièrement au cas des Britanniques, car leurs conceptions semblent partagées par la plupart des autres transcriptions du concept de NCW, quelle que soit au demeurant l'appellation retenue.

Les Britanniques se montrent rapidement en faveur du concept de NCW, que l'amiral Cebrowsky et John Garstka viennent présenter au Mod en 2002. Cette même année, l'actualisation de la revue de défense, *The Strategic Defence Review: A New Chapter* signée en juillet 2002, présente une première définition de la *Network-Centric Capability*¹⁸².

Le concept de NEC proprement dit émerge l'année suivante. Il reprend les mêmes fondamentaux que la théorie de la NCW mais affiche une portée réduite et un positionnement différent, justifiant cette nouvelle appellation :

« *La NEC partage les principes de NCW, mais est plus limitée dans sa portée, en ce qu'elle n'est pas une doctrine ou une vision. Elle ne cherche pas non plus à positionner le réseau au centre de la capacité dans le sens doctrinal que le terme NCW implique*¹⁸³ ».

¹⁸². Secretary of State for Defence, *The Strategic Defence Review: A New Chapter*, July 2002, p. 15.

¹⁸³. Defence Science and Technology Laboratory, *NEC Outline Concept*, Part 1, Issue 2-0, 2 May 2003, p. 3.

La NEC place ainsi la mise en réseau comme une capacité de mise en œuvre du concept EBO en cours de définition. Ses implications capacitaires sont ainsi présentées comme principalement matérielles même si elles peuvent influencer les autres domaines tels que la doctrine et l'organisation.

C'est le général Fulton, *Deputy Chief of the Defence Staff for Equipment Capability*, qui supervise alors le développement de la NEC, mettant pour la circonstance sur pied une équipe programme NEC¹⁸⁴. La démarche est de conceptualiser l'approche britannique et de coordonner les efforts programmatiques en cours. Car plus encore que dans le cas américain, le concept ne crée pas de nouveaux programmes. Par exemple, le programme Bowman de numérisation des unités de l'*Army*, l'un des piliers de la NEC, est déjà largement avancé puisque des unités sont opérationnelles sur les premiers systèmes dès 2004. Le Mod élabore donc une feuille de route prenant en compte une dizaine de systèmes : le Bowman, le satellite de communication Skynet 5, l'infrastructure d'information de la défense, la capacité d'engagement coopératif de la *Royal Navy*, le drone Watchkeeper ou encore le programme de représentation opérationnelle partagée. La démarche incrémentale envisage trois étapes :

- ➔ Une NEC « initiale » fixée en 2007 : focalisation sur l'amélioration des communications et sur l'interconnexion des forces existantes ;
- ➔ Une NEC « transitionnelle » en 2015 : première intégration des forces avec changement concomitant dans les doctrines, organisations, etc. ;
- ➔ Une NEC « mature » à l'orée de la décennie 2020 : tous les éléments du système de force sont synchronisés¹⁸⁵.

La reconnaissance officielle de la NEC est extrêmement rapide au sein des forces. Le *leadership* de l'*Army* considère par exemple qu'elle représente « le concept clé qui unifie tous les autres : agilité des forces, EBO, logistique focalisée¹⁸⁶ ». Cela étant, les limitations budgétaires viennent entraver cette institutionnalisation de la NEC. Comme un membre de la *Defence Procurement Agency* l'explique en 2007, la NEC reste une « aspiration

¹⁸⁴. FARELL Dr Theo, « The Dynamics of British Military Transformation », *International Affairs*, The Royal Institute of International Affairs, Volume 84, Number 4, July 2008, p. 785.

¹⁸⁵. UK Ministry of defence, Network Enabled Capability, JSP 777 ed.1, 01/05.

¹⁸⁶. Director General Doctrine and Development, British Army, *The Future Land Operational Concept*, April 2004, p. 5.

*stratégique mais n'est pas un programme formellement financé en soi*¹⁸⁷ ». Or, la NEC a un coût et sa mise en œuvre entre en résonance avec les autres programmes dans un contexte de fortes contraintes budgétaires. Déjà le calendrier des différentes étapes présentées plus haut a glissé : l'étape initiale a été repoussée de 2007 à 2012, celle de la transition est fixée à 2017, quant à la NEC complète, elle se situe désormais vers 2030.

Il semble que l'appareil militaire britannique s'approprie rapidement le concept de NEC. C'est en tout cas l'opinion du général Figgures, qui succède à Fulton comme architecte du programme :

*« Tous les Services ont perçu les bénéfices de la NEC particulièrement les feux et la logistique interarmées au Joint Capabilities Board wargame de juillet 2007*¹⁸⁸ ».

Pour autant, Theo Farell identifie plusieurs entraves de nature culturelle à cette appropriation.

Tout d'abord, les enseignements de l'opération TELIC (participation britannique à OIF) démontrent la potentialité mais aussi les limites de ces systèmes. L'auteur cite un rapport de Retex de l'Army qui considère que si la mise en réseau a apporté une plus-value, la victoire de la coalition a été « largement obtenue pour des raisons traditionnelles : vitesse, surprise et capacités de combat supérieures¹⁸⁹ ». On rejoint ici les enseignements tirés par les traditionalistes des forces de surface américaines, par l'équipe de Stephen Biddle au SSI¹⁹⁰. Les Britanniques ont également bien noté la lancinante problématique de la limitation de la bande passante et du « désert numérique » dont se sont plaints les *Marines* aux plus bas échelons tactiques¹⁹¹.

187. CHINN David Gordon, *Improving C4ISR between UK and US in Future Land Forces*, Defence Procurement Agency, 12th ICCRTS, June 2007, p. 6.

188. LtGen Figgures interviewé par Dr Theo Farell, in *op. cit.*, p. 787.

189. DGD&D, British Army, 'Operations in Iraq: an analysis from the land perspective', Army Code 71816, 2003, para. 603, cité dans Farell, *op. cit.*, p. 787.

190. BIDDLE Stephen & alii, *Iraq and the Future of Warfare: Implications for Army and Defense Policy*, -- Slides used in testimony before the House Committee on Armed Services, Strategic Studies Institute, US Army War College, 18 août 2003.

191. *Enduring Freedom Combat Assessment Team*, Information Management Issues Emerging From USMC Experience in Operation IRAQI FREEDOM, Briefing to MORS 28 October 2003.

L'auteur note également les contradictions entre les risques offerts par la numérisation en matière de micro-management des activités des échelons subalternes et les principes du *Mission Command* préconisés par la doctrine britannique. Cette thèse, nous l'avons vu, représente, ou a représenté dans le cas américain, probablement la plus grande cause de défiance des forces terrestres à l'égard de la numérisation, y compris au sein de nos forces.

Il considère également que « *le scepticisme inhérent à l'appareil militaire britannique quant à ce que peut réussir la technologie*¹⁹² » constitue un obstacle important à la réalisation de la NEC. L'auteur note que les militaires britanniques ne peuvent être considérés comme technophobes. En témoigne une enquête qu'il a réalisé en 2007 auprès des officiers stagiaires du *Joint Services Command and Staff College*, lors de laquelle près de 70 % des officiers interrogés s'accordent avec l'idée que « *les TIC changeront profondément la conduite des opérations militaires*¹⁹³ ». Il n'en reste pas moins que les Britanniques sont éloignés des tendances « techno-centrées » de leurs homologues américains. Illustration de ce constat, les mêmes officiers interrogés ne sont que 35 % à estimer que « *les réseaux d'information seront le plus important moyen pour le succès des opérations en 2026*¹⁹⁴ ».

On peut donc avancer que le référentiel des militaires britanniques n'incorpore pas les « vertus transformatrices » que prêtent les Américains – à tout le moins une partie d'entre eux – à la mise en réseau des forces, même s'ils les considèrent comme une plus-value certaine et une opportunité à exploiter.

Ce référentiel mais aussi la pauvreté des ressources qui peuvent être consacrées à ces projets potentiellement pharaoniques constituent probablement les deux facteurs communs à l'ensemble des programmes nationaux de type « *Network-Centric* » ou « *-enabled* » que nous avons évoqués plus haut.

¹⁹². FARELL Dr Theo, *op. cit.*, p. 788.

¹⁹³. *Ibid*, p. 789.

¹⁹⁴. *Ibid*, p. 790.

La perception des commandeurs français du concept de NCW

En France, la perception du concept américain de NCW est passée de la crainte d'une hégémonie américaine à la recherche astucieuse d'une capacité opérationnelle interarmées prenant en compte les réseaux, en passant par des interrogations sur les objectifs potentiels de ce concept.

Un certain rejet du NCW : cet outil, un identifiant de l'hégémonie américaine

Au cœur de la problématique de la Révolution dans les Affaires Militaires, voire élément constitutif central de cette RMA, le NCW cherche à utiliser toutes les potentialités offertes par les technologies de l'information pour accroître l'efficacité des armées. Né aux États-Unis, ce concept a été aussitôt perçu en France comme une double tentative du *leadership* américain par une imposition d'avancées technologiques majeures, mais aussi par une recherche de suprématie opérationnelle.

La période du milieu des années 1990 – émergence du NCW – posait un défi aux planificateurs de défense ; en effet, il s'agissait de maintenir un instrument militaire à un haut niveau de performances pour faire face aux risques futurs et se positionner par rapport à nos principaux Alliés ; beaucoup d'experts français percevaient que les développements du NCW allaient profondément faire évoluer les capacités opérationnelles des différentes composantes et que, de ce changement, résulterait une domination américaine sur tous les champs opérationnels : pour les forces armées américaines, il s'agissait d'accélérer le tempo de la manœuvre, d'éclaircir le brouillard de la guerre pour les forces amies et d'épaissir celui de l'adversaire, d'engager l'adversaire à distance...

À la fin des années 1990, les officiers en charge de ce dossier en France ont cherché à déterminer une voie étroite qui ne conduise les armées françaises ni à une course épuisante à la technologie, ni à une marginalisation de leurs forces par défaut d'interopérabilité. Ils ont vu, dans le NCW, le désir des Américains de faire de la planète entière un unique espace de bataille en bousculant tous les paramètres (les organisations opérationnelles, le temps, la distance, l'espace et la profondeur, les informations, le feu, la protection...) pour garantir leur supériorité sur tout adversaire, voire tout compétiteur.

Ainsi l'espace de bataille n'était plus représenté à trois dimensions, mais à quatre en ajoutant le temps, voire à cinq si on compte l'espace informationnel.

Ils ont senti que, au niveau stratégique, les Américains cherchaient, via leur architecture de commandement – un système de commandement et de conduite interarmées unique –, à concentrer toutes les décisions politico-militaires à Washington, et au niveau opératif et tactique à maîtriser toute l'information opérationnelle et à avoir un impact réel sur les évolutions des armées occidentales en matière de stratégie génétique.

Ces officiers ont par ailleurs douté de la pertinence de la vision architecturale du NCW dans lequel chaque pion est lié aux autres par trois grilles – les senseurs, les effecteurs, les décideurs ; l'emploi de ces pions étant recherché de façon optimale en faisant agir celui qui est le plus adapté, le mieux positionné par rapport à la cible (voire le plus économique). Dans les présentations du NCW était souvent évoquée la séparation physique des senseurs des effecteurs, ce qui semblait absurde pour des pions de l'armée de terre ou de la Marine ; il est amusant de constater qu'un des premiers systèmes issus de cette RMA et inséré dans les réseaux interarmées américains est le drone Prédator qui, initialement outil de surveillance de théâtre, regroupe maintenant dans ses versions les plus modernes à la fois un senseur et un effecteur.

La notion de « temps réel », décrite dans le NCW, avait conduit à une certaine réticence des opérationnels français, car cette notion risquait de « surdimensionner » tous les réseaux ; ces officiers avaient proposé d'évoquer plutôt le « temps utile, différencié par fonctions opérationnelles ».

En outre, il apparaissait que les capacités des réseaux ouvraient certes d'importantes perspectives opérationnelles, mais ces progrès ne devaient pas faire oublier que, bien que multiplicateur de forces, la guerre centrée sur les réseaux offrait aussi à l'adversaire des opportunités d'action pouvant affaiblir considérablement les capacités opérationnelles d'une coalition.

Des interrogations : la promotion du NCW présente une contradiction dans les discours américains

Lors de leur tentative de promotion du concept NCW, les Américains ont été pris dans une contradiction difficile à résoudre ; en effet, ils tentaient d'éliminer tout « *peer competitor* », ce qui les poussait à limiter, voire interdire tous les transferts technologiques du domaine C3R, tout en demandant à leurs Alliés d'acquérir une interopérabilité totale, ce qui signifiait que ces derniers devaient accéder aux mêmes technologies.

Ainsi, l'indispensable recherche d'interopérabilité des forces devant agir en coalition sous commandement américain imposait une accélération des évolutions des normes, une acquisition de systèmes américains si l'unité ou le système d'armes français voulait agir aux côtés d'unités ou de systèmes américains ; cette dynamique sur les normes étant bien évidemment préjudiciable à celui qui est contraint à suivre un mouvement. Pour tenter de limiter la pression américaine, les OCO C3R avaient proposé, au moment de la révision du concept stratégique de l'Otan et du lancement de la démarche DCI (*Defense Capability Initiative*), que les normes en matière de C3R soient définies dans « *l'Otan, rien que dans l'Otan* » ; les réticences initiales françaises d'entrer dans le MIC (*Multinational Interoperability Council*) tenaient des mêmes raisons.

Toutes les armées américaines avaient bien pris en compte cette révolution technologique ; l'armée de terre développait la numérisation de l'espace de bataille, la Marine le concept CEC (*Cooperative Engagement Capability*), l'armée de l'air l'image actualisée dans le cockpit. L'interopérabilité tendait à obtenir une vision commune de l'espace de bataille aux niveaux stratégique, opératif, voire tactique.

En 1999, lors d'un séminaire prospectif, les officiers de cohérence opérationnelle C3R avaient présenté un certain nombre de réflexions qui définissaient assez bien la position française au regard de cette démarche NCW :

- ➔ il n'était pas possible de ne pas tirer parti de ces évolutions technologiques tant apparaissait un risque d'obsolescence de notre outil militaire ;
- ➔ l'acquisition de certaines technologies n'était pas synonyme de coûts prohibitifs ;

- ➔ le besoin d'interopérabilité interalliée au sein de ce vaste réseau rendait inéluctable un certain suivisme ; cette problématique d'interopérabilité avait eu un effet boomerang sur les Américains qui réclamaient l'interopérabilité maximale tout en préservant leur « secret industriel » ;
- ➔ cette « haute technologie », calibrée pour des opérations de guerre, n'était pas forcément adaptée et nécessaire à tous les types de conflit ;
- ➔ la difficulté n'était pas d'acquérir des systèmes et logiciels, mais de les insérer dans des réseaux interarmées cohérents et efficaces quelles que soient la nature et la zone d'engagement de l'opération.

Suite aux accords franco-américains Joxe-Cheney, des travaux entrepris au ministère de la Défense à la fin des années 1990 avaient permis d'organiser des séminaires entre opérationnels français et américains ciblés sur l'étude de quatre scénarios opérationnels concrets et représentatifs ; ils avaient ainsi conduit à identifier les grandes problématiques du NCW. Le thème de partage de l'information au sein d'une coalition, sujet central de ces séminaires, avait bien montré les limites de la vision américaine qui, par le biais de la maîtrise de l'information, cherchait à acquérir sa traduction concrète de supériorité opérationnelle. L'objectif de réalisation de la COP (*Common Operational Picture*) nécessitait une interopérabilité maximale ; si l'interopérabilité était différenciée (par domaine de lutte, par niveau opérationnel), l'image commune ne serait que partielle. Il avait été identifié que l'interopérabilité minimale risquait d'interdire toute action commune, dans une même zone d'action sans prendre des risques de tirs fratricides.

La deuxième guerre irakienne a montré les limites de ces architectures NCW ; en effet, ne pouvant intégrer les forces britanniques dans le réseau des unités terrestres américaines, le commandement de l'opération américain a été contraint de leur attribuer une zone d'action spécifique ; la coordination entre unités voisines se faisant via des échanges de détachement de liaison et de prêts de matériels de communication. Lors de la deuxième bataille de Falloudja, le renfort britannique n'a pas participé à la conquête de la ville, mais est resté aux lisières afin de contenir tout insurgé qui désirait s'y échapper ; l'incapacité britannique à s'intégrer dans le réseau américain étant une des raisons de cette formule, évitant tirs fratricides et difficultés de coordination.

En Afghanistan, l'intégration de la Brigade Lafayette dans le réseau de la 82^{ème} Division Aéroportée n'a pas été possible ; des passerelles vont être envisagées pour transmettre des informations ou renseignements plus rapidement et sous forme numérique. Le commandant de la brigade

estime même qu'il n'a pas vu le commandement en réseau (de type NCW avec la réalisation de la COP) au sein de la division. Cependant les systèmes d'information sont déployés et utilisés comme outils d'aide à la décision au niveau de la brigade ; *a contrario*, les groupements tactiques interarmes subordonnés à la brigade ne peuvent s'insérer dans le réseau de la division. Comme toutes les actions sont planifiées et conduites aux côtés de l'Armée Nationale Afghane, la numérisation totale des groupements tactiques conduirait aussi à des difficultés de fonctionnement entre ces deux entités ; l'entité la plus faiblement dotée donne bien souvent le ton du niveau d'interopérabilité recherché. En outre, en conduite dans des opérations comme celles d'Afghanistan, les ordres et les mesures de coordination sont réalisés en grande partie à la voix, sauf pour des messages formatés nécessitant une réaction immédiate comme l'évacuation sanitaire, les demandes d'appui air-sol...

Une vision française de la guerre en réseau

Après avoir identifié une vision française de la guerre en réseau (assez semblable à celle des Britanniques), mais sans avoir maîtrisé tous les problèmes techniques (problèmes que connaissent aussi les Américains), les états-majors français ont développé, par composante, leurs outils suivant les normes internationales. « *Les opérations en réseau trouvent leur cohérence dans une supériorité informationnelle sans précédent qui permet aux autorités politiques et au commandement militaire d'imposer un rythme et de saisir toutes les opportunités, quelle que soit la nature de l'opération*¹⁹⁵ ».

Les autorités françaises considèrent que le concept des opérations en réseau, en particulier la numérisation de l'espace de bataille (NEB), correspond à une évolution indispensable des capacités opérationnelles, qui doivent permettre de mieux connaître la situation, de mieux la comprendre, de mieux coordonner les actions amies, d'obtenir des résultats plus efficaces. Si ces objectifs sont assez similaires à ceux des Américains, les commandeurs français rejettent l'idée d'une certaine automatisation des tâches dans les différents états-majors ; l'homme – chef/combattant – doit impérativement rester dans la boucle. Les états-majors de niveau stratégique, opératif (PCIAT) et tactico-opératif (composante Terre, Marine, Air) ne doivent pas vivre dans un monde virtuel ; l'emploi des armes du drone Prédator au Pakistan par un pilote confortablement installé dans un centre en Floride est jugé comme anormal et pose des problèmes éthiques et juridiques importants. Ce

¹⁹⁵. PP30 2009, chapitre D2, p. 12.

problème, évoqué par des officiers français il y a déjà quelques années, doit être traité pour éviter cette distorsion de perception entre le jeu virtuel et la réalité, surtout lorsque celle-ci conduit à neutraliser ou détruire des objectifs.

A contrario des États-Unis, la France, avec son concept de numérisation de l'espace de bataille, a préféré opter pour une architecture hiérarchique (niveau tactico-opératif, division, brigade, groupement tactique interarmes...) plutôt que fonctionnelle (manœuvre, renseignement, logistique...). Ce maillage permet une meilleure autonomie et capacité d'initiative des différents échelons de commandement ; néanmoins, les feux indirects et la coordination de la troisième dimension possèdent une architecture fonctionnelle où toute la chaîne se retrouve sur le même réseau.

Si les exercices et la projection d'unités numérisées en Côte d'Ivoire et au Liban¹⁹⁶ montrent et ont montré l'intérêt opérationnel de la numérisation, beaucoup de cadres et de soldats affichent un certain scepticisme devant ces systèmes jamais matures, nécessitant des plans de formation importants pour être maîtrisés et n'informatisant pas encore la totalité des fonctions opérationnelles. Il n'est pas encore possible d'obtenir la vision complète et actualisée en permanence de la situation amie ; celle des adversaires et des protagonistes reste bien évidemment très incomplète. Même si la NEB améliore la connaissance de la situation opérationnelle, la transparence du champ de bataille est loin d'être réalisée (le brouillard de la guerre existera toujours). Le manque de souplesse d'emploi des systèmes demeure un inconvénient majeur et les logiciels de messagerie se révèlent inadaptés aux situations opérationnelles actuelles où l'adversaire est constitué de forces irrégulières agissant de manière asymétrique.

Ainsi, malgré tous ces efforts opérationnels, techniques et financiers, la numérisation de l'espace de bataille n'est pas encore acquise, d'autant que la coopération interarmées et interalliée est freinée par des problèmes d'interopérabilité et d'harmonisation des procédures.

¹⁹⁶. En projection, il a été possible d'obtenir des présentations de situation amie grâce aux remontées automatiques de position, de diffuser ordres et messages sous forme numérique, tactiquement, pour tous les niveaux opérationnels, ces capacités ont été de réelles plus-values pour le PC du groupement et ses entités subordonnées.

Ainsi, les opérationnels français cherchent obstinément à réaliser les outils informatiques dont ils ont besoin pour alléger leur travail dans les états-majors, pour mieux se coordonner..., mais les contraintes techniques n'accélèrent pas ce processus d'acquisition.

Conclusions

En conclusion, si les instruments (matériels, procédures, etc.) de la mise en réseau sont incorporés culturellement dans l'appareil militaire américain, au même titre que les armes, les véhicules et autres moyens, le référentiel des forces terrestres tend à rejeter sous la pression la thématique de la « transformation » centrée sur la NCW trop attachée à l'ère Rumsfeld. Ce changement progressif de référentiel dépasse d'ailleurs le simple cadre de l'*Army* et des *Marines* pour englober également les commandements opérationnels et les services de l'OSD. Il explique dans une large part la nouvelle séquence d'institutionnalisation marquée par l'annulation du programme FCS et la rédaction du nouveau *Capstone Concept* de l'*Army*. En reprenant la typologie de Linn, il s'éloigne du modèle culturel des « *Guardians* » pour s'aligner sur celui des « *heroes* ». En revanche, l'affrontement toujours vif au sein de l'*Army* sur la primauté à accorder aux capacités de guerre irrégulière montre bien que le rejet de ce symbole qu'est la NCW n'implique pas une cohésion du référentiel. Il n'en reste pas moins que cette évolution introduit ou renforce à bien des égards une dissonance importante entre ce référentiel des forces terrestres et celui qui continue de structurer les perceptions d'un service comme l'Usaf.

La diffusion rapide du concept de guerre en réseau signifie probablement une convergence de référentiel cognitif (âge de l'information, etc.) entre les appareils militaires développés. En revanche, l'importance de ces technologies de l'information sur la réalisation des effets stratégiques ou encore la place du réseau sont parmi les facteurs qui ont créé pendant bien des années une dissonance entre les référentiels normatifs et instrumentaux américains et européens, notamment ceux des forces terrestres britanniques et françaises qui sont sensiblement analogues, d'où l'émergence de notions plus réservées type « *Network-Enabled* ». Avec les opérations en Irak et en Afghanistan et le changement de *leadership* au Pentagone, cette dissonance, sans disparaître vraiment, tend à s'estomper. Cela étant, il convient de noter que l'appropriation par les forces américaines des outils de la mise en réseau semble en avance sur celle des forces britanniques et françaises, en cours de « conversion » sur le sujet.

DU NETWORK-CENTRIC À LA STABILISATION :
ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE

Enfin, il est intéressant de noter le changement de logique d'innovation qui affecte la NCW au même titre d'ailleurs que les EBO. Ainsi, les premières mises en application de la substance de la guerre en réseau puis l'émergence du concept de NCW et son institutionnalisation comme paradigme de la transformation relèvent d'un mécanisme d'innovation délibéré, de temps de paix. Cela étant, les architectes du concept et de son institutionnalisation, l'amiral Cebrowski et Donald Rumsfeld, entendent promouvoir son appropriation par une logique de type apprentissage organisationnel. Le véritable « *organizational learning* » auquel est contraint dans les années qui suivent l'appareil de force américain poussé à livrer des contre-insurrections que son référentiel n'avait pas intégrées, n'invalide nullement la théorie de base de la NCW, mais se charge en revanche de réduire sa portée à de plus justes proportions tactiques.

Grille d'analyse initiale du concept NCW

Tableau n° 2 : GRILLE D'ANALYSE INITIALE DU CONCEPT NCW

	NCW / NCO	NEC UK et approche française
CAUSE DE L'INNOVATION	<p>Technologique : émergence des technologies de l'information et de la communication.</p> <p>Opérationnelle : lancement des projets de mise en réseaux des forces (F XXI, etc.).</p> <p>Les premières applications technico-opérationnelles précèdent la formulation du concept.</p>	
FINALITE DU NOUVEAU CONCEPT	<p>Concept résolument applicatif visant à optimiser l'emploi des forces existantes.</p> <p>Concept corré de la transformation des forces américaines.</p>	
EMERGENCE DU CONCEPT	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contexte de l'<i>Offier Strategy</i> des années 1970 & 80. ■ Milieu des années 1990 : « révolution dans les affaires militaires », « système de systèmes » de William Perry repris par l'amiral Owens, VCJCS, Concept de <i>Dominant Battlespace Knowledge</i> par Libicki, Stuart et Alberts de l'INSS/NDU en 1994, supériorité informationnelle endossée par le leadership du Joint Staff: JV 2010 en août 1996 ; concept IT-21 de FUS Navy. ■ Diffusion d'un article par le vice-amiral Cebrowski et John Garstka dans <i>Proceedings</i> en 1998 puis d'un ouvrage collectif au sein du CCRP. ■ Concept mûri par une minorité d'officiers généraux haut placés au sein de la Navy et du Joint Staff et de spécialistes des SIC au sein du JS/J-6 et de la NDU (transféré à l'FOASD NII). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Emulation du modèle américain. ■ Référentiel commun sur le plan cognitif mais dissonant sur le plan normatif et instrumental. ■ Etudes des états-majors centraux au tournant des années 2000. ■ Concept adapté dans les années 2003-2004 (NEC, opérations informatisées, etc.).
MODES ET MECANISME DE DIFFUSION DU CONCEPT	<ul style="list-style-type: none"> ■ Place centrale du processus expérimental dans toutes les armées et au niveau interarmées. ■ Multiplication des interventions sur le sujet. ■ Rapport au Congrès de 2001. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Là encore place importante de la démarche expérimentale.

DU NETWORK-CENTRIC À LA STABILISATION :
ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE

	NCW / NCO	NEC UK et approche française
INSTITUTIONNALISATION	<p><u>Réelle.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le SECDEF Rumsfeld nomme Cebrowski comme directeur de l'<i>Office of Force Transformation</i> en 2001 ; concept sacralisé comme pivot de la transformation par un leadership convaincu. ▪ Interoction de Cebrowski / Garstka à l'OFT ▪ Poursuite active de la mise en réseau des forces américaines. ▪ Chantier programmatique de la Global Information Grid / doctrine du Power to the Edge. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Corollaire de l'émergence chez les Britanniques dès 2003
APPROPRIATION	<p><u>Réelle en ce qui concerne la mise en réseau <i>stricto sensu</i> :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ référentiel favorable (approche technique favorisant la rapidité du cycle décisionnel comme facteur de la victoire militaire) / Efficacité tactique prouvée par les expérimentations puis les opérations réelles. ▪ Bascule culturelle : fin des années 1990 / OIF en 2003. <p><u>Limitée en ce qui concerne la « transformation » :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contestation grandissante au sein de l'Army et des Marines sur la pertinence de cette supériorité décisionnelle comme facteur de supériorité américaine dans les conflits récents. ▪ Asymétrie des gueres irrégulières diminuant l'apport de la NCW. ▪ Inerties bureaucratiques. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En cours en ce qui concerne la mise en réseau, laquelle se fait avec un certain retard par rapport aux Américains. ▪ Relativement faible en ce qui concerne l'approche plus globale d'une transformation fondée sur la NCW.

ÉTUDE DE CAS/LES « PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAMS » (PRT)

Introduction

Les *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) – en français « équipes de reconstruction provinciales » – sont des structures civilo-militaires employées sur les théâtres afghan et irakien. Nées fin 2002 sur le terrain en Afghanistan, les PRT furent pensées et mises sur pied en l'espace de quelques mois, avant même d'être réellement conceptualisées. Le manque de clarté dans leur définition a facilité leur appropriation par les membres de la coalition – l'adaptation de cette structure à leur contexte national était en effet plus aisée – et a ainsi favorisé leur diffusion et leur multinationalisation par le biais de l'Isaf. Les PRT ont connu une nouvelle extension lors de leur transposition au théâtre irakien en 2005.

Il n'existe aucune définition commune et unifiée des PRT aux États-Unis. La définition la plus officielle, puisqu'elle est issue de la doctrine interarmées, décrit une PRT comme « *une organisation interagences provisoire conçue pour améliorer la stabilité dans une zone donnée en aidant à construire la légitimité et l'efficacité des administrations locales ou provinciales d'une nation-hôte* ».

dans la provision de la sécurité et des services essentiels¹⁹⁷ ». La définition de la quatrième édition du *PRT Handbook* de l'Isaf est similaire : « une PRT est une institution civilo-militaire capable de pénétrer des zones plus instables et non sécurisées grâce à sa composante militaire et capable de stabiliser ces zones grâce aux capacités combinées de ses composantes diplomatique, militaire et de développement¹⁹⁸ ». Tous les documents traitant des PRT rappellent que leur structure, leur taille et leur mission sont variables. En effet, à l'heure actuelle, il n'existe aucun accord, ni entre acteurs étatiques américains, ni entre les États-Unis et leurs alliés, quant à l'organisation des PRT, la manière dont elles devraient conduire leurs activités, ou ce qu'elles devraient chercher à accomplir¹⁹⁹. Si leur point commun réside dans le principe de l'intégration de capacités civiles et militaires, il existe cependant des différences considérables dans la réalisation de ce principe selon les nations pilotes et les théâtres d'opération.

Ainsi, aux États-Unis, on peut distinguer largement trois types des PRT : les PRT afghanes, dirigées par le DoD ; les PRT irakiennes, pilotées par le département d'État, et les « *embedded PRT* » ou « ePRT » irakiennes, unités incorporées à des équipes de brigades de combat et utilisées notamment au moment du « *surge*²⁰⁰ ». À ces PRT américaines s'ajoutent celles qui sont pilotées par treize nations différentes en Afghanistan, et dont la partie militaire est sous commandement de l'Isaf. Par conséquent, il existe autant de modèles de PRT en Afghanistan que de nations pilotes.

Les PRT se trouvent à l'intersection de plusieurs problématiques plus larges dont elles sont indissociables : la stabilisation, la contre-insurrection et, de manière générale, la coordination interministérielle et civilo-militaire sur les théâtres d'opérations. Contrairement aux autres thèmes traités dans le cadre de cette étude, les PRT ont finalement été peu conceptualisées : structures concrètes, développées pour répondre à un problème précis – celui de l'accès d'acteurs civils à des environnements non sécurisés à des fins de stabilisation – elles ont évolué selon les théâtres, les besoins et l'approche des acteurs qui les mettaient en œuvre. S'il semble possible de parler de « concept », et plus

¹⁹⁷. Joint Publication 3-24, *Counterinsurgency Operations*, 5 octobre 2009, page IV-18.

¹⁹⁸. Isaf PRT Handbook, 4^{ème} édition, p. 26.

¹⁹⁹. « PRT Literature Review », Center for Complex Operations, site consulté le 24 novembre 2009.

²⁰⁰. A noter que le principe des ePRT est en cours d'extension à l'Afghanistan, mais sous le nom de « *district support teams* ».

particulièrement de concept organisationnel, ce n'est que dans la mesure où l'expression de PRT permet de cadrer une notion – celle d'une structure de coopération civilo-militaire – qui recouvre toutefois des réalités différentes. Les PRT sont donc avant tout un « nom de marque²⁰¹ » reconnaissable, mais dont la substance reste variable.

Les PRT : un concept né sur le terrain

Les PRT comme solution concrète pour étendre la présence militaire en Afghanistan

La première PRT est née sur le terrain en Afghanistan, au mois de novembre 2002.

Avant même la création des PRT, la dimension civilo-militaire n'était pourtant pas négligée dans l'*Operation Enduring Freedom* (OEF). Parallèlement aux efforts initiaux de planification de la campagne afghane, Centcom avait en effet activé une cellule chargée de la coordination de toutes les activités des unités d'affaires civiles de l'opération OEF (la *Coalition Joint Civil-military Operations Task Force* (CJCMOTF)). Les unités de *civil affairs* (coopération civilo-militaire) étaient en effet très actives en Afghanistan dès le début de l'année 2002. À l'origine organisées dans des « *Coalition Humanitarian Liaison Cells* », surnommées « *Chiclets* », ces cellules de dix à douze soldats avaient pour mission d'évaluer les besoins humanitaires, de mettre en œuvre des petits projets en utilisant des fonds militaires, et d'établir des relations avec l'Unama et les ONG déjà présentes sur le terrain. Les PRT auraient été créées pour renforcer ces efforts, et notamment pour accroître le volume des forces de protection²⁰².

La raison officielle de la création des PRT réside, selon la plupart des experts, dans la volonté américaine de créer un outil œuvrant au renforcement de la légitimité du gouvernement central, qui était à cette époque l'Autorité de transition afghane, dirigée par Hamid Karzai. Il s'agissait là de l'objectif principal de la reconstruction, en cohérence avec le processus de Bonn. En effet, suite à l'intervention de la coalition, des dirigeants occidentaux s'étaient engagés à s'investir dans la

²⁰¹. Dans un entretien le 3 juin 2010, Robert Perito, expert de l'*United States Institute of Peace*, a estimé que « PRT is a brand name ».

²⁰². PERITO Robert M., « The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan », *United States Institute of Peace Special Report 152*, octobre 2005.

reconstruction et la stabilité future de l'Afghanistan, le Président Bush évoquant par exemple « *un plan Marshall pour l'Afghanistan*²⁰³ ». Cependant, en dépit de ces bonnes intentions et malgré les demandes des autorités afghanes, les nations contributrices à l'Isaf se montraient réticentes à la mise en œuvre de moyens militaires supplémentaires pour stabiliser le pays et à l'extension de la mission de cette force au-delà de Kaboul. Les États-Unis, persuadés qu'il fallait étendre la présence militaire internationale dans les provinces afin de rallier les chefs régionaux à l'autorité centrale, mais peu enclins à y consacrer trop de moyens eux-mêmes, cherchaient donc des solutions alternatives pour commencer la reconstruction. Dans ce cadre, les PRT constituaient un moyen d'obtenir l'« effet Isaf » sans étendre l'Isaf elle-même²⁰⁴. Selon Michael McNerney, c'est pour cette raison que des officiels américains ont, durant l'été 2002, conceptualisé les PRT, initialement sous le nom de *Joint Regional Teams* (JRT²⁰⁵). Toujours selon McNerney, leur structure, leur organisation et leur mission furent débattues pendant plusieurs mois entre Washington, Centcom, et l'état-major de la coalition. La première équipe vit enfin le jour, en tant que programme pilote, à Gardez en novembre 2002. D'après un papier du *British Agencies Afghanistan Group*, les JRT étaient ainsi conçues comme un mécanisme permettant au gouvernement central d'étendre son autorité au-delà de Kaboul et soutenant le processus de reconstruction²⁰⁶. Leur mise en œuvre impliquait une extension considérable de la présence d'unités de *Civil Affairs* de la coalition en Afghanistan, ainsi qu'une modification de leur rôle, allant au-delà des *Quick Impact Projects* (QIP), à travers le soutien des efforts internationaux d'assistance et de reconstruction. Les modèles initiaux de PRT présentés en novembre 2002 indiquaient qu'il s'agissait avant tout d'une extension des *Civil Affairs*²⁰⁷.

Le nom de *Joint Regional Team* fut rapidement changé à la demande du Président Karzai. Les premières équipes ont donc d'abord été

²⁰³. Discours prononcé en avril 2002.

²⁰⁴. McNERNEY Michael, « Stabilization and Reconstruction in Afghanistan: are PRTs a Model or a Muddle? », *Parameters*, Winter 2005, p. 32.

²⁰⁵. *Ibid.*, pp. 32 et 36.

²⁰⁶. STAPLETON Barbara J., « A British Agencies Afghanistan Group Briefing Paper on the Development of Joint Regional Teams in Afghanistan », janvier 2003, p. 5, accessible à <http://www.reliefweb.int/library/documents/2003/baag-afg-08jan.pdf>, site consulté le 22 juin 2010.

²⁰⁷. *Ibid.*, p. 6. Selon Stapleton, dans un briefing du 21 novembre 2002, le concept JRT présenté consistait en des équipes mobiles de *Civil Affairs*, des centres d'opérations civilo-militaires (CMOC), et des forces de sécurité fournies par la coalition.

renommées *Provisional Reconstruction Team* durant la période où elles servaient encore d'études pilotes, puis sont devenues *Provincial Reconstruction Teams* en mai 2003²⁰⁸. Le changement de nom s'expliquerait par le fait que le Président Karzai aurait estimé que l'expression de « région » renvoyait au pouvoir des seigneurs de guerre alors que celle de « province » faisait appel à celle de gouverneurs ; il aurait également souhaité mettre l'accent sur la dimension « reconstruction » du travail de ces équipes²⁰⁹.

Ainsi, le nom des PRT ne reflète pas réellement la conception initiale que les Américains avaient de leur rôle. Selon plusieurs de nos interlocuteurs, au-delà de la raison officielle (extension de la légitimité du gouvernement central), les PRT avaient avant tout pour but d'augmenter l'empreinte militaire dans le pays. Il y avait là des objectifs politiques – montrer le soutien de la coalition au gouvernement central –, et de reconstruction – commencer à traiter les causes sous-jacentes d'instabilité en Afghanistan²¹⁰ mais aussi convaincre la population et les autorités centrales de leur intérêt à soutenir le processus de Bonn en leur apportant les « dividendes de la paix ». Les interprétations de ce renforcement de l'empreinte militaire varient cependant. Selon certains²¹¹, les PRT ne devaient être qu'une solution provisoire, jusqu'à ce que la communauté internationale étende sa présence sur l'ensemble du territoire afghan. Pour d'autres, M. Robert Perito notamment, les PRT étaient conçues pour encourager les membres de la coalition à s'engager au-delà de Kaboul, en leur donnant un moyen de « planter leur drapeau » sans avoir à investir trop de ressources. Les critiques les plus acerbes jugent par conséquent que les PRT n'étaient dès le départ que de « la poudre aux yeux », soit une façon de s'investir aussi peu que possible.

En tout état de cause, la mise en place de la première PRT à Gardez a rapidement été suivie par celles de Bamyán, Mazar-e-Sharif, Kunduz, Kandahar, Jalalabad, Herat et Parwan. Au total, à la fin 2003, huit PRT avaient été établies dans le cadre d'OEF ; toutes étaient pilotées par les États-Unis, sauf celles de Mazar-e-Sharif (Royaume-Uni) et de Bamyán

²⁰⁸. STAPLETON Barbara J., « The Provincial Reconstruction Team Plan in Afghanistan, A New Direction? », papier présenté à Bonn en mai 2003, accessible à <http://www.ag-afghanistan.de/arg/arp/stapleton.pdf>, site consulté le 21 juin 2010.

²⁰⁹. McNERNEY Michael, « Stabilization and Reconstruction in Afghanistan: are PRTs a Model or a Muddle? », op. cit.

²¹⁰. PERITO Robert M., « The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan », United States Institute of Peace Special Report 152, octobre 2005.

²¹¹. Entretien avec un haut fonctionnaire de la *Stabilisation Unit* le 18 juin 2010.

(Nouvelle Zélande)²¹². Malgré la critique virulente d'ONG vis-à-vis des PRT – attaquant notamment l'ingérence perçue des militaires dans le domaine du développement – le modèle fut adopté et étendu.

En février 2003, des principes généraux pour les PRT furent publiés²¹³ par l'ambassade américaine, fixant trois objectifs principaux :

- étendre l'autorité du gouvernement central afghan ;
- améliorer la sécurité ;
- promouvoir la reconstruction.

Ces principes furent approuvés par le *PRT Executive Steering Committee*, présidé par le ministre de l'Intérieur afghan.

Les PRT furent progressivement étendues à l'Otan à partir de 2003.

Multinationalisation des PRT par le biais de leur transmission à l'Isaf

Comme cela a été expliqué précédemment, les Américains avaient pensé, dès la conception des PRT, à en transmettre rapidement le concept à leurs partenaires. Ils y sont parvenus, puisque dès 2003, le Royaume-Uni, la Nouvelle Zélande et l'Allemagne ont repris la direction de certaines PRT établies par les États-Unis. En 2005, l'Italie, l'Espagne et la Lituanie ont créé leurs propres PRT, suivies en 2006 du Canada et de la Hollande dans le sud du pays, de la Norvège, la Suède et la Hongrie dans le nord, et de la Turquie dans le centre. En 2008, la République tchèque prenait également le pilotage d'une PRT. La volonté de flexibilité, présente dès la naissance des PRT, n'est pas seulement le fruit d'une faiblesse dans leur définition mais peut montrer une volonté américaine de laisser chaque nation organiser sa PRT de la manière qui lui convient le mieux.

L'Isaf utilise les PRT comme moyen pour étendre sa présence dans le pays

À la suite de la conférence de Bonn en décembre 2001, le Conseil de sécurité de l'Onu a adopté la résolution 1386, créant la force

²¹². Isaf PRT Handbook, 4^{ème} édition, p. 26.

²¹³. Il s'agit d'un document intitulé *Principles Guiding Working Relations with Unama, NGOs and Local Government*.

internationale d'assistance à la sécurité (Isaf), placée sous le chapitre VII de la charte de l'Onu. L'objectif de l'Isaf était d'aider le gouvernement afghan à maintenir la sécurité à Kaboul et dans les régions avoisinantes, en particulier pour permettre aux autorités afghanes et au personnel de l'Onu de travailler dans un environnement sécurisé²¹⁴. Il s'agissait d'une mission *ad hoc*, dont le commandement était assuré par des rotations nationales de six mois.

Le 11 août 2003, l'Otan prenait la direction des opérations de l'Isaf, dont le mandat fut étendu à l'ensemble de l'Afghanistan en octobre 2003, avec la résolution 1510 du Conseil de sécurité. Cette extension s'est faite en quatre phases et s'est largement appuyée sur les PRT :

- Phase 1, vers le nord : en décembre 2003, le Conseil de l'Atlantique Nord autorisait le Saceur à initier l'expansion de l'Otan au-delà de Kaboul, en prenant le commandement de la composante militaire de la PRT de l'OEAF à Kunduz, à titre de projet. Six mois plus tard, en juin 2004, l'Otan annonçait qu'elle allait étendre sa présence en Afghanistan par la création de quatre PRT supplémentaires, à Mazar-e-Sharif, Meymana, Feyzabad et Baghlan²¹⁵.
- Phase 2, vers l'ouest : l'Isaf a pris en mai 2006 le commandement des PRT dans les provinces d'Herat et de Farah, ainsi que d'une base de soutien avancée à Herat. En septembre de cette même année, deux autres PRT, à Chaghcharan et Qala-e-Naw, étaient opérationnelles.
- Phase 3, vers le sud : l'Isaf a pris la relève du commandement de la région sud de l'Afghanistan le 31 juillet 2006, ainsi que le commandement de quatre PRT supplémentaires.
- Phase 4, vers l'est : la phase finale de l'extension a eu lieu en octobre 2006, lorsque l'Isaf a pris la relève des forces militaires internationales de la coalition que dirigeaient jusqu'alors les États-Unis.

En prenant le commandement de l'Isaf, l'Otan s'est donc progressivement retrouvée responsable des éléments militaires d'un nombre croissant de PRT, alors qu'elles ne faisaient pas partie des concepts ou structures validés par l'Otan.

Les activités des PRT en Afghanistan doivent, en principe, être guidées par une instance globale de coordination, le *PRT Executive Steering*

²¹⁴. *Le rôle de l'Otan en Afghanistan*, site de l'Otan, mis à jour le 18 mai 2010. Accessible à : http://www.nato.int/cps/fr/natolive/topics_8189.htm

²¹⁵. *Ibid.*

*Committee*²¹⁶. Si son but est de permettre une meilleure coordination civilo-militaire au niveau opératif, il fonctionne plus en réalité comme un forum de consultation que comme une instance avec une autorité de direction. Le mandat officiel des PRT, décidé par le PRT *Executive Steering Committee* en janvier 2005 et incorporé au plan d'opérations de l'Isaf, est le suivant : « *Les PRT assisteront la République islamique d'Afghanistan à étendre son autorité, afin de faciliter l'établissement d'un environnement stable et sécurisé dans les zones d'opérations identifiées et de favoriser la réforme du système de sécurité (RSS) et les efforts de reconstruction*²¹⁷ ». L'état-major de l'Isaf a ensuite affiné ce mandat en établissant trois lignes d'opérations : la sécurité, la gouvernance, et la reconstruction et le développement.

En avril 2009, il y avait 26 PRT en Afghanistan, pilotées par l'Allemagne, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, la Hollande, la Hongrie, l'Italie, la Lituanie, la Nouvelle Zélande, la Norvège, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Turquie. Plusieurs de ces PRT ne sont pas purement nationales, puisque d'autres pays y participent en soutien de la nation-pilote.

Les modèles de PRT en Afghanistan

Aujourd'hui, la mission des PRT s'articule globalement autour des trois objectifs que sont l'amélioration de la sécurité, le renforcement de l'autorité du gouvernement central afghan, et la contribution à la reconstruction²¹⁸. Si les composantes militaires des PRT sont placées sous le commandement opérationnel de l'Isaf, la partie civile revient en revanche à la responsabilité des diverses nations.

Les PRT varient fortement selon la nation cadre autour de laquelle chacune s'organise et dont elles reflètent souvent les priorités et les modes d'organisation gouvernementale en matière de relations civilo-

²¹⁶. Il rassemble mensuellement, sous la présidence du ministre afghan de l'Intérieur et sous la co-présidence des commandants de la CFC-A et de l'Isaf, des responsables de l'Unama, le représentant civil senior de l'Otan, et les représentants des nations contributrices.

²¹⁷. Isaf PRT Handbook, 4^{ème} édition, p. 21.

²¹⁸. En février 2003, l'ambassade américaine adoptait les *Principles Guiding PRT Working Relations with Unama, NGOs and Local Government*, à savoir des principes généraux, dont les trois principaux objectifs susmentionnés. Le PRT *Executive Steering Committee* (où participe l'Isaf et dont nous reparlerons) approuvait ces principes.

militaires²¹⁹. La taille des PRT, mais aussi leur mission, leurs moyens, leur composition, et l'organisation de leurs chaînes de responsabilité et de commandement divergent fortement. Il existe en outre des différences importantes dans leur manière de soutenir les efforts de reconstruction ou de gouvernance, certaines prenant un rôle beaucoup plus direct que d'autres.

En raison de la multitude des modèles associés aux nations qui pilotent des PRT, nous avons fait le choix de n'en décrire que quelques-uns, à titre indicatif.

Le modèle américain

Les États-Unis gèrent toujours 12 des 26 PRT en Afghanistan, selon un modèle relativement standardisé. Pilotées par le département de la Défense, elles restent très largement à dominante militaire. Elles sont en général composées d'environ 80 personnes, dont trois civils, issus du département d'État, de l'USAID [agence américaine pour le développement international] et du département de l'Agriculture. La composante militaire regroupe traditionnellement le commandant de la PRT et son personnel, une unité de protection de la force (souvent un peloton d'infanterie de la Garde nationale), et deux équipes de l'« *Army Civil Affairs* » (chacune composée de quatre soldats, plusieurs petites unités de police militaire, des officiers du renseignement et d'autres spécialistes).

Les PRT américaines sont le plus souvent situées dans les capitales de province, où elles peuvent interagir avec le gouverneur, des représentants au niveau provincial du gouvernement central et avec des élus des conseils provinciaux. Elles doivent s'assurer que les autorités au niveau provincial ne poursuivent pas des objectifs indépendants de ceux du gouvernement central²²⁰.

²¹⁹. La PRT allemande de Kunduz a une stricte séparation des responsabilités entre ses effectifs civils et militaires, les éléments civils font leurs rapports directement à Berlin par exemple. Par contre, la PRT britannique de Mazar-e-Sharif promeut des relations de travail étroites entre ses membres civils et militaires.

²²⁰. PERITO Robert M., « The US Experience with Provincial Reconstruction Teams in Iraq and Afghanistan », *Testimony before the House Armed Services Committee, Subcommittee on Oversight and Investigations*, 17 octobre 2007.

Le modèle britannique

Les Britanniques ont piloté trois PRT en Afghanistan, à Mazar-e-Sharif, Meymaneh et Lashkar Gah. Les PRT britanniques ont beaucoup évolué au fil des années, mais se sont faites remarquer en raison de leur coordination civilo-militaire forte, ainsi que de leurs efforts en matière de réforme des systèmes de sécurité.

La PRT de Mazar-e-Sharif était la première PRT non américaine en Afghanistan, d'abord dans le cadre de l'OEF, puis de l'Isaf, avant d'être transférée à la Suède en 2006. Sous pilotage britannique, cette PRT était co-dirigée par de hauts responsables de la *Foreign and Commonwealth Office* (FCO), du *Department for International Development* (DfID) et du MoD, avec un fort degré de cohésion entre ces acteurs. Le modèle britannique a ensuite été promu par l'Isaf comme l'une des « meilleures pratiques » pour le pilotage de PRT.

Les Britanniques se sont en effet distingués par les relations de travail rapprochées entre militaires et représentants du FCO et du DfID, par leur consultation extensive avec les ONG, afin d'éviter toute duplication des efforts, par leur concentration sur la gouvernance et la RSS, et enfin par leur planification et leur coordination au niveau interministériel à Londres, coordination effectuée notamment par la *Post-Conflict Reconstruction Unit* (devenue par la suite la *Stabilisation Unit*).

Le modèle allemand

Les Allemands furent parmi les premiers à s'approprier le concept de PRT, en reprenant une PRT américaine à Kunduz, puis à Feyzabad. Au sein de ses PRT, l'Allemagne travaille avec de nombreuses nations partenaires : la Belgique, la Croatie, le Danemark, les États-Unis, la France, la Hongrie, la République Tchèque, et la Roumanie²²¹.

Les PRT allemandes se distinguent par leur taille – 300 soldats en 2003, les composantes militaires seraient à présent de 400-450 soldats, dont la mission, initialement limitée à la protection de forces, s'est progressivement étendue à des missions de patrouille et de Cimic. Entre

²²¹. ERONEN Oskari, « PRT Models in Afghanistan, Approaches to Civil-Military Integration », *CMC Crisis Management Studies*, volume 1, numéro 5/2008, les auteurs de cette étude n'ont en revanche eu aucune information quant à la contribution de la France à une PRT allemande.

10-20 experts civils feraient également partie de ces PRT. Elles se caractérisent également par leur double direction civile et militaire. Les PRT sont en effet construites sur quatre ministères piliers : le ministère de la défense, le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'intérieur et le ministère de la coopération économique et du Développement (BMZ). Le principe de *Ressortprinzip*, défendu dans la Constitution allemande, accorde aux ministères fédéraux une grande autonomie dans la formulation et la mise en œuvre des politiques²²² ; tout modèle de PRT nécessitant une coopération interministérielle rapprochée entre ministères risquait ainsi de rencontrer des défis institutionnels considérables. Pour surmonter cet obstacle, les Allemands ont fait le choix d'une double direction des PRT, avec une forte séparation entre les éléments civils et militaires. Les composantes militaires sont dirigées par des colonels et les parties civiles par des représentants du ministère des Affaires étrangères allemand.

Les officiels allemands expriment une satisfaction générale vis-à-vis de leurs PRT, non seulement en raison des succès dans leur zone d'opérations, mais aussi parce que leurs PRT auraient permis de catalyser les efforts civilo-militaires, et ainsi d'améliorer la coopération interministérielle à Berlin.²²³

Le modèle canadien

La KPRT (Kandahar PRT), mise en œuvre par les Canadiens, est d'un volume comparable à celle de leurs homologues allemands. Elle comprenait en 2009 environ 60 civils et plus de 400 militaires. Là encore, la chaîne de commandement duale s'impose :

- ➔ les civils prennent en charge les activités ayant trait à la gouvernance, au *Rule of Law* et à la stabilisation, en collaboration avec USAID ;
- ➔ les militaires ont en charge la protection de la force, et déploient des unités du génie, de Cimic, de police militaire et de soutien divers.

²²². STEWART Patrick, BROWN Kaysie, *Greater than the Sum of its Parts? Addressing « Whole of Government » Approaches to Fragile States*, International Peace Academy, New York, 2004, p. 10.

²²³. ABBASZADEH Nima et al., *Provincial Reconstruction Teams: Lessons and Recommendations*, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, janvier 2008, p. 30.

La coordination entre ces volets civils et militaires d'une part, et avec les autorités afghanes d'autre part, est assurée par une cascade de meetings depuis le niveau provincial. Il n'en reste pas moins que la KPRT a délégué d'autorité pour l'approbation des projets. Leur financement était assuré à hauteur de 40 millions de dollars pour les années 2009-2010, dont la moitié était consacrée au soutien d'initiatives de niveau local ou du district²²⁴.

Un manque de standardisation et des effets contre-productifs qui freinent l'institutionnalisation des PRT par l'Otan

Il existe en Afghanistan autant de modèles que de nations contributrices et pour beaucoup d'analystes, ces différences, ainsi que l'absence de coordination forte de la part du *PRT Executive Steering Group*, ont freiné la mise en cohérence des efforts internationaux.

Les PRT n'ont pas été intégrées à la doctrine de l'Otan – du fait notamment des différences d'approches nationales. Il existe toutefois un « *Isaf PRT Handbook* », qui cherche à fournir des éléments de direction afin de promouvoir une meilleure cohérence des activités des PRT²²⁵. Les PRT font également l'objet d'enseignements à la « *Nato School* », localisée à Oberammergau, en Allemagne (voir infra).

Cependant, ces efforts limités ne sont pas suffisants pour faire face à des différences d'approches très marquées. Pour beaucoup, c'est justement cette absence de cohérence globale qui a le plus nui aux PRT.

De plus, les réussites des PRT au niveau tactique ne se sont pas traduites par un succès au niveau stratégique. Certains estiment même que les PRT ont été contre-productives en matière de renforcement des capacités afghanes, puisqu'elles prennent directement en main certaines fonctions, qui devraient *in fine* être l'apanage du gouvernement de Kaboul, par exemple la gouvernance locale ou la gestion du développement économique.

²²⁴. Visite du KPRT effectuée le 24 juin 2009 dans le cadre du Tour of Opinion Leader in Afghanistan organisé par la division de diplomatie publique de l'Otan.

²²⁵. *Isaf PRT Handbook*, p. 20.

Comme le reconnaissait, en des termes très diplomatiques, l'adjoint du *Civilian High Representative* du Comisaf, « les PRT ne comprennent pas très bien la stratégie nationale de développement de l'Afghanistan ». Pour lui, le problème ne réside pas tant dans la différence de standards entre PRT – laquelle est compréhensible étant donné les spécificités de chaque province – que dans leur manque d'intégration de leurs activités avec les autorités afghanes²²⁶. La diversité des activités entreprises par chaque PRT a ainsi amené l'Isaf à en dresser une « cartographie », pour mieux comprendre la situation.

Il n'en reste pas moins que certains pays ont clairement trouvé leur compte dans la structure des PRT, puisqu'elles leur permettent, comme les Américains l'avaient escompté, de « planter leur drapeau » et d'afficher leur place de « bon allié ». Les PRT ont également permis des avancées en matière de coordination voire d'intégration des efforts civilo-militaires au niveau national, désirée par beaucoup de pays. De plus, les PRT sont apparues comme une solution attrayante face au problème bien identifié que constituait l'insuffisante présence civile sur le terrain. C'est en partie ce qui explique l'internationalisation du concept avec son extension au théâtre irakien.

Extension des PRT à l'Irak

Comme le souligne Nicole Vilboux dans la partie relative à la stabilisation et à la contre-insurrection, l'intervention en Irak a fait clairement apparaître les nombreuses lacunes en matière de préparation puis de conduite de la phase de stabilisation du pays. Parmi les problèmes pointés du côté américain, on peut plus particulièrement citer la domination du département de la défense, et l'insuffisante coordination interagences.

La « marque » PRT s'étend mais la substance change

Malgré toutes les difficultés bien connues de stabilisation de l'Irak, liées notamment à l'insuffisante coordination interagences au moment de la planification, mentionnée ci-dessus, le volet civilo-militaire n'avait pas été entièrement négligé. Avant l'extension des PRT en Irak en 2005, d'autres

²²⁶. Entretien avec le COMISAF *Deputy Civilian High Representative*, réalisé le 21 juin 2009 dans le cadre du *Tour of Opinion Leader in Afghanistan* organisé par la division de diplomatie publique de l'Otan.

efforts avaient été mis en œuvre. La mise en place des PRT a été précédée de plusieurs autres initiatives, qui ont contribué à son développement, dont :

- ➔ des bureaux d'ambassade régionaux (*Regional Embassy Offices* ou REO) mis en place suite au transfert de souveraineté de la *Coalition Provisional Authority* vers les autorités irakiennes, afin de permettre à la mission des États-Unis en Irak de maintenir sa présence dans les provinces irakiennes ;
- ➔ les *Provincial Support Teams* (PST), créés par la mission des États-Unis en Irak et la *Multinational Force – Iraq* (MNF-I) dans le cadre de l'initiative *Provincial Reconstruction and Development Committee* afin de contribuer au développement des capacités des administrations locales ainsi qu'à la reconstruction et au développement.

Les PRT auraient été un moyen pour la mission des États-Unis en Irak et par MNF-I d'apporter des solutions aux faiblesses des PST et REO. Parmi les faiblesses des PST, sont cités par exemple : le fait que les PST soient responsables de plusieurs provinces à la fois, l'insuffisance et la nature *ad hoc* des personnels affectés, la faiblesse du soutien des forces de la coalition aux PST et leur focalisation sur le développement de capacités en matière de reconstruction. Trois PRT de « démonstration » (dites « *proof of principle* ») auraient prouvé la plus-value des PRT par rapport aux PST et encouragé la mise en place de ces équipes dans tout le pays. Les PRT devaient absorber les personnels des REO et PST, et incorporer de nouveaux personnels civils ainsi qu'une composante militaire.

Selon Robert Perito, qui se base sur un témoignage recueilli dans le cadre du « *Oral Histories Project* » de l'Usip, la transposition des PRT à l'Irak est surtout due à l'arrivée de Zalmay Khalilzad à Bagdad, lorsqu'il est devenu, en juin 2005, ambassadeur des États-Unis en Irak, après avoir été pendant deux ans ambassadeur en Afghanistan. De même, un article de *USA Today* de mars 2006 souligne que : « *Zalmay Khalilzad, devenu ambassadeur en Irak l'été dernier, a contribué à la création et à la mobilisation des équipes lorsqu'il était ambassadeur en Afghanistan et les a promu pour l'Irak*²²⁷ ». M. Khalilzad aurait ainsi recommandé un rapprochement entre les programmes irakiens et afghans et aurait insisté pour que l'appellation de

²²⁷. KOMAROW Steven, « Iraq reconstruction plan draws criticism following delays », *USA Today*, 6 mars 2006.

PRT soit étendue à l'Irak²²⁸. L'ambassadeur Khalilizad aurait donc été un intercesseur important dans la transposition des PRT au théâtre irakien.

Pour un représentant de la *Stabilisation Unit* britannique, les premiers retours d'expérience d'Irak, portant sur les difficultés liées à la reconstruction et sur l'insuffisance de la présence civile, ont donné une impulsion à l'extension des PRT. Ces retours auraient commencé à avoir un réel impact à partir de 2004, lorsque la nécessité de trouver des solutions devenait pressante²²⁹. Les PRT, perçues comme un modèle réussi, ou du moins fonctionnel, en Afghanistan, auraient donc été considérées comme une solution potentielle aux difficultés en Irak.

Ainsi, le 11 novembre 2005, la secrétaire d'État, Mme Condoleezza Rice, inaugurerait la première de dix PRT en Irak. Les Britanniques, sous pression des États-Unis, ont également créé une PRT ; de même, en 2007, l'Italie et la Corée dirigeaient également chacune une PRT.²³⁰

Les PRT américaines en Irak sont dirigées par le département d'État – contrairement aux PRT afghanes – et sont à dominante civile (y compris des contractants privés). Elles comprennent jusqu'à 80 personnels civils des départements d'État, de la Justice, de l'Agriculture et d'USAID. La composante militaire est constituée du chef adjoint (le chef de la PRT étant civil), de l'officier de liaison, de soldats des « civil affairs » et d'un représentant du corps des ingénieurs de l'armée. Les PRT comprennent également des civils contractés par USAID ainsi que des personnels irakiens. La sécurité est assurée par des militaires américains ou par des contractants.

Les PRT sont chargées de prendre en compte les questions de gouvernance locale, le développement économique, la santé, l'agriculture, l'état de droit et l'éducation. Selon une experte, les PRT ressemblent à des « mini *task force* pour le développement », utilisant à la fois de l'expertise civile américaine, et des officiers militaires des *Civil Affairs*²³¹. En Irak, les PRT doivent aider les officiels et groupes civiques irakiens

²²⁸. Entretien avec M. Robert Perito, le 3 juin 2010.

²²⁹. Entretien le 18 juin 2010.

²³⁰. PERITO Robert M, « The US Experience with Provincial Reconstruction Teams in Iraq and Afghanistan », *Testimony before the House Armed Services Committee, Subcommittee on Oversight and Investigations*, 17 octobre 2007.

²³¹. BARBER Rusty et PARKER Sam, « Evaluating Iraq's Provincial Reconstruction Teams While Drawdown Looms: A USIP Trip Report, décembre 2008, p. 1.

au niveau provincial et municipal à améliorer la gouvernance, la reconstruction et la sécurité grâce au renforcement des capacités et à « la création d'un espace politique pour les forces modérées²³² ».

L'« *Office of Provincial Affairs* », bureau du département d'État basé à Bagdad, est chargé de coordonner l'action des PRT. De plus, une « *National Coordination Team* » a été établie à l'ambassade américaine pour coordonner les efforts de niveau province avec ceux de l'ambassade, des partenaires, donateurs et du gouvernement irakien et évaluer le programme des PRT. Les PRT américaines sont généralement localisées avec une brigade sur une base d'opérations avancée (FOB).

Mutation des PRT – création des « embedded PRTs »

Les PRT ont connu une nouvelle mutation en 2007 avec la création des « *embedded PRT* » (ePRT), c'est-à-dire des PRT imbriquées dans des équipes de combat de niveau brigade qui opèrent à Bagdad et dans la province d'Anbar²³³.

En effet, en janvier 2007, dans le cadre du « *New Way Forward* » en Irak – mieux connu par la suite sous l'appellation de « *surge* », le Président Bush annonçait l'expansion du programme PRT. Ces nouvelles PRT devaient soutenir les modérés, promouvoir la réconciliation, appuyer les opérations de contre-insurrection (Coin), contribuer au développement, et renforcer la capacité des officiels irakiens à remplir leurs fonctions. Elles devaient agir au niveau de la ville, du district ou du quartier²³⁴. Les ePRT auraient très explicitement été chargées de soutenir les efforts de contre-insurrection, tandis que ceci n'est pas explicite dans la mission des PRT « classiques », même si de fait certaines le font.

Les ePRT étaient de taille plus réduite que les PRT « classiques » et étaient composées d'un noyau de quatre personnes : un officiel du département d'État, qui dirigeait l'ePRT, un représentant d'USAID, un membre de l'*Army Civil Affairs*, et un « conseiller culturel/ traducteur ». Huit à douze experts, selon les besoins locaux, ainsi que des officiers

²³². PERITO Robert M, « The US Experience with Provincial Reconstruction Teams in Iraq and Afghanistan », *op. cit.*

²³³. *Ibid.*

²³⁴. PERITO Robert M, « Provincial Reconstruction Teams in Iraq », *United States Institute of Peace Special Report 185*, mars 2007.

militaires pouvaient également leur être rattachées. Le commandant de l'équipe de combat d'une brigade (*Brigade Combat Team* ou BCT) était responsable de la sécurité et des mouvements de l'ePRT.

Avec la fin du « *surge* », les ePRT ont progressivement été incorporées à des PRT « classiques ».

Évolution des missions

Alors que les PRT se sont dans un premier temps consacrées à la reconstruction physique, par exemple à des projets d'infrastructures, elles ont progressivement évolué vers un rôle de conseil, en laissant la main aux Irakiens²³⁵. Cette fonction est à replacer dans le contexte du renforcement des capacités irakiennes à fournir des services essentiels, ce qui coïncide avec la stratégie américaine de contre-insurrection et les efforts de reconstruction décrits dans l' *Unified Common Plan*²³⁶. D'après ce plan, plus les services essentiels s'amélioreront et plus l'argent circulera dans l'économie irakienne, et plus il y aura, par conséquent, de chances qu'un cycle vertueux et pacifique se mette en place, rendant donc moins attrayante l'insurrection et permettant de consolider les gains sécuritaires²³⁷. Les PRT doivent donc aider les officiels et les groupes civiques irakiens au niveau provincial et municipal à améliorer la gouvernance, la reconstruction et la sécurité grâce au renforcement des capacités et à la création d'un espace politique pour les forces modérées²³⁸. Elles doivent aussi assister les forces armées américaines en fournissant la composante politique de la stratégie américaine de contre-insurrection.

Dans un environnement de contre-insurrection, les PRT ont pour but de soutenir cet effort²³⁹. En effet, lorsque les militaires sont engagés dans la contre-insurrection, ils privilégient, au détriment des actions de combat (au sens de *kinetic*), les opérations de stabilité, destinées à attirer le soutien de la population et à injecter de l'argent dans les communautés pour accélérer le développement économique et l'emploi. Dans ce type

²³⁵. BARBER Rusty et PARKER Sam, « Evaluating Iraq's Provincial Reconstruction Teams While Drawdown Looms: A USIP Trip », Report, décembre 2008, p. 2.

²³⁶. *Ibid.*

²³⁷. *Ibid.*

²³⁸. PERITO Robert, « The US Experience with Provincial Reconstruction Teams in Iraq and Afghanistan », *op. cit.*

²³⁹. BARBER Rusty et PARKER Sam, *op. cit.*, p. 8.

d'environnement, la priorité est de renforcer les gains récents en matière de stabilité ; il s'agit d'une vision sur le court plutôt que sur le long terme²⁴⁰. Les PRT y jouent un rôle de soutien et de conseil auprès des militaires, leur fournissant ainsi une expertise civile précieuse pour les aider à concevoir leurs opérations. Si elles sont clairement subordonnées aux militaires dans ces contextes, elles n'en peuvent pas moins piloter certains efforts, notamment ceux visant à établir un lien entre les activités de stabilité américaines et les institutions de gouvernance locale, afin d'assurer que l'ensemble des efforts suive le même axe, et ainsi chercher à assurer leur impact sur le long terme.

« Une fois que la stabilité est établie et qu'il est moins nécessaire d'utiliser des mesures immédiates pour gagner les "cœurs et les esprits" [...] la PRT devrait graduellement assumer plus de responsabilités pour la reconstruction et le développement²⁴¹ ». C'est en effet le cas de la majorité des PRT en Irak, qui se sont orientées d'avantage dans un rôle de conseil et ont eu des succès tout particuliers en matière de politique budgétaire. Par ailleurs, les PRT ont montré leur plus-value en termes de connaissance du terrain, atout particulièrement apprécié notamment par le département d'État.

Fermeture progressive des PRT

Alors que le « *surge* » avait mené à la mise sur pied d'un total de 31 PRT, dont 13 ePRT, les PRT sont progressivement en train d'être supprimées, ce qui marque une transition vers un contexte normalisé. À l'heure actuelle, toutes les PRT en Irak sont pilotées par les États-Unis. Les Britanniques ont transféré le pilotage de leur PRT aux États-Unis en mars 2009, au moment où ils transféraient également le commandement de la province de Bassora.

Les États-Unis ont déjà largement commencé la réduction du nombre de leurs PRT, puisqu'il n'en reste à présent qu'une douzaine ; des réductions considérables d'effectifs sont prévues en 2010, et seules quelques « *enduring presences* » devraient demeurer d'ici le début 2011. Les PRT connaîtraient alors une mutation vers des activités plus semblables à des bureaux consulaires qu'aux structures existantes²⁴².

²⁴⁰. *Ibid.*, pp. 8-9.

²⁴¹. *Ibid.*

²⁴². Entretien avec un ancien membre de PRT en Irak, le 7 juin 2010.

Des débats sont toutefois encore en cours entre le département d'État, le DOD et le Congrès quant à l'avenir des PRT en Irak. L'*Office of Provincial Affairs* développe actuellement un processus de planification pour déterminer le calendrier de fermeture des PRT ; selon ce plan, la fermeture des PRT se ferait en fonction du niveau d'autosuffisance d'une province. Départements d'État et de la Défense semblent néanmoins avoir des opinions divergentes. Les militaires souhaiteraient voir le département d'État – notamment par le biais des PRT – s'occuper de manière croissante du pilotage de l'effort américain en Irak. De nombreux dirigeants de PRT (tous civils en Irak) estiment que seul le retrait de forces américaines déterminera le calendrier de fermeture de leur PRT, puisqu'il n'est pas possible pour une PRT d'assurer sa propre sécurité sans protection militaire, la contractualisation étant jugée trop coûteuse²⁴³.

Quoi qu'il en soit, la nature provisoire des PRT en Irak – que ce soit dans un contexte de stabilisation ou de contre-insurrection – semble faire l'objet d'un consensus certain, et la fermeture de PRT symbolise une normalisation de la situation.

Une institutionnalisation limitée et une appropriation variable

De manière générale, les PRT ont fait l'objet de formations et de retours d'expérience, mais ont largement été exclues de la doctrine, à l'exception des États-Unis où elles ont été incorporées à de nombreux documents doctrinaux. Cependant, les efforts entrepris sembleraient plus refléter une volonté de préparer les acteurs concernés aux réalités du terrain que de pérenniser le concept.

La doctrine

Les PRT ont rapidement été incorporées à la doctrine de l'*Army*, dans le *Field Manual 3-24* relatif à la contre-insurrection de décembre 2006²⁴⁴, puis dans le *Field Manual 3-07* relatif aux *Stability Operations* de 2008.

²⁴³. BARBER Rusty et PARKER Sam, *op. cit.*, p. 21.

²⁴⁴. FM 3-24, encadré p. 54 (2-12). Accessible à <http://www.usgcoin.org/library/doctrine/Coin-FM3-24.pdf>

L'annexe F de ce FM 3-07 leur est consacrée ; y sont décrits notamment les principes (gouvernance, sécurité et reconstruction) et la structure des PRT. La définition qui figure dans cette doctrine précise que les PRT sont des organisations civilo-militaires provisoires créées pour opérer dans un contexte de sécurité limitée²⁴⁵.

Les PRT sont également incorporées à la doctrine interarmées, puisque ces structures sont citées à de nombreuses reprises dans la *Joint Publication (JP) 3-57* de juillet 2008 sur les opérations civilo-militaires²⁴⁶. Les PRT sont également fréquemment citées dans le corps de la nouvelle doctrine interarmées relative à la contre-insurrection, la *JP 3-24*, parue en novembre 2009²⁴⁷.

Il est cependant intéressant de noter que les définitions de PRT diffèrent encore selon les documents. Pour Monsieur Robert Brodel, rédacteur et coordinateur de doctrine à l'USJFCOM, la doctrine interarmées décrit les PRT comme étant une entité créée pour répondre à un besoin spécifique en opérations. Les PRT sont donc un exemple d'organisation, qui peuvent être reprises ou adaptées en fonction des besoins de la situation. Pour lui, la doctrine met donc plus l'accent sur le rôle que peut jouer une

²⁴⁵. FM 3-07: p. 167, F1: A provincial reconstruction team (PRT) is an interim civil-military organization designed to operate in an area with unstable or limited security. The PRT leverages all the instruments of national power— diplomatic, informational, military, and economic—to improve stability. However, the efforts of the PRT alone will not stabilize an area; the combined military and civil efforts are required to reduce conflict while developing the local institutions to take the lead in national governance, the provision of basic services, fostering economic development, and enforcement of rule of law.

²⁴⁶. JP 3-57: Définition : **P 76 II-31 Provincial Reconstruction Team (PRT)**. A PRT helps stabilize the operational environment in a province or locality through its combined diplomatic, informational, military, and economic capabilities. It combines representatives from interagency and international partners into a cohesive unit capable of independently conducting operations to stabilize the environment by enhancing the legitimacy and the effectiveness of the HN government. Focus on combined military and civil efforts to diminish the means and motivations of conflict, while developing local institutions so they can take the lead role in national governance, providing basic services, economic development, and enforcing the rule of law

²⁴⁷. JP 3-24. Les PRT font l'objet d'un paragraphe spécifique dans le chapitre 4 consacré à l'unité d'efforts (IV-18, p. 111) et une annexe complète (B) leur est consacrée (décrit leur organisation, le C2, les tâches à accomplir et les principes fondamentaux).

organisation telle qu'une PRT en opérations, plutôt que sur l'appellation de PRT en elle-même²⁴⁸.

Les PRT n'ont pas, par ailleurs, été incorporées à la doctrine britannique, ni à celle de l'Otan. Pour le moment, ce sont surtout des documents *ad hoc*, tels que l'*Isaf PRT Handbook*, qui sont utilisés.

La formation et l'entraînement

La formation et l'entraînement pour les PRT sont encore limités. Les États-Unis ont développé un cours pour leurs personnels civils déployés dans des PRT ; l'Otan a créé un « *PRT course* » de cinq jours destiné aux personnels civils et militaires concernés par les PRT. Enfin, l'Unama aurait brièvement proposé une formation aux PRT sur le théâtre²⁴⁹, toutefois rapidement interrompue.

Aux États-Unis, des cours d'une durée de deux semaines, récemment étendue à trois, sont proposés aux civils s'apprêtant à servir dans une PRT, en Irak comme en Afghanistan. Ces cours sont proposés par chacun des services dont ces membres civils peuvent être issus : USAID, DoS (c'est dans ce cas le *Foreign Service Institute* qui prend en charge la formation), S/CRS, DoD, etc. Par exemple, parmi les formations de pré-déploiement pour l'Afghanistan et l'Irak organisées par le *Foreign Service Institute* figure un cours d'orientation sur les PRT.

Une initiative de formation plus institutionnalisée a toutefois été mise en place pour les personnels s'apprêtant à être déployés dans une PRT afghane. Organisée conjointement par le DoD, le DoS, l'USDA et USAID, il s'agit d'une formation obligatoire, qui se déroule depuis 2006 à Camp Atterbury, dans l'Indiana ; durant cette formation, civils et militaires s'entraînent ensemble afin de mieux découvrir les spécialités de chacun et de se familiariser avec la culture afghane, notamment grâce à une reproduction réaliste de l'environnement culturel.

Pour l'Irak, quelques cours sont également organisés – sans toutefois de reproduction de l'environnement culturel, comme à Camp Atterbury.

²⁴⁸. Entretien avec M. Robert Brodel, Doctrine and Education Group, JFCOM Joint Warfighting Center, 11 janvier 2010.

²⁴⁹. Isaf PRT Course, Course Proposal and Justification, Annex A to ACT DIR 75-6, février 2007, accessible à : http://www.natoschool.nato.int/new_www/courses/POIs/pdf/N2_09.pdf

Les PRT font également l'objet d'enseignements par l'Otan. Ainsi, la « *Nato School* », mentionnée précédemment, offre depuis septembre 2006 un cours sur les PRT. Son but est d'« assurer que le personnel déployé vers les commandements régionaux et les PRT possède une compréhension large de la mission de l'Otan, soit familier avec les règles d'engagement et les procédures pour rendre compte, et avec les domaines fonctionnels qui leur ont été attribués²⁵⁰ ». Plus précisément, les objectifs du cours sont :

- de contribuer à une meilleure compréhension commune de la situation actuelle en Afghanistan, de la mission de l'Isaf et plus particulièrement des rôles des PRT ;
- d'harmoniser les structures et procédures des PRT au sein de la chaîne de commandement de l'Otan ;
- de faciliter l'intégration du personnel des PRT avant leur déploiement en Afghanistan.

Ce cours est présenté comme s'inscrivant en cohérence avec les enseignements américains. Il est ouvert aux civils et aux militaires dont les tâches professionnelles touchent aux PRT, soit les personnels directement déployés dans des positions de responsabilité au sein des PRT, ceux déployés dans d'autres postes en Afghanistan et étant amenés à interagir avec ces structures, et enfin ceux qui ne sont pas déployés en Afghanistan mais qui auraient à traiter des PRT par le biais de leurs fonctions dans un ministère donné²⁵¹.

D'autres pays ont également mis sur pied leurs propres formations nationales. L'Allemagne par exemple aurait développé des programmes de formation poussés pour les personnels déployés dans les PRT ; cependant, ces formations ne seraient pas intégrées, chaque ministère ayant développé un programme de formation propre pour ses représentants²⁵².

²⁵⁰. Site de la *Nato School*, site consulté le 26 mai 2010, accessible à http://www.natoschool.nato.int/academic_courses.asp

²⁵¹. Isaf PRT Course, Course Proposal and Justification, Annex A to ACT DIR 75-6, février 2007, accessible à : http://www.natoschool.nato.int/new_www/courses/POIs/pdf/N2_09.pdf

²⁵². ABBASZEDEH Nima et al., *Provincial Reconstruction Teams: Lessons and Recommendations*, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, janvier 2008, p. 7.

Le retour d'expérience

Dans l'armée américaine, c'est le *Center for Army Lessons Learned* (CALL), situé à Fort Leavenworth, qui joue un rôle clé en matière de retours d'expérience. C'est notamment sur la base de ces données qu'il met à jour le « *PRT Playbook* », qui donne des consignes sur les PRT au niveau tactique.

Parmi les nombreux projets de retours d'expérience portant sur les PRT, l'initiative interagences du *Center for Complex Operations* (CCO) est particulièrement intéressante. Si le concept du CCO se trouvait déjà dans la QDR de 2006, son rôle et son financement ont été décidés par le Congrès en 2009²⁵³. Ce centre de recherche, situé à la *National Defense University*, a pour mandat de promouvoir de meilleures relations entre les différentes agences impliquées dans les opérations dites complexes, notamment en mettant en relief les retours d'expérience et leurs meilleures pratiques.

Au sein de l'Otan, on peut citer le *Nato Joint Analysis and Lessons Learned Center* (JALLC), agence en charge de l'analyse des opérations, des exercices, de la formation et des expérimentations. Responsable du rassemblement des retours d'expérience et de leur communication, le JALLC soutient notamment les opérations en Afghanistan et au Kosovo²⁵⁴.

Perception du concept PRT par les commandeurs français

La France a été confrontée au concept PRT lors de la mise en place de l'Isaf en Afghanistan durant les années 2002-2003.

Si, au moment de la généralisation du concept sur le théâtre afghan, la France a tenté de contrer cette initiative américaine au sein de l'Otan, il est certain qu'ayant maintenant rejoint la structure intégrée, notre pays se trouve moins enclin à s'y opposer et à vouloir valoriser les différents outils de l'Union européenne.

²⁵³. Entretien avec M. Bernard Carreau du *Center for Complex Operations* le 4 juin 2010.

²⁵⁴. *Nato Joint Analysis & Lessons Learned Center*, site consulté le 25 mai 2010, accessible à : <http://www.jallc.nato.int/>

Un rejet plus politique qu'opérationnel

Malgré la pertinence du concept PRT, les autorités françaises l'ont contesté, car, créé de manière astucieuse par les Américains, il permettait par sa généralisation au sein de l'Isaf²⁵⁵ de donner à la structure purement militaire de l'Otan des capacités civilo-militaires qu'elle ne pouvait posséder autrement.

La France, voulant valoriser les différents piliers de l'Union européenne, souhaitait limiter l'Otan, donc l'Isaf, à son rôle militaire. Au moment où l'Otan a pris le commandement de l'Isaf, à l'été 2003, les relations franco-américaines étaient tendues, car la France avait tenu tête aux États-Unis en refusant d'envoyer des forces en Irak ; elle n'a pu jouer sur tous les tableaux et s'opposer à l'extension de la zone d'action de l'Isaf et à l'évolution de la nature des missions des forces armées de l'Alliance. C'est ainsi que l'Otan a pris le contrôle et le soutien des PRT. La France a tenté, mais n'a pu contenir les ambitions de l'Alliance Atlantique (via les Américains) cherchant à conduire des missions de stabilisation et ceci en dehors de sa zone traditionnelle d'emploi.

Ces extensions ont conduit *de facto* l'Otan à s'intéresser aux actions civilo-militaires. Si, au Kosovo, l'Union européenne était présente sur ce registre, elle est particulièrement absente en Afghanistan.

La France a ainsi initialement joué une carte minimale en Afghanistan, en restant à Kaboul (ceci correspondait à la mission initiale de l'Isaf), en ne prenant pas en compte la responsabilité d'une province ou de districts, en ne s'impliquant pas sur la fonction PRT.

Dans le cadre des accords de Bonn, le Corps européen, ayant à sa tête un général français, a commandé l'Isaf et initié la phase d'extension des PRT à une grande partie du pays ; ce général a eu ainsi à jouer, avec le ministre de l'Intérieur afghan, le rôle difficile de coordination de ces PRT. En effet, il a pu voir les limites de ce concept qui, conçu de manière pragmatique, était trop vague pour avoir une vision similaire dans toutes les provinces. Ainsi, il était difficile d'avoir une cohérence sur des grands travaux, car la réalisation d'un projet dans une province pouvait affecter bien évidemment des provinces voisines – axes routiers, irrigation. Selon un ancien patron de l'Isaf, le concept PRT devait permettre au gouvernement de M. Karzaï de contrôler la nature et le nombre d'ONG

²⁵⁵. Isaf/Fias : Force Internationale d'Assistance à la Sécurité.

présentes en Afghanistan et de mieux canaliser les flux financiers en s'appuyant sur la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

Cet ancien commandant de l'Isaf estime qu'un des objectifs importants de ce concept PRT doit s'orienter vers la formation des Afghans à la gestion des organisations publiques, à la gouvernance publique.

Les PRT: un besoin opérationnel reconnu et attendu par le commandement français

Le déploiement d'un groupement tactique français en Kapissa, en 2008, n'a pas été accompagné de la mise sur pied d'une PRT, car l'état-major de cette entité était d'un niveau insuffisant pour pouvoir conduire des actions de reconstruction d'une telle envergure. Ce groupement tactique ne possédait que des équipes d'actions civilo-militaires permettant d'améliorer la perception que pouvait avoir de lui la population locale ; il n'était pas capable de piloter des projets d'envergure.

La France possède depuis dix ans une bonne expertise des actions civilo-militaires avec la création début 2000 du GIACM (Groupement Interarmées des Actions Civilo-Militaires), stationné à Lyon ; ce groupement est en mesure de mettre sur pied des équipes multidisciplinaires pour aider le commandant de brigade dans sa fonction de soutien à la population. Le concept PRT constitue une extension à la vision ACM en cherchant plus à reconstruire dans le temps qu'à mener des actions très médiatiques pour que l'entité opérationnelle soit bien perçue par la population et les chefs locaux.

Dans son programme d'action lors de sa prise de fonction de commandant de la subdivision d'Aïn Sefra (Algérie), le général Lyautey écrivait : « *Il faut que, très prochainement, toute la région se sente dans nos mains matériellement et moralement ; matériellement par l'action rayonnante de nos forces mobiles, moralement par l'acceptation de notre domination de la part de tous les groupements qui ont à y venir ; il faut leur faire sentir les avantages économiques de notre voisinage [...]* ». Analysant la proposition du pouvoir politique d'attribuer un million pour la pénétration pacifique du Maroc, le général Lyautey évaluait son efficacité : « *Cela permettrait bien des choses : avance de semences à des populations besogneuses, indemnité pour pertes subies par nos auxiliaires, installations de marchés, organisation d'un service sanitaire d'assistance médicale, de dispensaires, créations d'écoles, rétributions d'agents commerciaux, créations de lignes téléphoniques, organisation d'un bon service de renseignement, etc. ; tout cela ce sont des moyens excellents, essentiellement pacifiques, faciles à présenter au*

Parlement et qui doubleraient d'un rude appoint notre organisation militaire et les manifestations de notre force²⁵⁶ ». C'était il y a cent ans. L'actualisation du projet du général Lyautey pour sa région algérienne à l'Afghanistan montre une certaine similitude avec ce que font ou veulent faire les PRT dans leur province. Les militaires français, à l'image de leur illustre prédécesseur qui est encore admiré par l'armée royale marocaine, sont bien évidemment en mesure de mettre en œuvre le concept de PRT.

Le premier commandant de la *Task Force* La Fayette estime que la mise en place de PRT françaises en Surobi et Kapissa serait une excellente chose, car même si la PRT américaine du secteur agit dans l'esprit du commandant de brigade et selon ses directives (et avec un flux financier annuel conséquent de 30 millions de dollars), le fait de posséder en propre toute la palette des outils donne au chef des marges de manœuvre supplémentaires. A l'instar de ce qui est réalisé dans les autres PRT, le commandant de brigade gèrerait ses projets depuis sa région, car seul le commandant local est en mesure de comprendre le besoin de la population ; l'ambassadeur de France n'étant qu'un facilitateur pour mettre en place les budgets. Si une PRT française devait être mise en œuvre plusieurs commandeurs français considèrent que son pilotage devrait être assuré par le chef militaire en phase de stabilisation (lorsque la sécurité n'est pas acquise dans la région) puis par un administrateur civil des affaires étrangères (ou autres ministères) lorsque le pays est pacifié. La PRT constituerait selon eux une « force » à part entière de la brigade, un « Groupement Tactique Socio-Economique ». Le commandant de brigade est le seul qui soit en mesure de l'engager à bon escient pour réaliser des actions de reconstruction conformément aux objectifs de son plan de campagne ; la réussite de la reconstruction et de la pacification dans une zone peut faire tâche d'huile dans les autres sites de la province, c'est le concept de l'appartement témoin.

L'état-major de la brigade (pour le cas actuel d'Afghanistan), aux prérogatives étendues comme actuellement au sein de la *Task Force* La Fayette, doit bien évidemment posséder au sein du G9 (bureau dédié aux actions civilo-militaires) des experts du domaine de la reconstruction sous toutes ses formes (axes routiers, irrigations, bâtiments...), de l'agriculture, de l'anthropologie... On pourrait même imaginer que le commandant de brigade puisse avoir un adjoint civil (réserviste) en charge de ce domaine. L'effort sur l'apprentissage de la gouvernance peut naturellement se réaliser soit de manière centralisée en Afghanistan

²⁵⁶. Maréchal Lyautey, « Vers le Maroc, Lettres du Sud Oranais 1903-1906 ».

avec une école dédiée à ces problèmes, soit au sein de la PRT en envoyant en France, après une évaluation, les hommes les plus aptes, les plus crédibles et les moins corrompus pour suivre des cours en France.

Si ce concept PRT a été repoussé par la France pour des raisons politiques, il constitue un instrument indispensable pour le commandant d'une force française devant stabiliser une région ; il constitue la voie des actions de coordination civilo-militaires. Le facteur clé du succès repose sur la cohérence des actions conduites par le commandant de la force dans ses districts ou provinces. En dehors de tout conflit entre administrations, le commandant de la force doit être le *leader* de la mise en œuvre de la reconstruction dans sa zone, car les notions sécuritaires se trouvent au cœur des autres problématiques que sont le développement et la reconstruction.

Bilan : une innovation controversée et un avenir incertain

Après huit ans d'existence, le bilan des PRT est mitigé. Les critiques estiment que malgré des succès tactiques ou ponctuels, l'absence de cohérence d'ensemble n'a pas permis aux PRT d'avoir une réelle portée stratégique.

Malgré une certaine institutionnalisation des PRT, les réactions civiles ont été partagées. Les difficultés chroniques rencontrées aux États-Unis dans le recrutement des personnels civils semblent bien indiquer des résistances institutionnelles. Selon Bernard Carreau, du CCO, il a été particulièrement difficile de recruter des personnels civils « *mid-level* », et des postes qui devaient être pourvus par des experts confirmés ont souvent été remplis par des jeunes peu expérimentés. En l'absence de diplomates volontaires, le département d'État a dû changer de politique de recrutement, afin de pourvoir ces postes au moyen d'un recrutement extérieur et temporaire.

Les PRT semblent avoir connu plus de succès dans d'autres pays, qui ont trouvé en elles un moyen de mettre en valeur leur contribution à l'Isaf et de mettre en cohérence leurs instruments civils et militaires. Il était par exemple frappant, lors du *Comprehensive Approach Seminar* tenu à Helsinki le 17 juin 2008, d'entendre certains pays expliquer que les PRT étaient pour eux le moyen d'améliorer la coordination interministérielle dans leurs capitales.

Selon plusieurs sources, l'intégration des capacités civiles et militaires pourrait constituer l'innovation la plus fructueuse et la plus durable du concept de PRT. Hannah Godsave, par exemple, note en effet que cette intégration civilo-militaire au cœur des PRT ne soulève pas de critiques, contrairement à bien d'autres caractéristiques de ces structures²⁵⁷. Ce point de vue a été renforcé par de nombreux interlocuteurs, qui estiment qu'il était peu probable que les PRT soient transposées à d'autres théâtres d'opérations, le nom même de PRT étant « trop chargé », mais que le principe d'une structure permettant d'intégrer des moyens civils et militaires serait probablement retenu²⁵⁸. Cette hypothèse semblerait être confirmée par le fait qu'en Afghanistan, dans le cadre du « *surge civil* », le modèle des ePRT soit repris, mais sous le nom de « *district support teams*²⁵⁹ ».

Conclusions

Tableau n° 1 : GRILLE D'ANALYSE INITIALE DU CONCEPT PRT

LES PRT	
CAUSE DE L'INNOVATION	<p><u>Institutionnelle</u> : Volonté de structurer les activités civilo-militaires dans un environnement non sécurisé.</p> <p><u>Rationalité</u> : La nécessité d'adaptation à un conflit en cours, et notamment la recherche de solutions pour étendre l'« effet Isaf » au-delà de Kaboul.</p>
ÉMERGENCE DU CONCEPT	<p>➔ Initiatives déjà existantes sur le théâtre afghan : unités des affaires civiles (Chiclets), CMOG etc.</p> <p>➔ Développé sur le terrain, en Afghanistan fin 2002.</p>
NATURE DU NOUVEAU CONCEPT	<p>Concept organisationnel d'une structure de reconstruction de court terme en environnement non sécurisé. Il s'agit cependant d'une</p>

²⁵⁷. GODSAVE Hannah, *The Provincial Reconstruction Team (PRT) model of post-conflict intervention: progress in Afghanistan and future prospects*. MA Dissertation, Conflict, security and development program, London, Kings College, p. 33. Cité in Eronen.

²⁵⁸. Entretien avec M. Robert Perito, le 3 juin 2010.

²⁵⁹. *Ibid.*

	LES PRT
	« étiquette » ou d'une « marque » qui recouvre en réalité des modèles très différents.
PROPAGATION DU CONCEPT	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Transmission « organique » vers les pays contributeurs d'Isaf. ➔ Extension du concept au théâtre irakien : intercession de l'ambassadeur Khalilizad, passé de l'Afghanistan à l'Irak.
INSTITUTION NALISATION	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Intégration dans la doctrine de l'<i>US Army</i> et interarmées à partir de 2006. ➔ Aucune intégration à la doctrine de l'Otan. ➔ Élaboration de mécanismes de Retex. ➔ Mise en place de formations spécifiques (par services puis interagences) à partir de 2006.
APPROPRIATI ON	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Appropriation par certains pays membres de l'Otan, mais refus de formalisation ou standardisation des PRT dans l'Otan (pas de doctrine sur ce thème).

En premier lieu, le développement et la diffusion du concept de PRT relèvent typiquement d'une logique « d'apprentissage organisationnel » dans lequel les institutions militaires élaborent progressivement une solution sur le terrain pour répondre à un défi opérationnel émergent.

En second lieu, l'application de cette grille d'analyse, ainsi que l'utilisation des outils de réflexion issus de l'analyse des politiques publiques permettent de souligner le fait que la PRT est avant tout un nom de marque, plutôt qu'une substance cohérente.

En reprenant l'approche cognitive, les interventions en Afghanistan et en Irak, quoi qu'on en pense, répondent au référentiel global de l'imbrication des menaces sécuritaires dans un contexte globalisé. Cependant, la multiplicité des acteurs concernés par ces interventions fait qu'il y aura de nombreux référentiels sectoriels, en fonction des grands secteurs d'activité – militaire, humanitaire, de développement – mais aussi selon le positionnement organisationnel puisque même au sein de la communauté de développement, l'USAID n'aura pas par exemple le même référentiel que le PNUD ou qu'une ONG. Par ailleurs, on peut penser qu'il n'y a pas nécessairement de référentiel cognitif commun,

puisque les problèmes dans ces zones de conflits ne sont pas perçus de la même manière par tous les acteurs : le référentiel cognitif est-il celui de la contre-insurrection, de la stabilisation, du développement ? Là aussi, il existe de multiples visions possibles. Malgré ces différences, on peut penser qu'il existe un référentiel normatif commun, celui de l'approche globale et de la mise en cohérence des efforts d'acteurs divers afin d'arriver à une stabilité durable. Par conséquent, les PRT, regroupant des acteurs de secteurs différents et ayant leurs référentiels cognitifs propres, ainsi que leurs culture et intérêts à défendre, ne peuvent être un référentiel instrumental unique. Ainsi, fort logiquement, les PRT sont un outil adapté de manière spécifique selon les contextes et les acteurs. En quelque sorte, il s'agirait d'un outil qui vit par lui-même, devenu avant tout une « marque » ou une « étiquette ».

Cependant, cette « marque » ne souffre pas toujours d'une très bonne réputation. Dès leur mise sur pied, les PRT furent assaillies par les critiques des ONG et plus largement de la communauté de développement, qui soulignaient leur ingérence et l'incompétence des militaires dans le domaine du développement. Même si les PRT ont pris en compte ces critiques et se sont largement adaptées en conséquence, ces évolutions n'ont pas effacé cette mauvaise réputation, résultant en partie d'une différence de référentiel normatif entre le monde des ONG et les institutions mettant en œuvre les PRT. De surcroît, les différences majeures dans la mise en œuvre des PRT à la fois en Irak et en Afghanistan ont rendu quasiment impossible – même pour des experts – l'association rapide de l'expression de PRT à une substance concrète.

Ainsi, il semble probable que l'« étiquette » de PRT ne soit pas transposée à de nouveaux théâtres, mais que des mutations du concept survivent sous de nouvelles appellations.

ÉTUDE DE CAS : LA « *COMPREHENSIVE APPROACH* » OU APPROCHE GLOBALE

Le concept de *comprehensive approach* – en français, *approche globale* – est en cours de construction depuis environ une décennie. Il reste encore diffus, ne faisant l'objet d'aucune définition commune dans les instances multinationales ou au sein des divers pays qui prétendent l'appliquer. L'expression d'approche globale désigne les efforts de mise en cohérence des activités civiles et militaires, en matière de planification comme de mise en œuvre, du niveau stratégique jusqu'au terrain ; l'expression peut englober tout ou partie de ces niveaux, et recouvre, selon les acteurs qui l'emploient, les efforts interministériels nationaux comme la coordination civilo-militaire sur le plan multinational.

Si les premiers efforts de conceptualisation de l'« approche globale » peuvent être attribués aux Britanniques autour de 2004-2005, le débat qui entoure cette notion est bien plus ancien et plus vaste. Les expériences des années 1990 dans les Balkans, et notamment au Kosovo, ont en effet contraint des organisations différentes – l'Onu, l'Otan, l'UE et l'OSCE – à travailler ensemble et de manière co-dépendante dans un vaste effort de *peace-building* et à repenser leur rôle dans ces opérations dites complexes. Ainsi, dès la fin des années 1990, une nouvelle interprétation

du contexte des opérations – soulignant la multiplicité des acteurs présents et leurs besoins de coordination – avait déjà émergé. Les difficultés rencontrées en Afghanistan et en Irak n’ont fait que renforcer cette perception et ont donné une urgence accrue à la recherche de solutions. L’approche globale est ainsi progressivement sortie du contexte des opérations de maintien de la paix et du *peace-building* et s’est étendue à la problématique plus large des relations interministérielles et civilo-militaires dans les opérations de stabilisation et de contre-insurrection. La question des approches par les effets, qui poussent les militaires à mieux prendre en compte les contributions des autres acteurs, a certainement également contribué à l’émergence de ce concept.

Lorsqu’on aborde la question de l’approche globale, il est utile de distinguer trois niveaux différents :

- La substance : des réformes, le plus souvent organisationnelles ou structurelles, visant à mettre en œuvre une meilleure cohérence interministérielle et/ou civilo-militaire. Dans la plupart des cas, chaque pays ou organisation développe un nom propre pour désigner ces efforts : ainsi, par exemple, le Danemark utilise la notion de « *Concerted Planning and Action* », les Pays-Bas celle « d’approche intégrée », tandis que l’Onu parle de « missions intégrées » et l’UE de « coordination civilo-militaire »(CMCO).
- L’« étiquette », qui émerge à partir de 1999 et surtout dans la première moitié des années 2000 : la *comprehensive approach* n’est alors qu’une expression, faisant référence à la nécessité d’une meilleure cohérence entre les efforts civils et militaires, puisqu’aucun acteur n’est à même de gérer seul les crises et le post-conflit. L’étiquette est ainsi utilisée comme un « outil de transposition » sur le plan multinational : il s’agit d’un « langage commun » entre tous les acteurs.
- Les efforts concrets pour doter « l’étiquette » d’approche globale d’un contenu mieux défini, entrepris dans un premier temps par le Royaume-Uni, puis par l’Otan et la France.

Ces différences dans l’emploi de l’expression d’approche globale rendent difficile la délimitation précise du concept. En outre, s’il existe un consensus général sur l’imbrication des menaces sécuritaires – que l’on peut qualifier de référentiel global – et sur les liens entre sécurité et développement, chaque secteur a sa perception propre des problèmes et des solutions à y apporter. Face à un référentiel cognitif faible, les résistances bureaucratiques semblent ainsi peu aisées à surmonter et freinent le développement d’un référentiel instrumental plus unifié. Les

apports théoriques de l'approche globale sont donc presque unanimement reconnus, mais ne se traduisent pas par un accord quant à sa mise en œuvre. Si un certain nombre de mesures peuvent être proposées dans le cadre du « parapluie » général de l'approche globale, il sera difficile de faire de l'approche globale un concept applicatif homogène, tant les acteurs concernés, aux intérêts variés, sont multiples.

L'émergence progressive du concept dans le cadre des nouveaux contextes d'engagement

Il est impossible d'isoler les réflexions portant sur l'approche globale de celles sur la « coordination interagences » (États-Unis), la coordination civilo-militaire (EU), les approches intégrées (Onu) ou plus globalement sur l'amélioration de la coordination entre les multiples acteurs engagés dans des opérations complexes depuis la fin de la Guerre froide. Ces réflexions ont débuté dans les années 1990, mais se sont accélérées au cours des dix dernières années.

Les interventions des années 1990 : des acteurs multiples et des besoins de coordination accrus

Les interventions des années 1990, que ce soit dans les Balkans, en Somalie ou au Timor Oriental, ont permis de tirer un certain nombre de leçons quant à la nécessité de mieux utiliser les instruments de pouvoir disponibles dans la gestion des crises et du post-conflit. En effet, alors que de nombreux acteurs – notamment les ONG – ont un rôle à jouer dans ces opérations et que les interdépendances sont de plus en plus soulignées, par exemple au Kosovo, les tâches sont dans un premier temps totalement séparées. De manière générale, ces opérations montrent que l'outil militaire n'est pas seul à même d'apporter une solution durable à ce type de situation, et qu'une vision plus large de la sécurité et de la paix serait désormais plus adaptée.

Ainsi, du côté américain, les expériences des années 1990 ont permis de souligner de nombreux problèmes de coordination interagences, dans les phases de planification et d'exécution. Les États-Unis ont alors commencé à chercher des solutions, comme en témoigne la *Presidential Decision directive 56*, qui propose tout un processus de planification et de coordination pour les « opérations complexes ». Cependant, ces solutions sont restées largement *ad hoc* et les efforts pour les systématiser ont largement été ignorés.

Pour l'Otan, les opérations dans les Balkans ont marqué un changement de portage de la défense collective, intégrant désormais de nouvelles crises et menaces en Europe. Ses expériences dans les Balkans l'ont obligée à réfléchir aux capacités et doctrines nécessaires au maintien de la paix et à la stabilisation. C'est dans ce cadre que, à partir du milieu des années 1990, l'Otan a véritablement développé sa doctrine Cimic, lorsque l'Ifor/SFOR puis la KFOR ont été confrontées à des tâches de nature non militaire, prenant ainsi conscience de l'importance accrue de la coopération avec leur environnement civil.

Du côté de l'Onu, la gestion des crises des années 1990 a également mis en relief les difficultés de coordination, à la fois internes au système onusien et externes vis-à-vis des autres acteurs sur le terrain. Le rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Onu publié en 2000 – souvent appelé le rapport Brahimi – proposait ainsi un certain nombre d'axes d'effort en matière de direction, de planification, de doctrine et de mise en œuvre, avec par exemple la création d'« *Integrated Mission Task Forces* » (IMTF), composées de membres issus de l'ensemble du système des Nations unies.

Pour la France, les expériences des années 1990 développent les réflexions dans les cercles militaires autour de la « maîtrise de la violence » et de la « sortie de crises ». L'importance des ONG dans ces théâtres est également prise en compte.

Plus largement, les opérations au Kosovo ont conduit les États-Unis et le Royaume-Uni à réfléchir aux conditions d'une « paix durable ». La nécessité de la prise en compte des causes sous-jacentes d'un conflit (*drivers of conflict*) dans l'instauration d'une paix plus durable est ainsi identifiée, et les militaires comprennent qu'ils ne peuvent effectuer seuls cette tâche. Dans le livre *The Quest for a Viable Peace*²⁶⁰, publié en 2005 mais dont les idées circulent bien avant, les auteurs et co-auteurs se basent sur leurs expériences au Kosovo pour conclure sur l'impératif d'une gestion simultanée des causes sous-jacentes des conflits et du renforcement des capacités locales, afin d'arriver à une « transformation de conflit ». Ces écrits et les réflexions qui les sous-tendent ont eu un effet marqué au Royaume-Uni et aux États-Unis, où le bureau du coordinateur pour la reconstruction et la stabilisation (S/CRS) au

²⁶⁰. COVEY Jock, DZIEDZIC Michael, HAWLEY Len (ed), *The Quest for a Viable Peace*, Endowment of the United States Institute of Peace, 2005.

département d'État en a fait la base intellectuelle de ses outils d'appréciation des conflits et de planification.

Les expériences des années 1990 n'ont cependant pas fait émerger les mêmes leçons pour tous les acteurs. Certains se sont par exemple concentrés sur le problème de la coordination dans le cadre de la planification stratégique, d'autres sur des problèmes capacitaires ou organisationnels, et d'autres encore sur des difficultés concrètes de coordination sur le terrain. Ainsi, si tous se sont accordés sur l'importance d'une amélioration de la cohérence des efforts civils et militaires, ils n'avaient pas nécessairement à l'esprit les mêmes démarches prioritaires à mettre en œuvre.

Apparition du « buzzword »

Selon le vice-amiral d'escadre Richard Laborde, directeur de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) et de l'enseignement militaire supérieur, lors d'une table ronde le 6 mai 2010 sur l'approche globale, l'expression aurait émergé dans les discours en 1999²⁶¹.

Cette année-là, le Secrétaire général de l'Onu, M. Kofi Annan, aurait défini l'approche globale comme : « *Un processus global qui fait appel à une large coopération multidisciplinaire entre les institutions et implique des activités aussi variées que le maintien de la paix traditionnel et l'assistance électorale*²⁶² ».

De même, la notion d'approche globale apparaît dans le concept stratégique de l'Otan en 1999 : « *L'Alliance est attachée à une approche globale de la sécurité, qui reconnaît l'importance des facteurs politiques, économiques, sociaux et environnementaux en plus de l'indispensable dimension de défense*²⁶³ ».

En parallèle, l'expression de *comprehensive approach* commençait à être utilisée au Royaume-Uni et plus spécifiquement au *Joint Doctrine and*

²⁶¹. *Approche globale : État des lieux d'un outil conceptuel en construction*, extraits des interventions à la table ronde de l'IHEDN le 6 mai 2010, p. 3, accessible à http://www.ihedn.fr/userfiles/file/debats_fond/approche-globale/Approche_globale-actes_table_ronde_06mai2010.pdf, site consulté le 1^{er} juillet 2010. Le vice-amiral Laborde rappelle également que l'approche globale « *était à l'origine une démarche scientifique utilisée notamment en écologie dans les années 1990. Comme tout système, les écosystèmes sont en effet régis par l'intervention d'une multitude d'acteurs et leur complexité nécessite une compréhension globale* ».

²⁶². *Approche globale : État des lieux d'un outil conceptuel en construction*, op. cit., p. 3.

²⁶³. Concept Stratégique de l'Otan, 1999, article 25, partie III.

Concept Centre du Mod. Selon M. Ben Lovelock, développeur de concept et officier projet sur les questions liées aux opérations de soutien à la paix au JDCC entre 1999 et 2001, lorsqu'il était lieutenant-colonel dans l'armée britannique, les réflexions autour de l'approche globale auraient commencé vers 2000-2001²⁶⁴. Ces réflexions auraient été particulièrement marquées par l'expérience du Kosovo, où de nombreux acteurs étaient présents et interdépendants en raison de l'approche par « piliers » ; il s'agissait donc d'apprendre à « tisser les maillons de la corde », pour mieux travailler ensemble en vue de l'instauration de solutions durables. Le JDCC a présenté cette vision d'une meilleure mise en cohérence des activités civiles et militaires sous le vocable d'« approche globale », à la *Marine Corps University* dès mai 2001. Avant d'arriver à l'« étiquette » d'approche globale, les développeurs de concept du JDCC avaient d'abord proposé les expressions d'approche « intégrée » ou « coordonnée » mais, étant donné la mauvaise réception de ces expressions par leurs homologues, ils se seraient enfin orientés vers celle d'approche globale, perçue comme plus neutre et donc plus propice à encourager le dialogue entre acteurs.

Du côté français, on retrouve l'expression dans la « *Stratégie de défense de la France* » cosignée par le général Cema Henri Bentégeat et le Das, Marc Perrin de Brichambaut, le 2 avril 2003. Ce document, qui se voulait un point de situation justifié par les évolutions importantes depuis le livre blanc de 1994, précise : « *La stratégie générale militaire constitue le volet militaire de la stratégie générale de la France qui s'inscrit dans une **approche globale***²⁶⁵ » (en gras dans le texte). Cependant, cette approche globale n'était pas encore définie en France.

Ainsi, l'« approche globale » était d'abord une simple expression pour désigner la nécessité de prendre en compte à la fois l'imbrication des facteurs de conflits – impossibles à réduire à leur volet armé – et la multiplicité des acteurs pouvant potentiellement contribuer à leur résolution. Cette expression est ensuite progressivement devenue, de manière délibérée selon nos interlocuteurs du Mod britannique, un « *buzzword* », c'est-à-dire un raccourci pour encourager le dialogue entre acteurs.

²⁶⁴. Entretien avec M. Ben Lovelock à Shrivenham au Royaume Uni le 17 juin 2010. Celui-ci parle de « *weave the strands of the rope* ».

²⁶⁵. *Stratégie de défense de la France*, le 2 avril 2003, p. 8, section 4 « La stratégie générale militaire de la France ».

De nouvelles réflexions renforcent l'intérêt pour l'approche globale

Comme cela a été dit précédemment, les expériences des années 1990, notamment dans les Balkans, ont souligné la multiplicité des acteurs engagés sur ces théâtres et l'inefficacité des activités déconnectées les unes des autres. Les acteurs humanitaires et de développement se sont trouvés fréquemment en contact avec les forces armées et, de fait, ont dû chercher des concepts et des mécanismes de coordination avec les militaires²⁶⁶. De même, les militaires ont pris conscience de la nécessité de replacer leur action dans un cadre plus large.

En parallèle, comme cela a été expliqué dans la partie portant sur les EBO, les opérations au Kosovo ont également nourri, dans les cercles militaires, des réflexions autour des approches par les effets, plus particulièrement aux États-Unis. La conceptualisation de l'approche par les effets met par exemple en lumière les dimensions DIME – diplomatiques, informationnelles, militaires et économiques. Cette prise en compte de l'importance des effets non militaires dans le concept EBAO (*Effects Based Approach to Multinational Operations*) a constitué un nouveau levier pour intéresser les forces armées à l'approche globale. Pour le professeur Farrell, cité dans un rapport parlementaire britannique, l'EBAO est le cadre dans lequel les forces armées britanniques ont commencé à penser à une approche globale de manière plus structurée et cohérente²⁶⁷. De même, un document pre-doctrinal Otanien, l'*EBAO Handbook*, précise qu'il est essentiel de se coordonner avec des organisations et acteurs extérieurs à l'Otan afin d'obtenir les effets désirés²⁶⁸. Les liens entre les approches par les effets et l'approche globale seront traités plus en détail dans la dernière partie de synthèse.

Outre les expériences dans la gestion des crises et les opérations de la paix, d'autres courants de pensée ont émergé au début des années 2000, soulignant également l'importance d'une meilleure cohérence interministérielle. L'un des aspects les plus importants est peut-être

²⁶⁶. STEPPUTAT Finn, « Integrated National Approached to International Operations, the Cases of Denmark, UK and the Netherlands », *Danish Institute for International Studies Report* 2009:14, 2009, p. 10.

²⁶⁷. *House of Commons Defence Committee Seventh Report of Session 2009-10*, « The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace », rapport publié le 18 mars 2010, p. 13.

²⁶⁸. STEPPUTAT Finn, « Integrated National Approached to International Operations, the Cases of Denmark, UK and the Netherlands », op. cit, p. 12.

l'émergence en tant que priorité des « états fragiles » et des liens entre sécurité et développement, suite aux attentats du 11 septembre 2001 (notamment en raison de l'imbrication des menaces et les liens entre États fragiles et terrorisme) ; les relations entre conflits et pauvreté avaient déjà quant à elles été relevées par de nombreux acteurs, dont de grandes institutions internationales. Ceci crée une mouvance autour de la thématique du renforcement des états faibles – dont les états sortant de conflit – nécessitant la contribution d'acteurs civils comme militaires.

Enfin, les opérations en Irak et en Afghanistan donnent une nouvelle prééminence aux questions de stabilisation et de contre-insurrection, dont la coordination interministérielle et civilo-militaire est une composante indispensable. Ces opérations mènent à de nombreuses initiatives et directives aux États-Unis, parmi lesquelles on peut citer la création du bureau du coordinateur pour la reconstruction et la stabilisation (S/CRS) ou la directive NSPD 44. Pour les Britanniques, c'est plus particulièrement l'expérience en Irak, notamment la difficile coordination entre le DfID et les militaires, qui donne une forte impulsion aux réflexions portant sur l'approche globale, et mène à des initiatives concrètes pour améliorer la coordination dite interdépartementale, telles que la création de la *Post-Conflict Reconstruction Unit*.

Émergence et diffusion du concept d'approche globale

Les efforts du Royaume-Uni pour définir le contenu de l'expression d'approche globale

Les expériences britanniques en Sierra Leone, en Afghanistan et en Irak ont renforcé la certitude chez les militaires qu'une cohérence d'ensemble ne pourrait être atteinte que si les processus, la planification et les objectifs de niveau stratégique des instruments et agences concernés étaient harmonisés. Ces réflexions ont été articulées dans la doctrine britannique sur les contributions militaires aux opérations de soutien à la paix²⁶⁹, qui reconnaît la complexification du contexte des opérations de soutien à la paix ainsi que le rôle croissant d'acteurs non militaires. Ce document estime donc que la doctrine dans ce domaine doit évoluer pour prendre en compte la complexité et la nécessité d'engagements sur le long terme pour résoudre les crises de manière durable. De plus, « *la*

²⁶⁹. Joint Warfare Publication 3-50, « *The Military Contribution to Peace Support Operations* », 2004.

*doctrine doit être multinationale, multidisciplinaire et globale dans son approche [...] Pour que cette doctrine soit efficace, un niveau de volonté consistant et réciproque d'engagement par et avec toutes les agences, sera nécessaire*²⁷⁰ ». Cette doctrine contient également un sous-chapitre intitulé « *the comprehensive approach* », qui affirme que « *les chances de succès d'une opération de soutien à la paix s'améliorent si une approche globale est employée*²⁷¹ ».

Ces réflexions sont poursuivies dans une « *Joint Discussion Note* » du *Joint Doctrine and Concepts Centre* (renommé *Development, Concepts and Doctrine Centre* ou DCDC en avril 2006) signée en janvier 2006 au sujet de la « *comprehensive approach* » (CA)²⁷². Le but de cette note était de codifier les meilleures pratiques et de fournir des directives au Mod sur la façon d'incorporer les réflexions relatives à l'approche globale à la planification et à la mise en œuvre d'opérations. Cette note avait également pour but d'informer et de soutenir le développement de l'approche globale dans l'ensemble de *Whitehall*²⁷³. Il est toutefois explicitement écrit que ce document ne présente aucune position établie, mais a plutôt pour but de faire connaître l'état actuel des réflexions sur ce sujet. Il est également spécifié que l'approche globale sera incorporée aux publications de doctrine interarmées lorsqu'elle sera suffisamment mûre.

Dans ce document, l'approche globale est définie comme « *un cadre conceptuel qui pourrait être utilisé pour renforcer l'approche existante, dirigée par le Cabinet, à la coordination des objectifs et des activités des départements gouvernementaux...* » ; elle doit « *renforcer et accélérer la formation de partenariats au sein d'un cadre institutionnel et en soutien à la prise de décision ministérielle collective*²⁷⁴ [...] ».

Cette note rappelle également le contexte des opérations de Bosnie, au Kosovo, et au Sierra Leone, mais précise également que la

²⁷⁰. Joint Warfare Publication 3-50: *The Military Contribution to Peace Support Operations*, 2nd edition dated June 2004, paragraphe 3, page iii.

²⁷¹. Joint Warfare Publication 3-50, *op. cit.*, paragraphe 119, page i-9.

²⁷². Joint Discussion Note: « *The Comprehensive Approach* », Joint Doctrine and Concepts Centre, janvier 2006.

²⁷³. Joint Discussion Note: « *The Comprehensive Approach* », Joint Doctrine and Concepts Centre, janvier 2006 paragraphe 1, page iii.

²⁷⁴. Joint Discussion Note: « *The Comprehensive Approach* », *op. cit.*, paragraphe 103, pp. 1-1 et 1-2. Il s'agit d'une traduction libre.

« "Comprehensive Approach" est l'extension naturelle de l'approche par les effets britannique et devrait être développée de manière complémentaire au sein du Mod²⁷⁵. »

D'après la « *Joint Discussion Note* », l'approche globale est applicable à tout moment du continuum des conflits, de la prévention à la résolution. Le cadre conceptuel de la CA est basé sur quatre principes :

- une approche proactive « *Cross-Whitehall* » : *Whitehall* dispose déjà de divers systèmes d'alerte précoce et de coordination, mais il est essentiel de mieux les mettre en cohérence ;
- une compréhension partagée : à partir des différences de perspectives de diverses entités du gouvernement (et donc des analyses et appréciations), il s'agit d'arriver à une compréhension commune ;
- une réflexion basée sur les résultats (*Outcome based thinking*) : la planification et la mise en œuvre des activités de tous les ministères devraient être basées et jugées selon les progrès effectués vers des résultats de court, moyen ou long terme ;
- le travail collaboratif : favoriser des meilleures relations entre départements par des contacts personnels fréquents, des réseaux humains et le partage d'informations (infrastructure de gestion de l'information²⁷⁶).

Sa mise en œuvre nécessite une direction stratégique forte (*National Strategic Aim*), un thème unifiant, des efforts de synchronisation et une répartition claire des rôles (soutenu, soutenant...).

Dans un premier temps, l'approche globale était donc avant tout conceptualisée et promue par le Mod, et soutenue par la *Stabilisation Unit* (SU), unité tripartite créée en 2004 sous le nom de *Post Conflict Reconstruction Unit* (PCRU) et renommée en 2007, regroupant des représentants du Mod, de la *Foreign & Commonwealth Office* (FCO) et du département chargé du développement international, le DfID. Cependant, la SU s'est trouvée marginalisée dans ses premières années à la fois par le FCO et par le DfID, et n'a donc pas pu disposer d'une réelle capacité d'influence au sein de ces institutions.

²⁷⁵. Joint Discussion Note : « The Comprehensive Approach », *op. cit.*, paragraphe 2, page iii.

²⁷⁶. Joint Discussion Note: « The Comprehensive Approach », *op. cit.*, paragraphe 103, pp. 1-6 et 1-7.

Le concept de l'approche globale n'a ainsi pas remporté un franc succès dans ses premières années. Selon M. Daniel Korski, chercheur au *European Council on Foreign Relations*, ceci n'était pas simplement lié à des rivalités ou jalousies institutionnelles, mais également aux méthodes de promotion du concept par le Mod. Les civils auraient en effet soupçonné les militaires de vouloir fixer seuls les termes d'une éventuelle collaboration civilo-militaire.

Depuis 2004, la *Stabilisation Unit* a réussi à trouver sa place et est à présent considérée comme un contributeur clé à la mise en œuvre de l'approche globale²⁷⁷. Au fil des années, des efforts ont été entrepris pour mettre en œuvre l'approche globale sur le terrain en Irak et en Afghanistan²⁷⁸.

Cependant, étant donné les blocages en interministériel en Grande-Bretagne, notamment en raison de résistances bureaucratiques, le Mod a cherché à promouvoir l'approche globale en multinationalal.

Exportation du concept

Entre 2005 et 2006, les militaires britanniques ont poursuivi une stratégie de multinationalisation de l'approche globale, puisqu'ils ont promu ce concept à la fois au sein de l'UE, de l'Otan et auprès des États-Unis par le biais des expérimentations multinationales²⁷⁹.

Selon Daniel Korski, le Mod aurait profité de la présidence britannique de l'UE en 2005 pour introduire l'idée de l'approche globale dans les documents et les processus de l'UE, avant même que le concept ne soit devenu une politique officielle sur le plan national²⁸⁰. De fait, les idées du JDCC en matière de processus de planification stratégique intégrée sont présentées dès le début 2005 au Secrétaire général de l'UE²⁸¹. Dans un

²⁷⁷. *House of Commons Defence Committee Seventh Report of Session 2009-10*, « The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace », rapport publié le 18 mars 2010, p. 5.

²⁷⁸. *House of Commons Defence Committee Seventh Report of Session 2009-10*, « The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace », op. cit., p. 20.

²⁷⁹. Avec succès dans ce dernier cas puisque la « Comprehensive approach » a été retenue comme le thème central de MNE5.

²⁸⁰. KORSKI Daniel, « British Civil-Military Integration », *The RUSI Journal*, 154:6, p. 18.

²⁸¹. Brig C. W. Tadler, Col. M. D. Blagbrough, Lt-Col. T. W. Russell, UK D Strat Plans / JDCC, *Generic Strategic Campaign Planning, Briefing to UE General Secretary*, 2 February 2005.

document diffusé en juin 2005 vers l'Union européenne, la définition suivante de l'approche globale est proposée : « *Une approche systémique à la planification nécessite l'engagement de tous les organismes nécessaires afin d'effectuer de manière globale l'analyse, ainsi que le développement et l'exécution d'une réponse coordonnée et cohérente à une crise. Elle comprend l'identification des interdépendances, priorités et séquences d'activités, et emploie donc les ressources de manière efficace par le biais d'un cadre global qui permet d'évaluer les progrès accomplis*²⁸² ». L'UE n'avait pas pour autant attendu la présidence britannique pour s'intéresser à la problématique civilo-militaire, et dès novembre 2003, un cadre politique de l'UE avait souligné la nécessité d'une coopération civilo-militaire rapprochée pour formuler une réponse efficace aux crises²⁸³.

Parallèlement, la notion d'approche globale était progressivement retenue par l'Otan grâce à une coopération entre le Danemark et le Royaume-Uni. Fin 2004, c'est le Danemark qui prenait l'initiative de mettre l'approche globale à l'ordre du jour de l'Otan, initialement sous le nom de « *Concerted Planning and Action* » (CPA), pour mettre en cohérence efforts civils et militaires dans la gestion de crise et le post-conflit. En juin 2005, le Danemark lançait un séminaire afin d'initier les discussions sur ce thème au sein de l'Alliance. En avril 2006, sept pays²⁸⁴ présentaient un « non-papier » sur l'interaction civilo-militaire et la coopération avec les acteurs clés, dans le but d'arriver à optimiser la planification et la conduite des opérations et des missions de l'Otan. La CPA, telle qu'elle était exprimée dans ce document, restait relativement imprécise, mais il était souligné que l'action de l'Otan serait plus efficace s'il y avait une meilleure consultation entre les acteurs pertinents en amont d'une opération, plutôt que de manière *ad hoc*, lorsque celle-ci était déjà en cours. Les États-Unis ont rejoint cette initiative en septembre 2006 avec

²⁸². EU Concept for Comprehensive Planning, UK draft, le 23 juin 2006. Traduction libre de l'anglais « *A systematic approach to planning, requiring the engagement of all appropriate bodies, to undertake the comprehensive analysis, development and delivery of a co-ordinated and coherent response to a crisis. It includes identification of the interdependencies, priorities and sequence of activities, and thereby harnesses resources in an effective and efficient manner, through a comprehensive framework which permits review of progress to be made.* »

²⁸³. KORSKI Daniel, « British Civil-Military Integration », *The RUSI Journal*, 154:6, p. 19.

²⁸⁴. Il s'agit du Canada, du Danemark, de la Hongrie, de la Norvège, des Pays-Bas, de la République Tchèque et de la Slovaquie.

une lettre signée par huit pays « clarifiant encore les idées derrière ce qui était devenu connu comme l'approche globale²⁸⁵ ».

Enfin, les Britanniques ont soutenu l'idée de poursuivre les travaux relatifs à l'approche globale dans le cadre des expérimentations multinationales (MNE), puisque l'approche globale était la thématique générale de MNE6, de 2006 à 2008. Comme cela a été expliqué dans la partie de M. Philippe Gros relative au concept d'opérations basées sur les effets, la série des MNE, auxquelles la France participe depuis 2003, consiste en un programme expérimental mis sur pied par l'USJFCOM au début des années 2000 dans le cadre du CD&E²⁸⁶. Ces expérimentations doivent permettre d'évaluer de nouvelles méthodes et de nouveaux outils, pouvant contribuer à améliorer à courte ou moyenne échéance les pratiques en vigueur au sein des forces et de leur environnement.

Les premières expérimentations multinationales ont porté sur la notion de travail collaboratif distant, s'appuyant sur les principes du fonctionnement en réseaux, entre personnels ou cellules d'état-major largement distribués (en Europe, aux États-Unis et en Australie) pour la préparation puis la conduite d'opérations militaires. Les concepts multinationaux d'*Effects-Based Planning* (MNE3) ou d'EBAO (MNE4) y ont été développés. La prise en compte des approches par les effets pour analyser des situations opérationnelles puis préparer et conduire l'action a conduit les forces armées à prendre en considération la mise en œuvre d'instruments tant civils que militaires. Au cours de MNE4, ceci a abouti à la conception et à l'expérimentation d'un groupe interministériel multinational placé auprès d'un état-major de forces, le MNIG (*Multinational Interagency Coordination Group*), jugé utile pour guider les actions DIME prévues dans le concept EBAO de niveau opératif. La dimension stratégique des approches de type EBAO et MNIG a également fait l'objet de premiers développements pendant MNE4, par l'intermédiaire de l'expérimentation limitée « contexte stratégique » pilotée par la France.

²⁸⁵. PETERSEN Friis Arne, BINNENDIJK Hans, BARRY Charles et NIELSEN Peter Lehmann in AYBET Gulnur et MOORE Rebecca R., *Nato in Search of a Vision*, Georgetown University Press, Washington, DC, 2010, p. 79.

²⁸⁶. C'est la division J9 (*Joint Innovation and Experimentation*) du grand commandement interarmées d'USJFCOM qui en a la charge aux États-Unis (voir annexe). La co-localisation d'USJFCOM avec le commandement pour la transformation de l'Otan (ACT), dans la région de Norfolk en Virginie, participe à la diffusion et aux échanges avec la structure militaire de l'Alliance pour ce qui est des nouveaux concepts.

Si l'expérimentation de l'EBAO dans MNE4 au début 2006 n'a pas permis de valider ce concept, ce cycle expérimental a néanmoins initié un dialogue civilo-militaire, tout en illustrant la difficile définition de nouveaux processus facilement exploitables par des acteurs civils et militaires, la nécessité d'assurer la cohérence entre les différents niveaux d'intervention (stratégique, opératif – lorsque celui-ci existe – et tactique) et les nombreux défis liés au partage et à la gestion des connaissances entre les acteurs concernés. Les civils participant au MNIG en ont surtout retiré l'importance d'intervenir « plus haut et plus tôt », soit dès le niveau stratégique et au moment de la planification, plutôt que simplement dans la coordination de la mise en œuvre. Ces leçons, ainsi que l'importance grandissante accordée à l'emploi harmonieux et efficace des instruments civils et militaires pour la prévention, la gestion de crise et la résolution de conflits ont conduit les nations intéressées, à l'issue de MNE4, à retenir le thème de « l'approche globale » (*Comprehensive Approach*) pour le nouveau cycle expérimental MNE5.

Ainsi, MNE5 a offert un nouveau cadre aux Britanniques pour poursuivre leurs travaux sur l'approche globale, qui leur ont permis de développer les relations entre le DCDC et la *Stabilisation Unit*, et ont donné à cette dernière un forum de rayonnement sur le plan multinational. De plus, en choisissant de piloter dans MNE5 un concept et une expérimentation sur la mise en place d'un forum civilo-militaire chargé de planifier et de coordonner l'exécution d'une intervention, les Britanniques ont cherché à formaliser et partager leurs propres retours d'expérience opérationnels d'Irak et d'Afghanistan, portant sur l'importance d'une approche gouvernementale renforcée et de la coordination avec les acteurs externes.

Des initiatives disjointes réunies par l'appellation d'approche globale

Le concept d'approche globale a commencé à réellement s'étendre à partir de 2005-2006, non seulement en raison des efforts d'exportation du Royaume-Uni, mais également parce qu'il permettait d'unifier des initiatives différentes, sous un langage commun et en général perçu comme relativement « neutre » par rapport aux expressions d'« intégration » ou de « coordination ».

En effet, au milieu des années 2000, un certain nombre d'initiatives relatives à la coordination interagences et civilo-militaire dans la gestion

des crises et du post conflit voyaient le jour. MNE a constitué un forum d'échange, mais s'est bien gardé de jouer un rôle normatif ; ainsi, au terme de deux années de développement de concept et d'expérimentation sur l'approche globale, aucune définition commune de ce concept n'était proposée. De plus, lors du « *Comprehensive Approach Seminar* » en juin 2008 à l'issue de MNE6, il était évident qu'il y avait des divergences fortes entre compréhensions de l'approche globale, certains estimant qu'ils « faisaient de l'approche globale » puisqu'ils avaient une PRT, tandis que d'autres avaient une vision beaucoup plus large de la problématique.

Les cycles MNE ont donc permis de constater que de nombreux pays et organisations ont fourni, et continuent à fournir, des efforts dans le sens d'une meilleure coordination. Ils semblent toutefois vouloir garder leur propre appellation pour leurs efforts nationaux, tout en utilisant l'expression d'approche globale pour parler à leurs partenaires. L'expression d'« approche globale » serait en quelque sorte un langage commun et jouerait un rôle de transcodage, permettant à des idées similaires d'être rapidement comprises par un auditoire plus large. De même, dès lors qu'un consensus large s'est formé sur la nécessité de mener une approche globale pour gérer les interventions, la capacité à « faire de l'approche globale » serait devenue un instrument de légitimation institutionnelle sur le plan multinational et sert à affirmer sa place vis-à-vis des autres. L'exemple le plus frappant est celui de l'UE, qui a vanté sa maîtrise de la gamme complète des instruments civils et militaires face à une Alliance atlantique restant centrée sur l'outil militaire ; de même, l'Onu rappelle régulièrement qu'elle aussi est préoccupée par la thématique de l'approche globale, même si ses initiatives et réformes ne portent pas ce nom.

MNE5 – un « forum » de promotion de l'approche globale

MNE5 a été, de manière générale, un forum d'échange important, réunissant notamment des marginaux séquents, pour reprendre une notion de politique publique, issus de nombreux pays, et qui ont formé une réelle communauté d'intérêt.

Comme cela a été dit précédemment, le thème unificateur de MNE5 (2006 à 2008) était celui de l'approche globale. De nombreux sous-domaines expérimentaux ont été étudiés pendant ce cycle, parmi lesquels on peut citer :

- l'activité *Multinational Interagency Strategic Planning* (MNISP), pilotée par la France, consistant à affiner un guide destiné à améliorer la planification interministérielle de niveau stratégique en multinational, le *Strategic Planning Guide* (voir étude de cas EBAO) ;
- la planification, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre d'une intervention, suivant les principes décrits dans le concept civilo-militaire CIP/CIME (*Cooperative Implementation Planning / Cooperative Implementation Management and Evaluation*), co-piloté par le Royaume-Uni (*Development, Concepts and Doctrine Centre* ou DCDC) et les États-Unis (USJFCOM/J9) ;
- la poursuite du développement du concept expérimental EBAO par l'Act de l'Otan, en tant que contribution militaire à l'approche globale.

Le succès majeur de MNE5 a été sa capacité à amener les acteurs civils et militaires à travailler conjointement et à créer une véritable « communauté d'intérêt » autour du thème de l'approche globale²⁸⁷. Des représentants de haut niveau des unités interministérielles nouvellement créées telles que le S/CRS américain, la *Stabilisation Unit* (SU) britannique ou le Start (*Stabilization and Reconstruction Task Force*) canadien ont par exemple tous participé à des activités. Même dans les pays où des réformes structurelles n'avaient pas été mises en place, des représentants civils se sont intéressés aux processus développés.

MNE5 a été clôturé par un séminaire sur l'approche globale (*Comprehensive Approach Seminar*), organisé à l'initiative conjointe des ministères finlandais des Affaires étrangères, de la défense et de l'intérieur. Ce séminaire, qui s'est déroulé à Helsinki en juin 2008, a réuni plus de 200 personnes réparties en seize délégations nationales²⁸⁸ et organisations multilatérales (Onu, UE, Otan, OSCE) pour traiter de la mise en œuvre de l'approche globale par les nations, au sein des organi-

²⁸⁷. Malgré l'absence de représentants de l'Onu dans ces activités, pour des raisons politiques. Pour plus de détails, voir U.S.-Crest : « Travaux d'analyse MNE5 au profit du CICDE, Rapport final », fourniture du 26 novembre 2008, p. 15.

²⁸⁸. Les délégations provenaient des pays suivants : Allemagne, Autriche, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Japon, Norvège, Pologne, République Tchèque, Royaume Uni, et Suède.

sations représentées et dans le cadre des expérimentations multinationales.

Ce séminaire a montré qu'il existait en 2008 un accord général sur la nécessité d'adopter une approche globale à la gestion de crises, alors même qu'en réalité l'expression d'approche globale continuait à être utilisée de manière différente par les uns et les autres, et que des différences considérables demeuraient. Il est ensuite apparu que la notion d'approche globale est souvent comprise comme synonyme d'approche interministérielle ou gouvernementale (*whole of government approach* ou WGA) ; elle peut pourtant en principe aller au-delà du niveau interministériel, pour englober les efforts de mise en cohérence de divers acteurs multinationaux. De nombreux pays ont ainsi fourni des efforts certains pour restructurer leurs processus, capacités ou structures nationaux en ce sens. Les notions d'approche globale ou gouvernementale produisent cependant des changements différents selon les pays : certains mettent l'accent sur le développement de capacités civiles et d'autres sur la mise en place d'outils de planification ou de mécanismes de coordination. Durant ce séminaire, plusieurs nations ont souligné le fait que la mise sur pied de PRT en Afghanistan avait donné une impulsion essentielle pour contraindre leur gouvernement à opérer de manière plus interministérielle²⁸⁹.

De manière générale, il semble possible d'affirmer que si MNE5 a créé une communauté d'intérêt et a constitué un forum pour l'échange d'idées sur le thème de l'approche globale, ce cycle d'expérimentations n'a pas joué un rôle normatif en proposant une définition commune. Ainsi, le rapport officiel du séminaire sur l'approche globale précise bien qu'« *alors qu'il n'existe aucune définition communément acceptée de l'approche globale, il existe un large accord sur le fait qu'elle implique la poursuite d'une approche visant à intégrer les dimensions politique, sécuritaire, de développement, de l'état de droit, des droits de l'Homme et humanitaire des missions internationales*²⁹⁰ ».

²⁸⁹. U.S.-Crest, « Travaux d'analyse au profit du CICDE : rapport intermédiaire », fourniture A.5 du 15 août 2008.

²⁹⁰. RINATOKOSKI Kristiina et AUTTI Mikko (ed), « Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management, based on Comprehensive Approach Seminar 17 June 2008 Helsinki », *Crisis Management Initiative*, p. 9.

Des initiatives nationales diverses en matière de coordination civilo-militaire

MNE5 s'est déroulé dans un contexte d'évolutions nationales importantes, causées plus particulièrement par le nouveau paradigme sécuritaire et par les difficultés éprouvées en Afghanistan et en Irak. Parmi ces évolutions, on peut citer la parution de nouvelles directives, la création de nouvelles structures et la mise en place de nouveaux processus de coordination. Ces évolutions ont renforcé l'intérêt de certains pour MNE5, qui a servi de forum d'échanges entre partisans de ces réformes.

Outre les initiatives britanniques, décrites plus haut, portant le nom de *comprehensive approach* ou de *whole of government approach*, d'autres pays ont également développé leurs réflexions ou mis en œuvre des réformes concrètes en matière de coordination civilo-militaire. Nous nous limiterons ici à décrire les initiatives aux États-Unis et au Danemark – influentes dans le contexte multinational – mais ces deux pays sont loin d'être les seuls à s'être engagés sur cette thématique. Les Pays-Bas par exemple développent une « approche intégrée » nationale, les Canadiens proposent la notion des « 3 D » (défense, développement et diplomatie), et les Allemands utilisent l'expression de « sécurité en réseau » (*networked security*).

Les États-Unis

Une nouvelle dynamique interministérielle nationale s'est développée aux États-Unis à partir de 2004, due à l'émergence d'un nouveau paradigme sécuritaire, liant les menaces terroristes aux États fragiles ou faillis et nécessitant donc des réponses plus globales, mais aussi due aux premiers enseignements des interventions en Irak et, dans une moindre mesure alors, en Afghanistan. La solution à apporter à ces défis est alors perçue par les experts comme étant la même : une mise en cohérence des instruments de pouvoir des États-Unis.

Précédée par de nombreuses publications de *think tanks* quant à l'importance de la coordination interministérielle dans la gestion de crises et le post-conflit, la première réforme concrète est la mise sur pied d'une structure de coordination interagences pour la prévention, la gestion et le post-conflit, au sein du département d'État, le bureau du coordinateur pour la reconstruction et la stabilisation (S/CRS). Une nouvelle dynamique est véritablement lancée avec la publication d'une directive

présidentielle, la NSPD 44, en décembre 2005 relative à la gestion interagences de la reconstruction et de la stabilisation, et de la directive de défense DoDD 3000.05 en novembre de la même année relative au soutien militaire aux opérations dites de stabilité, sécurité, reconstruction et stabilisation. Cette dynamique avait pour but d'améliorer l'efficacité de l'engagement national, initialement dans le contexte de la stabilisation post-intervention mais aussi par extension dans celui de la prévention. La NSPD 44 a formellement confié de nouvelles responsabilités de direction et de coordination de l'action gouvernementale au département d'État et notamment au S/CRS. Ces directives ont été suivies d'une multitude d'autres efforts : propositions de la part du S/CRS de cadres d'appréciation des conflits et de planification, ainsi que tout un système de coordination des efforts gouvernementaux américains ; création par l'USAID d'un bureau pour mieux se coordonner avec le DOD ; intégration d'acteurs civils aux grands commandements régionaux ; développement de capacités civiles déployables ; élaboration de stratégies interministérielles...

Cependant, les États-Unis restent très focalisés sur la dimension interministérielle nationale, avant de s'occuper de la coordination en multinational, estimant qu'ils doivent d'abord « mettre de l'ordre dans leur propre maison ». La mise en cohérence des efforts civils et militaires nationaux revêt trois appellations distinctes : *interagency coordination*, *whole of government approach* et *unified action*. Alors que les termes de **whole of government** et d'**interagences** (*interagency*) recouvrent le processus interministériel interne au gouvernement américain, sans inclure les partenaires internationaux²⁹¹, celle d' *unified action*, qui domine dans les milieux militaires, peut englober des acteurs extérieurs.

L'*unified action*, très présente dans les documents doctrinaux, est définie de la manière suivante : « la *synchronisation, la coordination et/ou l'intégration des opérations militaires avec les activités des entités gouvernementales et non gouvernementales pour réaliser l'unité d'effort*²⁹² ». La JP 3-24, la nouvelle doctrine interarmées relative à la contre-insurrection, précise ensuite que

²⁹¹. JP 1-02, op. cit., « *Interagency* : agences et départements du gouvernement américain, y compris le département de la Défense », « *Interagency coordination* : dans le contexte de l'engagement du département de la Défense, la coordination qui a lieu entre des éléments du département de la Défense et les agences du gouvernement américain engagées dans le but de remplir un objectif ».

²⁹². Joint Publication 1-02, *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*, 12 avril 2001, amendée jusqu'en avril 2010 : « unified action ». Cette définition est reprise par l'ensemble des *Joint Publications* abordant cette thématique.

« *l'action unifiée inclut une approche gouvernementale [whole of government] ou une approche globale qui utilise tous les instruments du pouvoir national*²⁹³ ». La distinction entre les termes « action unifiée » et « approche globale » est peu claire. Cependant, pour M. Robert Brodel de l'USJFCOM *Joint Warfighting Center*, l'expression consacrée est bien celle d'« action unifiée » dans la doctrine ; la notion d'approche globale est utilisée au sens « dictionnaire », pour parler par exemple d'une approche globale vis-à-vis de la planification ou pour une solution donnée, mais non de l'approche globale (« *a comprehensive approach* » et non « *the comprehensive approach* ») en tant que telle.²⁹⁴ Le terme d'« approche globale » n'est donc pas jusqu'à présent formellement défini dans la doctrine interarmées.

Cependant, sans faire l'objet de définition formelle dans la doctrine, ni dans des directives interministérielles, l'expression d'approche globale apparaît dans les discours relatifs à la contre-insurrection et au contre-terrorisme. Ainsi, par exemple, en février 2009, selon l'Ema, « *le général Petraeus a présenté la doctrine Coin (COunter INsurgency) qu'il décrit comme la stratégie de l'« anaconda ». Il s'agit d'étouffer une insurrection en développant une approche globale qui tarit ses ressources, coupe ses lignes logistiques, frappe ses leaders, sépare les éléments les plus durs des insurgés réconciliables, rallie les populations*²⁹⁵ ». De plus, en septembre 2009, le Général Petraeus expliquait : « *pour lutter contre le terrorisme, et je parle du terrorisme au sens large, de l'extrémisme, il faut plus que des unités de forces spéciales ; il faut des approches gouvernementales [whole of government] de contre-insurrection. Beaucoup d'agences gouvernementales différentes, des partenariats civilo-militaires et, encore, une approche globale à ces problèmes est la solution*²⁹⁶ ».

Le Danemark

Suite aux leçons des interventions des années 1990 et à une prise de conscience de l'importance des liens entre sécurité et développement, le Danemark a développé le concept de « *Concerted Planning and Action* »

²⁹³. Joint Publication 3-24, *Counterinsurgency Operations*, p. IV-1.

²⁹⁴. Entretien avec M. Robert Brodel, *Doctrine and Education Group*, USJFCOM Joint Warfighting Center, le 11 janvier 2010.

²⁹⁵. Cité dans le Blog « Secret Défense » de Jean-Dominique Merchet, le 11 février 2009, accessible à : <http://secretdefense.blogs.liberation.fr/defense/2009/02/petraeus-ltatt-m.html>

²⁹⁶. *Petraeus Backs McChrystal on Afghan War*, 25 septembre 2009, United Press International. Accessible à : <http://www.military.com/news/article/petraeus-backs-mcchrystal-on-afghan-war.html>

(CPA) entre 2003 et 2005, suite notamment à une évaluation de la contribution danoise à l'intervention au Kosovo²⁹⁷. La stratégie de ce même nom fut lancée ; il s'agissait d'une initiative conjointe entre les ministères danois des Affaires étrangères et de la Défense, dont le but était de soutenir la stabilisation dans les zones où étaient déployées les forces danoises, en améliorant les synergies entre activités civiles et militaires, donc en permettant aux militaires de faciliter les efforts humanitaires et de reconstruction. Le concept était développé par un groupe au sein de l'administration, tandis que les stratégies et tâches opérationnelles étaient prises en compte par des *task force* mises sur pied dans les pays concernés. Cette politique fut concrétisée par la création d'une ligne budgétaire spécifique, par une formation « *Concerted Planning and Action* » pour les officiers Cimic, et par le déploiement de conseillers civils parmi les troupes danoises. Sur les théâtres, la coordination était l'œuvre des unités de pilotage ou des PRT²⁹⁸. Des structures ont également été créées pour planifier et mettre en œuvre cette politique, au niveau de la capitale ainsi que sur le terrain.

Le Danemark a cherché à « exporter » cette thématique à l'Otan à partir de 2005 (cf. infra).

Des organisations multilatérales mettent en cohérence leurs outils

L'Onu

Le système onusien est un ensemble complexe, composé d'une multitude de départements, d'agences spécialisées, et d'organes subsidiaires avec un rôle important à jouer dans la gestion de crise et des situations post-conflit, mais ayant maintenu une certaine indépendance au fil des années. Avec la transformation de son rôle de maintien de la paix traditionnel au maintien de la paix dit « multidimensionnel » et son investissement dans la consolidation de la paix, l'Onu a dû trouver des solutions pour s'adapter à ces nouveaux contextes. Elle a donc commencé à réfléchir à de nouvelles solutions pour arriver à une meilleure cohérence d'ensemble

²⁹⁷. STEPPUTAT Finn, « Integrated National Approach to International Operations, the Cases of Denmark, UK and the Netherlands », *Danish Institute for International Studies Report* 2009:14, 2009.

²⁹⁸. STEPPUTAT Finn, « Synthesis Report: Civil-Military Relations in International Operations, A Danish Perspective », *Danish Institute for International Studies Report*, 2009:16, avril 2009, p. 7.

à partir du début des années 2000, mais sans utiliser l'expression d'approche globale. D'après le général de brigade Jean Baillaud, chef d'état-major du bureau des affaires militaires au Département des opérations de maintien de la paix, « *l'appellation d'approche globale est rarement utilisée en tant que telle au sein des Nations unies où ce sont davantage les notions d'intégration et la nature multidimensionnelle des missions qui sont mises en avant*²⁹⁹ ». On peut retrouver ces notions par exemple dès 2000 dans le rapport Brahimi ou dans la « Doctrine fondamentale » de 2008. Des initiatives concrètes ont été mises en œuvre, dont la création du bureau de consolidation de la paix ou la mise sur pied de missions intégrées.

Durant le séminaire sur l'approche globale à Helsinki en juin 2008, le représentant spécial adjoint du Secrétaire général de l'Onu pour la République démocratique du Congo (RDC) a présenté la mise en œuvre de l'approche globale par l'Onu. Dans un effort pour améliorer la cohérence d'ensemble des activités des différentes agences de l'Onu, le représentant spécial cumule les fonctions de coordinateur résident et de coordinateur humanitaire pour la RDC, ainsi que de représentant résident du PNUD, ce qui lui permet de gérer des missions intégrées. L'intervenant a rappelé qu'il existait différents niveaux de coordination et d'intégration : l'intégration au niveau stratégique, l'intégration au niveau des programmes ou encore le travail en parallèle ; il a souligné le fait que les acteurs devraient contribuer en fonction de leur avantage comparatif et que sur le terrain, le plus efficace dans la pratique primait sur le théorique.

L'Union européenne

L'UE a fourni de nombreux efforts, sous des appellations variées, pour coordonner ses instruments civils et militaires de gestion de crises. Jusqu'au Kosovo, l'UE s'était cantonnée à intervenir dans les domaines sociaux et économiques, conformément à son image de « puissance civile ». Cependant, les progrès accomplis dans la mise en place de la PESD (Politique Européenne de Sécurité et de Défense), particulièrement de son volet « *gestion civile des crises* », ont contribué à lui ouvrir d'autres champs d'intervention dans la gestion des crises et des environnements post-conflit et la gestion civilo-militaire des crises figure

²⁹⁹. *Approche globale : État des lieux d'un outil conceptuel en construction*, extraits des interventions à la table ronde de l'IHEDN le 6 mai 2010, p. 3, accessible à http://www.ihedn.fr/userfiles/file/debats_fond/approche-globale/Approche_globale-actes_table_ronde_06mai2010.pdf, site consulté le 1^{er} juillet 2010.

parmi les points les plus importants de la Stratégie européenne de sécurité 2003. Ce document, de portée stratégique, établit clairement un lien entre la sécurité et le développement, et, dans le cas de conflits régionaux et d'États en déliquescence, souligne la nécessité de coordonner l'ensemble des instruments : interventions militaires pour rétablir l'ordre, actions politiques, réponses humanitaires, dispositifs économiques et de gestion civile pour la reconstruction. L'analyse du monde post-11 septembre 2001 conforte la décision de l'UE de se consacrer en priorité aux missions de prévention et de gestion de crise, et de développer un volet civil de la PESD. Elle souligne aussi l'importance d'une coordination civilo-militaire. La stratégie européenne de sécurité de 2003 met ainsi en avant la capacité de l'UE à faire face à des menaces multiples : « *À chacune des nouvelles menaces, il faut opposer une combinaison de moyens d'action. L'Union est particulièrement bien équipée pour répondre à des situations aux aspects multiples*³⁰⁰ ». Comme le souligne Frédéric Ramel, « *cette approche intégrée n'est pas nouvelle. Elle apparaît déjà dans la Communication relative à la Prévention des Conflits présentée le 11 avril 2001 par la Commission. La stabilité structurelle dans les pays à risque ne pourra surgir qu'à la condition de combiner un spectre large d'interventions qui relèvent de domaines distincts mais complémentaires : développement économique, démocratie et État de droit, respect de l'environnement, équité sociale, soutien aux médias indépendants, institutions politiques solides. Le but poursuivi consiste à incorporer la prévention des conflits à tous les niveaux de l'action extérieure menée par l'UE (que ce soit sur le plan d'une politique en particulier – développement, commerce – ou sur une thématique transversale comme la drogue, les armes légères, les ressources naturelles, le trafic d'êtres humains*³⁰¹...) ».

De manière générale, dans le domaine des relations extérieures, l'UE souffre d'une dichotomie structurelle entre la Commission et le Conseil. Les instruments à la disposition de l'UE pour la prévention de conflit et la gestion de crise sont ainsi divisés entre ces deux centres de décisions et de nombreux efforts se sont concentrés sur une meilleure coopération et mise en cohérence entre ces deux organes.

Parmi les efforts mis en œuvre, on trouve par exemple la notion de « *EU Civil Military Coordination* » ou CMCO qui apparaît à partir de 2003 et

³⁰⁰. Synthèse de la Stratégie européenne de sécurité de décembre 2003, accessible à : http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/r00004_fr.htm

³⁰¹. RAMEL Frédéric, « L'Union européenne et la sortie des conflits armés : des actions au service d'une culture stratégique », in Aligisakis Maximos (dir), *Europe et sortie des conflits*, 2005.

souligne l'importance de mettre en place une « culture de coordination » parmi les acteurs de l'UE concernés par la planification et la mise en œuvre d'une opération PESD. La création d'une cellule civilo-militaire à l'État-major de l'Union européenne et le renforcement des capacités civiles de gestion de crises ont également amené l'UE à chercher à améliorer sa cohérence interne.

En 2006, l'UE a commencé à réellement mettre en œuvre une approche plus intégrée sur le terrain en Bosnie puisqu'elle a confié au représentant spécial de l'UE la coordination de l'opération militaire Althéa, de la mission de police et de la mission d'observateur, tout en s'appuyant sur l'Otan pour la partie militaire³⁰².

En 2007, un *Crisis Management Concept* pour l'opération Eufor-Tchad était rédigé en commun par les services du Conseil et de la Commission. L'UE cherche à présent à améliorer sa coordination avec les ONG au Tchad, par le biais d'Echo, le bras humanitaire de l'UE³⁰³.

En 2009, la direction de la planification et de la gestion des crises, la CMPD, direction politique civilo-militaire intégrée, était créée et est désormais responsable des opérations civiles et militaires.

L'UE a donc fait des progrès considérables au cours de cette décennie pour mettre en cohérence ses outils. Les représentants soulignent régulièrement en multilatéral que l'UE a une capacité unique à combiner des moyens civils et militaires et qu'elle est donc particulièrement à l'aise dans le domaine de l'approche globale, même si cette expression n'est que très peu utilisée en interne³⁰⁴. Il y a là très clairement une volonté d'affirmation institutionnelle, notamment face à l'Otan. En effet, des difficultés de coordination sur le terrain entre l'Otan et l'UE, notamment en Bosnie, ont pu créer une certaine tension entre ces deux organisations au milieu des années 2000. L'UE a donc vu d'un très mauvais œil l'intérêt croissant de l'Otan pour l'approche globale et a cherché à se présenter comme étant l'organisme le mieux placé pour mettre en œuvre

³⁰². Général d'armée (2S) Henri Bentégeat, ancien président du Comité militaire de l'Union européenne : *Approche globale : État des lieux d'un outil conceptuel en construction*, extraits des interventions à la table ronde de l'IHEDN le 6 mai 2010, p. 22, accessible à http://www.ihedn.fr/userfiles/file/debats_fond/approche-globale/Approche_globale-actes_table_ronde_06mai2010.pdf, site consulté le 1^{er} juillet 2010.

³⁰³. *Ibid*, p. 23.

³⁰⁴. *Ibid*, p. 24.

l'approche globale, étant doté de capacités civiles et militaires de gestion de crises. Ce positionnement reste encore d'actualité.

Le concept se dote de contenus plus concrets

L'Otan s'implique dans l'approche globale

L'approche globale est actuellement un thème important à l'Otan. Alors que ce sujet avait été fortement débattu avant le sommet de Riga en 2006, l'approche globale figure à présent à l'ordre du jour de l'Otan et devrait être « *une composante clé de son nouveau concept stratégique*³⁰⁵ ».

L'intérêt de l'Otan pour l'approche globale peut être retracé à diverses sources. D'abord, suite aux retours des interventions telles que le Kosovo ou l'Afghanistan, l'Otan a réellement intégré l'idée que les opérations actuelles ne peuvent être menées avec succès par le seul outil militaire. L'Otan a donc commencé à développer ses réflexions sur le Cimic, et à chercher des solutions innovantes pour mieux coopérer avec les acteurs civils.

Fin 2004, comme nous l'avons vu, le Danemark a mis son concept de « *Concerted Planning and Action* » à l'ordre du jour de l'Otan, et encouragé la poursuite des réflexions sur ce thème entre 2005 et 2006. Des désaccords politiques sur la nature de la CPA ont rapidement fait surface, et il a donc été souligné que le but de cette approche n'était pas de développer de nouvelles capacités Otaniennes mais plutôt d'améliorer les capacités existantes ainsi que la capacité de l'organisation à coopérer avec d'autres acteurs et à planifier des missions dans ces domaines³⁰⁶. En avril 2006, le Canada, le Danemark, la Hongrie, la Norvège, les Pays-Bas, la République Tchèque et la Slovaquie présentaient un non-papier sur la CPA ; ils ont été rejoints par les États-Unis en septembre 2006³⁰⁷.

Les idées qui sous-tendaient l'approche globale ont été reprises dans la déclaration du Sommet de Riga, publiée par les chefs d'État et de

³⁰⁵. PETERSEN Friis Arne, BINNENDIJK Hans, BARRY Charles et NIELSEN Peter Lehmann in AYBET Gulnur et MOORE Rebecca R., *Nato in Search of a Vision*, Georgetown University Press, Washington, DC, 2010, p. 75.

³⁰⁶. PETERSEN Friis Arne, BINNENDIJK Hans, BARRY Charles et NIELSEN Peter Lehmann in AYBET Gulnur et MOORE Rebecca R., *Nato in Search of a Vision*, Georgetown University Press, Washington, DC, 2010, p. 79.

³⁰⁷. *Ibid.*

gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord. Cette déclaration rappelait que face aux menaces de l'environnement sécuritaire actuel, l'action commune est vitale, à la fois entre nations membres de l'Otan et avec d'autres membres et organismes de la communauté internationale (Onu...)³⁰⁸. De plus, à l'issue du sommet de Riga, la directive politique globale (DPG), un document de haut niveau qui expose la vision et les priorités agréées pour la transformation en cours de l'Otan, reconnaissait l'importance croissante des opérations de stabilisation et du soutien militaire aux efforts de reconstruction. Elle souligne la nécessité d'une approche large vis-à-vis de la sécurité, non seulement en ce qui concerne les instruments de gestion de crises de l'Otan, mais aussi l'amélioration de la coopération de l'Alliance avec des pays non-membres, des institutions et des organisations, en vue d'une collaboration plus efficace pour la planification et la conduite d'opérations³⁰⁹. La DPG précise « *Bien que l'Otan n'ait pas besoin de développer des capacités destinées strictement à des fins civiles, il lui faut, en tenant compte des arrangements existants, améliorer sa coopération pratique avec les Partenaires, les organisations internationales compétentes et, au besoin, des organisations non gouvernementales, afin de collaborer plus efficacement dans la planification et la conduite de ses opérations.*³¹⁰ ».

Au sommet de Bucarest, en avril 2008, la déclaration des chefs de l'Otan rappelle que : « *L'expérience en Afghanistan et dans les Balkans montre que la communauté internationale doit agir en collaboration plus étroite et adopter **une approche globale** pour affronter avec succès les défis de sécurité d'aujourd'hui et de demain. La mise en œuvre efficace d'une approche globale exige que tous les acteurs importants y coopèrent et y contribuent, de même que les organisations non gouvernementales et les instances locales compétentes. À cette fin, il est essentiel que tous les grands acteurs internationaux agissent de manière coordonnée et fassent usage d'une vaste gamme d'instruments civils et militaires dans un effort concerté qui tienne compte de leurs mandats et de leurs atouts respectifs. Nous avons entériné un plan d'action comprenant une série de propositions pragmatiques pour le développement et la mise en œuvre de la contribution de l'Otan à une approche globale. [...]* Nous

³⁰⁸. Otan, Communiqué de presse, Déclaration du Sommet de Riga, publiée par les chefs d'état et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique nord tenue à Riga, 19 novembre 2006, paragraphe 2, accessible à <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150f.htm>

³⁰⁹. SAVEREUX Paul, « La directive politique globale : un abécédaire », *La Revue de l'Otan*, printemps 2007, accessible à <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue1/french/art2.html>

³¹⁰. Directive politique globale, entérinée par les chefs d'État et de gouvernement de l'Otan, Riga, le 29 novembre 2006, accessible à <http://www.nato.int/docu/basicxt/b061129f.htm>

chargeons le Conseil en session permanente de procéder à la mise en œuvre de ce plan d'action à titre prioritaire et de le garder continuellement à l'examen en tenant compte de tous les développements en la matière ainsi que des enseignements tirés³¹¹ ».

Depuis ce sommet, l'Otan s'efforce d'améliorer ses propres instruments de gestion des crises et de renforcer son aptitude à travailler avec les pays partenaires, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et les autorités locales des pays dans lesquels l'Otan intervient³¹².

L'Otan développe actuellement des propositions relatives à l'approche globale dans cinq domaines de travail essentiels³¹³ :

- La planification et la conduite d'opérations ;
- Le retour d'expérience, la formation, l'instruction et les exercices ;
- Le renforcement de la coopération avec des acteurs extérieurs à l'Otan ;
- La communication ;
- La stabilisation et la reconstruction.

De même dans la déclaration sur la sécurité de l'Alliance à des chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du NAC à Strasbourg/Kehl en avril 2009, l'intention de l'Alliance de renforcer sa coopération avec d'autres acteurs internationaux dont l'Onu, l'EU, l'OSCE, et l'AU dans la poursuite d'une approche globale est également soulignée. Cependant, pour certains, la division du travail et les modes de coopérations entre l'Otan et l'UE seraient peut-être les obstacles les plus importants au développement de l'approche globale par l'Alliance³¹⁴.

L'Otan a conscience de la méfiance que suscite son intérêt pour l'approche globale et en prend note dans le rapport des experts sur le prochain concept stratégique : « *D'aucuns ont interprété ce « global » comme*

³¹¹. Déclaration du Sommet de Bucarest publiée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Bucarest le 3 avril 2008, accessible à <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049f.html>

³¹². *Dossier de l'Otan : Une approche globale.* Accessible à <http://www.nato.int/issues/comprehensive-approach/index-f.html>

³¹³. *Dossier de l'Otan : Une approche globale.* Accessible à <http://www.nato.int/issues/comprehensive-approach/index-f.html>

³¹⁴. PETERSEN Friis Arne, BINNENDIJK Hans, BARRY Charles et NIELSEN Peter Lehmann in AYBET Gulnur et MOORE Rebecca R., *Nato in Search of a Vision*, Georgetown University Press, Washington, DC, 2010, p. 77.

une volonté de l'Otan d'exercer une position dominante dans le monde ou de placer les organisations civiles sous contrôle militaire. Rien n'est moins vrai : l'approche globale, ce n'est pas une question de hiérarchie, c'est reconnaître que la sécurité a des dimensions militaires, politiques, économiques et sociales. Il s'en suit dès lors que la construction de la sécurité nécessitera souvent de travailler avec un ensemble bien choisi de partenaires pour assembler les différentes pièces d'une seule et même stratégie³¹⁵ ».

De même, pour le général Abrial : *« Nous réfléchissons à l'« approche globale » : nous savons qu'il n'y a pas de solution militaire pure, mais que nulle solution n'existe sans soutien militaire fort. Les militaires sont souvent les premiers arrivés sur le terrain, et sont, par nature, bien organisés. Ils doivent pouvoir agir avec d'autres acteurs, étatiques ou non³¹⁶ ».*

Ainsi, l'approche globale de l'Otan se concentre sur les relations avec d'autres organisations ou acteurs importants dans les théâtres d'opérations et il est rappelé que l'Otan n'est qu'un acteur à intervenir au sein d'une approche globale.

Si le langage qui entoure l'approche globale se concentre sur les retours d'expérience des opérations récentes, les liens avec l'approche par les effets ne sont pas pour autant totalement oubliés. En effet, pendant un certain temps, l'EBAO était conçu comme pouvant représenter la contribution militaire à l'approche globale. Dans un rapport global développé par ACO et ACT sur l'état des réflexions sur l'*Effects Based Thinking* diffusé le 2 février 2010³¹⁷, les confusions qui ont pu exister à l'Otan entre la notion d'EBAO et celle d'approche globale sont soulignées. D'après ce document, le comité militaire de l'Otan a proposé la définition suivante de l'EBAO : *« l'application cohérente et globale des divers instruments de l'Alliance, combinée avec la coopération pratique avec les acteurs non Otaniens pertinents, afin de créer les effets nécessaires à l'atteinte des objectifs planifiés et en fin de compte, de l'état final recherché par l'Otan³¹⁸ ».* Cette définition de l'EBAO semble avoir été trop proche de celle de l'approche globale ; si

³¹⁵. Otan 2020 : Une sécurité assurée, un engagement dynamique, analyse et recommandations du groupe d'experts pour un nouveau concept stratégique de l'Otan, 17 mai 2010, p. 24.

³¹⁶. http://mobile.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2009/12/18/dans-le-conflit-en-afghanistan-nulle-solution-n-existe-sans-soutien-militaire-fort_1282600_3216.html, *Le Monde*, 19 décembre 2009.

³¹⁷. Ce rapport avait été mandaté par le comité militaire de l'Otan en octobre 2009.

³¹⁸. Définie dans MCM-0052-2006, MC Position on an *Effects Based Approach to Operations*, du 6 juin 2006.

le rapport souligne que l'idée de l'approche globale est arrivée à une orchestration des divers efforts de la communauté internationale, alors que l'EBAO cherche avant tout à améliorer la cohérence interne à l'Otan et de ses propres outils de gestion de crise, il propose néanmoins l'abandon de cette définition de l'EBAO afin d'éviter toute confusion.

La France se lance dans l'approche globale

La France a suivi et participé aux débats qui entouraient l'approche globale, mais a longtemps tardé à développer sa propre position sur le sujet. Suite aux opérations en Bosnie et au Kosovo, la France a développé des réflexions quant à la gestion et à la sortie de crise, mais s'est longtemps tenue à l'écart de la problématique de l'approche globale comme de la coordination interministérielle dans le cadre de la gestion de crise, préférant continuer à regarder la problématique de la coordination civilo-militaire sous l'angle de la coordination entre militaires français et organisations internationales ou non gouvernementales, mais sans chercher à conceptualiser ces relations.

La France a commencé à développer ses réflexions sur l'approche globale et sur la coordination interministérielle de gestion de crise de manière quasiment simultanée. L'impulsion est certainement venue au moins en partie du *Livre blanc* sur la défense et la sécurité nationale. Celui-ci souligne la nécessité d'une approche globale dans le règlement des crises extérieures actuelles en constatant que « *la complexité des crises internationales oblige à définir des stratégies réunissant l'ensemble des instruments diplomatiques, financiers, civils, culturels et militaires, aussi bien dans les phases de prévention et de gestion des crises proprement dites, que dans les séquences de stabilisation et de reconstruction après un conflit* ». ³¹⁹ Le Livre Blanc précise également que « *la montée en puissance, sur le plan national, d'une organisation interministérielle permettant le soutien aux efforts de stabilisation et de reconstruction est nécessaire et urgente. Elle assurera l'interface avec les structures homologues déjà mises en place chez nos partenaires et vis-à-vis des instances internationales, notamment européenne* ». ³²⁰

L'expression d'approche globale apparaît progressivement dans les concepts français, à partir de 2008. Elle émerge sous le vocable de « démarche globale » dans le *concept de gestion de crise* ³²¹, puis est très

³¹⁹. Le *Livre Blanc* sur la Défense et la Sécurité nationale, juin 2008 p. 58.

³²⁰. Le *Livre Blanc* sur la Défense et la Sécurité nationale, juin 2008, p. 202.

³²¹. PIA 00.150, op. Cit., p. 13.

largement employée notamment dans le *concept de contribution des forces armées à la stabilisation*³²². Les aspects « interministériels » sont également présents dans les concepts de cette époque.

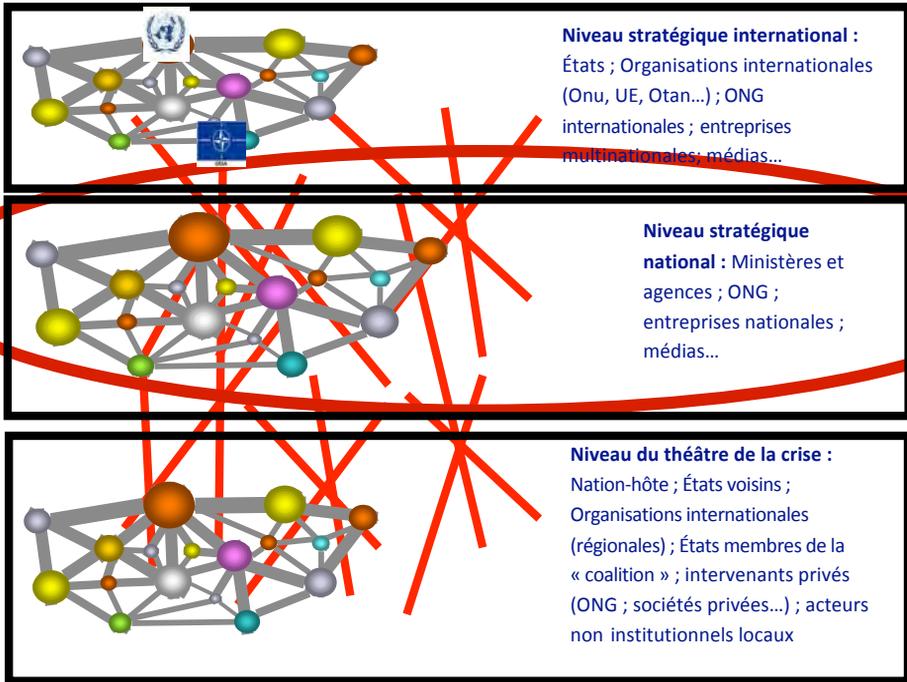
En 2009, le rapport du préfet Dussourd « Améliorer la gestion civilo-militaire des crises extérieures » mettait en évidence les besoins accrus en termes de coordination civilo-militaire. Cette même année, l'Élysée et Matignon ont mandaté le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) pour élaborer une stratégie interministérielle pour la gestion civilo-militaire des crises extérieures et proposer une organisation interministérielle *ad hoc* ; la stratégie a été validée en décembre 2009. En janvier 2010 se tenait sous la direction du secrétariat général du MAEE le premier « comité de pilotage de haut niveau » dédié à la gestion interministérielle des crises extérieures, tandis qu'en février 2010 était créée au Quai d'Orsay la *task force* interministérielle, organe permettant la coordination interministérielle pour la gestion des crises extérieures³²³.

Pour le CICDE, qui pilote les réflexions conceptuelles sur le sujet de l'approche globale pour le ministère de la défense, les acteurs partagés dans l'approche globale peuvent l'être entre trois niveaux : le niveau stratégique international, le niveau stratégique national et le niveau du théâtre de la crise. La stratégie interministérielle et la mise sur pied du comité de pilotage de la *task force* se situent au deuxième niveau.

³²². PIA 00.151. du 2 février 2010

³²³. Présentation du colonel Randal Zbienen, « La stratégie interministérielle pour la gestion civilo-militaire des crises extérieures », Premier séminaire de la communauté doctrinale française, le 5 mai 2010 à l'École Militaire.

DU NETWORK-CENTRIC À LA STABILISATION :
ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE



LES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS L'APPROCHE GLOBALE³²⁴

Le CICDE a développé des « Éléments pour une réflexion doctrinale sur l'approche globale » en novembre 2009³²⁵ qui ont été formalisés en une réflexion doctrinale en mai 2010³²⁶. Une réflexion doctrinale n'a pas de statut officiel dans la hiérarchie conceptuelle et doctrinale mais peut être utilisée pour « défricher » un domaine, ou être un moyen de diffusion d'idées plus informel. Ces deux documents replacent le travail sur l'approche globale dans le contexte du *Livre blanc* et des orientations du rapport du préfet Dussourd, et notent l'intérêt de l'Otan pour l'approche globale ainsi que son inscription probable dans le concept stratégique. Le

³²⁴. Présentation du Colonel Randal Zbienen, « La stratégie interministérielle pour la gestion civilo-militaire des crises extérieures », Premier séminaire de la communauté doctrinale française, le 5 mai 2010 à l'École Militaire.

³²⁵. Fiche du CICDE, Capitaine de vaisseau Suard, Colonel Zbienen : objet « Éléments pour une réflexion doctrinale sur l'approche globale », numéro 209 DEF/CICDE/SEC-CENT/NP du 13 novembre 2009.

³²⁶. Fiche du CICDE, Capitaine de vaisseau Suard : objet « Réflexion doctrinale sur l'approche globale », numéro 100 DEF/CICDE/SEC-CENT/NP du 11 mai 2010.

premier document note également au sujet de l'approche globale que « *ce concept très englobant (« concept valise») recourre des acceptations différentes et mériterait d'être précisé de façon à devenir plus opératoire*³²⁷ ». La parution de cette réflexion doctrinale devrait être suivie par la publication d'un concept relatif à l'approche globale, qui était en cours de développement au moment de la finalisation de cette étude.

La réflexion doctrinale limite le concept d'approche à la gestion de l'instabilité dans des pays faillis ou fragiles mais précise que l'approche globale pourrait être appliquée à d'autres formes de crise si nécessaire³²⁸.

Pour le moment la France retient la définition suivante de l'approche globale : « *L'approche globale vise à la prévention ou au règlement durable et rapide d'une crise par la synergie des actions réalisées par les différents intervenants dans les domaines de la gouvernance, de la sécurité et du développement économique et social. Elle allie collaboration entre acteurs partageant une même vision finale et coordination avec les autres acteurs présents sur le théâtre. Elle nécessite, dès que possible, une appropriation par la nation hôte ou les représentants locaux de la solution recherchée. Elle favorise les conditions permettant de satisfaire au plus vite les aspirations légitimes de la population. Enfin, elle cherche à associer les acteurs régionaux à cet effort*³²⁹ ».

En ce qui concerne les modalités d'application de l'approche globale, son succès passe par l'existence d'une organisation nationale adaptée à la participation à une approche globale ; la capacité d'une organisation internationale à conduire une telle approche ; une synergie entre actions civiles et militaires ; une adhésion du pays hôte³³⁰. La contribution des forces armées à l'approche globale fait l'objet de développements particuliers.

Pour le moment, à notre connaissance, le ministère de la défense est le seul acteur français à avoir développé des réflexions plus poussées sur l'approche globale alors que les ministères civils restent largement

³²⁷. Fiche du CICDE, Capitaine de vaisseau Suard, Colonel Zbienen : objet « Éléments pour une réflexion doctrinale sur l'approche globale », *op. cit.*

³²⁸. Fiche du CICDE, Capitaine de vaisseau Suard : objet « Réflexion doctrinale sur l'approche globale », *op. cit.*, p. 6.

³²⁹. Lettre du CEMA, l'amiral Edouard Guillaud relative à l'approche globale, annexe I, Document Cadre sur l'approche globale, p. 4.

³³⁰. Fiche du CICDE, Capitaine de vaisseau Suard : objet « Réflexion doctrinale sur l'approche globale », *op. cit.*, p. 11.

silencieux sur la question, mis à part quelques réflexions en ce sens dans le *Livre blanc* du MAEE, s'intéressant plutôt à la question de la gestion interministérielle des crises. Le CICDE, quant à lui, a développé ses réflexions sur ce sujet afin d'une part de « défricher » le sujet, mais aussi de consolider une position des armées vis-à-vis des autres ministères ainsi que par rapport aux forums multinationaux intervenant sur cette question, et afin aussi de réfléchir aux « lignes rouges » pour la défense³³¹. Il est donc intéressant de noter que la participation à des forums multinationaux, tels que le MIC, peut donner une impulsion aux réflexions françaises sur un concept donné.

Conclusions : un accord de principe mais des variances dans la mise en œuvre

Un concept appliqué de manière différente selon les pays et organisations

De manière générale, s'il existe un consensus large autour de l'approche globale, il n'y a toujours pas de compréhension partagée sur sa définition exacte ni sur les modalités de sa mise en œuvre. Est-ce un accord sur les objectifs et les plans mais une division des tâches entre civils et militaires ? Est-ce une intégration des efforts du niveau stratégique jusqu'au niveau tactique ? Est-ce que l'approche globale englobe les efforts en multinational ou simplement ceux en national ? En l'absence de réponses à ces questions, il sera difficile de donner au concept d'approche globale un contenu réel, reflétant un consensus entre tous les acteurs qui ont à intervenir de la prévention des conflits, à la gestion des crises et au post-conflit.

Il existe donc des manières très différentes d'aborder le sujet de l'approche globale. Par exemple, là où certains mettent l'accent sur le développement de capacités – civiles en particulier –, d'autres se concentrent sur l'élaboration de processus ou organisations destinés à améliorer la planification et la gestion d'opérations. Ainsi, par exemple, l'approche canadienne est plutôt structurelle alors que celle des Finlandais est axée sur des processus. Pour le S/CRS américain, le point clé est de disposer de capacités civiles d'urgence ; ce point de vue ne

³³¹. Parmi ces lignes rouges : éviter l'extension des missions militaires à des tâches qui devraient être prises en compte par des civils, et maintenir la chaîne de commandement Président – CEMA – commandant de force

semble pas entièrement partagé par d'autres pays, qui lors de la *Comprehensive Approach Seminar* de juin 2008, mettaient plutôt l'accent sur une meilleure organisation interministérielle de leur gouvernement.

L'imbrication des activités d'acteurs et la futilité pour un acteur d'agir isolément dans les contextes de gestion de crise et de post-conflit sont à présent largement acquises. Il existe également un accord général sur les bienfaits d'une meilleure mise en cohérence des efforts des divers acteurs. Dans le sens où l'approche globale représente ces points, elle est majoritairement soutenue.

Les blocages, en revanche, surviennent lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre cette approche globale :

- d'une part, il y a une certaine méfiance de la part de certains civils, qui voient en l'approche globale un outil utilisé par les militaires pour « instrumentaliser » les acteurs civils, notamment dans le cadre de la contre-insurrection ;
- d'autre part, il existe certaines méfiances institutionnelles, vis-à-vis par exemple de l'appropriation de l'approche globale par l'Otan. Pour les critiques, l'Otan n'a pas à se préoccuper de l'approche globale puisqu'il s'agit d'un outil militaire, et en ce faisant outrepasser ses droits.
- Enfin, il existe des réticences naturelles pour des raisons de logiques organisationnelles. Déjà, les structures et organisations bureaucratiques des États et grandes institutions multilatérales se montrent très difficiles à réformer ; les efforts en ce sens se heurtent à des résistances bureaucratiques liées à la peur de se retrouver « perdants » de la réforme, par exemple en cédant une partie de son pré-carré à un autre acteur ou en se trouvant dans une position de subordination. Essayer de réformer pour arriver à une meilleure cohérence en multinational présente les mêmes défis, mais encore plus exacerbés puisqu'il n'existe aucune capacité de contrainte sur une nation ou organisation qui n'est pas la sienne.

Les inquiétudes et résistances mentionnées ci-dessus sont encore accentuées par des différences inhérentes entre la conception de la « raison d'être » de l'approche globale : consolidation de la paix, contre-insurrection, stabilisation ont tous des impératifs différents.

Application de la grille d'analyse

La multitude d'acteurs intéressés par l'approche globale et les différences soulignées entre la substance et l'étiquette font qu'il est difficile d'appliquer la grille d'analyse à ce concept. Un effort sera cependant fait pour l'appliquer à deux cas précis – celui du Royaume-Uni et celui de l'Otan – où il y a un recouvrement assez substantiel entre l'étiquette et le contenu. Il semblerait précoce d'inclure la France, dont la vision du concept d'approche globale est encore en pleine construction.

Tableau n° 2 : GRILLE D'ANALYSE DU CAS D'ETUDE APPROCHE GLOBALE

	COMPREHENSIVE APPROACH UK	COMPREHENSIVE APPROACH DE L'OTAN
CAUSE DE L'INNOVATION	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>TOP-DOWN</i> et issues du Retex ➤ Leçons des années 1990 soulignent la multiplicité des acteurs et la déconnection de leurs efforts. ➤ Les nombreuses difficultés en Irak, notamment en ce qui concerne les relations DfID-Mod, renforcent l'idée chez les militaires d'arriver à une meilleure cohérence d'ensemble. ➤ Les réflexions sur l'EBA fournissent un moteur supplémentaire. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>TOP-DOWN</i> et issues du Retex. ➤ Leçons des années 1990 font clairement apparaître la nécessité pour l'Otan de mieux coordonner ses efforts avec ceux d'autres acteurs. ➤ Soulignent la multiplicité des acteurs et la déconnexion de leurs efforts.
FINALITE DU NOUVEAU CONCEPT	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Volonté des militaires de faire prendre conscience au politique que les militaires ne pouvaient pas gérer seuls les opérations de stabilisation. ➤ Concept développé avant tout par les militaires dans le but d'ouvrir le dialogue avec les civils afin d'arriver à une meilleure cohérence d'ensemble en opérations. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Manière pour l'Otan de faire appel à l'expertise extérieure grâce à des approches plus formalisées.
EMERGENCE DU CONCEPT	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Réflexions autour des « <i>drivers of conflict</i> » suite à l'intervention au Kosovo. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Initiative danoise de la « <i>Concerted Planning and Action</i> », rejoint

DU NETWORK-CENTRIC À LA STABILISATION :
ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE

	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Conceptualisation au sein du JDCC. 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ par les Britanniques avec la « <i>comprehensive approach</i> ». ➔ Intérêt de l'Otan pour l'EBAO l'incite à explorer l'approche globale.
MODES ET MECANISME DE DIFFUSION DU CONCEPT	<ul style="list-style-type: none"> ➔ <i>Joint Discussion Note</i> ➔ « <i>Comprehensive Approach</i> ». ➔ Utilisation de la présidence britannique de l'UE pour exporter le concept vers l'UE. ➔ « Partenariat » officieux avec le Danemark pour le diffuser vers l'Otan. ➔ Utilisation du forum MNE. ➔ Propagation renforcée par la <i>Stabilisation Unit</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Intégration aux déclarations des grands sommets. ➔ Développement d'un plan d'action. ➔ Intégration probable au concept stratégique.
INSTITUTIONNALISATION	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Création, puis renforcement progressif, de la <i>Stabilisation Unit</i> (arrive à trouver sa place dans le dispositif institutionnel). ➔ L'approche globale ne figure pourtant pas dans la doctrine. 	N'est pas encore institutionnalisé.
APPROPRIATION	Totalement acquise sur le principe mais pas nécessairement sur les modalités.	<p>Trop tôt pour dire, même si cela semble en bonne</p> <p>voie d'appropriation, peut-être précisément parce</p> <p>que le concept reste flou ?</p>

Conclusions

À l'heure actuelle, l'expression d'approche globale est omniprésente dans les discours relatifs aux environnements conflictuels – que ce soit dans le cadre de la stabilisation, de la contre-insurrection, de la consolidation de la paix ou des États fragiles. L'omniprésence de cette expression en fait un élément du référentiel normatif commun et donne l'illusion de

renvoyer à une compréhension commune de la substance qui se trouve derrière le concept. Or, si la notion d'approche globale correspond globalement à l'idée que la résolution de problèmes complexes tels que les environnements conflictuels implique une action relativement concertée entre divers acteurs, elle ne permet pas une compréhension des modalités d'application de cette idée, pour lesquelles il existe des différences marquées.

On pourrait dire que face à un référentiel global que serait celui de l'intersection entre sécurité et mondialisation, l'approche globale serait un référentiel sectoriel, mais ce pour plusieurs secteurs, avec des expériences et motivations différentes. Cependant, les acteurs de ces différents secteurs n'ayant pas la même vision du monde, ils ne peuvent avoir le même référentiel cognitif, alors qu'ils ont le même référentiel normatif, puisqu'ils s'accordent sur le principe général que l'approche globale doit permettre une meilleure efficacité dans les opérations. C'est cet écart entre référentiel cognitif et normatif qui explique les difficultés considérables à harmoniser les points de vue sur l'approche globale lorsqu'il s'agit de développer un référentiel instrumental, puisque chacun a une idée différente des outils à appliquer.

En effet, de nombreux efforts sont en cours pour appliquer la « philosophie » de l'approche globale, mais tendent à rester internes à un pays (réformes interministérielles) ou à une organisation. La plupart de ces efforts ont leurs noms propres – approche intégrée, CMCO, CPA, etc. – et l'expression d'approche globale sert de langage commun en multinational. De même, comme il a été dit plus haut, la capacité à « faire de l'approche globale » serait devenue un instrument de légitimation institutionnelle sur le plan multinational et sert à affirmer sa place vis-à-vis des autres. Ainsi, le concept d'approche globale peut être un enjeu de positionnement politique : par exemple, pour l'UE, c'est une manière d'affirmer sa pertinence en rappelant qu'elle dispose d'une gamme complète d'outils civils et militaires ; pour l'Otan, on peut dire qu'il s'agit d'un enjeu « existentiel » lui permettant de s'adapter aux nouveaux contextes et de rester efficace ; pour l'Onu, il s'agit de démontrer ses capacités face aux attaques (notamment suite aux opérations des années 1990) et enfin, pour les militaires, issus de divers pays, il s'agit d'un moyen pour marteler au politique que l'outil militaire n'est pas une panacée et ne peut résoudre à lui seul des problèmes complexes : d'autres actions et acteurs doivent être engagés en parallèle. Cependant, outre le rôle de langage unificateur de la notion d'approche globale, on voit aussi des efforts pour doter le concept d'une substance plus définie.

C'est notamment le cas à l'Otan où un groupe de travail cherche à appliquer l'approche globale dans des domaines précis ; il est donc possible de se poser la question de savoir si, *in fine*, l'Otan se sera « appropriée » le concept d'approche globale. Il nous semble en effet tout à fait possible que si l'approche globale commence à avoir un sens très précis dans l'Otan, cette notion ne pourra plus jouer le même rôle fédérateur et qu'une autre expression devra donc être trouvée. À l'inverse, il est également possible que l'omniprésence de l'expression rende quasiment impossible le rayonnement d'une substance plus précise qui pourrait lui être rattachée. Il serait particulièrement difficile de doter le concept d'approche globale d'un cadre applicatif trop précis et transverse étant donné la multiplicité des acteurs concernés. Des applications concrètes en interministériel national ou au sein d'organisations sont déjà difficiles pour les raisons citées ci-dessus ; il nous semble donc illusoire de chercher à développer un cadre applicatif trop contraignant de l'approche globale pour l'ensemble des acteurs concernés. À notre sens, la seule manière de promouvoir une approche globale plus unifiée en multinational serait de s'en tenir à promouvoir l'adoption de principes d'action similaires entre partenaires ainsi que de mécanismes de coordination, tout en reconnaissant qu'une coordination parfaite sera impossible à atteindre.

ÉTUDE DE CAS : LES CONCEPTS LIÉS À LA GUERRE IRRÉGULIÈRE ; CONTRE-INSURRECTION ET STABILISATION

Les notions de guerre irrégulière, stabilisation et contre-insurrection ne recouvrent pas exactement les mêmes activités, n'ont pas le même statut dans la stratégie et la doctrine, mais sont étroitement imbriquées. Elles sont souvent abordées ensemble dans la littérature stratégique actuelle, en partie en raison d'une imprécision terminologique récurrente, mais aussi parce qu'elles recouvrent des activités difficilement dissociables.

Par ailleurs, il faut souligner que des concepts tels que les PRT et la *comprehensive approach* s'inscrivent dans le cadre des campagnes de stabilisation et de contre-insurrection, si bien que l'origine et le développement de toutes ces notions sont liés.

L'intérêt pour ces activités s'est manifesté à la suite de la campagne *Iraqi Freedom* et de l'évolution de l'engagement occidental en Afghanistan. Il s'agit pour les appareils de défense de prendre en compte les problèmes rencontrés sur le terrain et de s'adapter à une forme de conflictualité qui n'avait jusque là qu'une place secondaire. Bien que de nouvelles doctrines et organisations soient produites à cet effet, les solutions adoptées sont en grande partie la remise à jour de concepts déjà existants, en particulier en ce qui concerne la contre-insurrection. Il ne s'agit donc pas d'innovation à proprement parler, mais plutôt de la redécouverte de types et de principes de campagnes. Celle-ci ne se produit pas de manière similaire dans tous les pays occidentaux concernés par les engagements « irréguliers » :

- Dans certains cas, les institutions de défense sont amenées à retrouver des concepts qu'elles avaient préféré « oublier », mais qui semblent désormais devoir s'imposer au premier rang de leurs préoccupations. Cette situation est en premier lieu celle des États-Unis.
- Pour d'autres armées, il s'agit plutôt d'adapter des cadres normatifs existants et de réévaluer l'importance de types d'engagement qui sont loin d'être nouveaux. Cela vaut par exemple pour la Grande-Bretagne.

Cette étude porte essentiellement sur le cas américain, d'abord parce que le regain d'intérêt pour les campagnes « irrégulières » vient des États-Unis et de leur engagement dans la guerre contre la terreur ; ensuite, d'un point de vue méthodologique, la documentation et les informations disponibles sur le développement conceptuel américain permettent de mener une analyse plus approfondie que pour les autres pays. À titre complémentaire, les positions et la démarche des armées britanniques seront toutefois abordées de manière succincte³³².

Pour analyser le développement conceptuel lié à la guerre irrégulière, il est d'abord nécessaire de clarifier les notions qui y sont associées et de préciser les liens établis entre elles par les appareils de défense occidentaux.

³³². Le cas de la France est traité séparément en fin de section.

Dans un deuxième temps, on s'attachera à décrire la manière dont les concepts ont été développés, puis se sont plus ou moins implantés dans les institutions.

À partir de ces éléments, tirés de la littérature et des entretiens réalisés, une dernière partie sera consacrée à l'analyse des modalités « d'innovation ». Si plusieurs approches théoriques peuvent être envisagées pour expliquer la redécouverte des concepts liés à la guerre irrégulière, il est néanmoins difficile d'appliquer un modèle susceptible de rendre compte de la complexité des enjeux et processus mis en œuvre. On appliquera donc dans cette étude la grille d'analyse présentée en introduction et élaborée à partir des questionnements et hypothèses pertinents issus des recherches sur l'innovation militaire.

Des notions imbriquées

Depuis que les campagnes d'Irak et d'Afghanistan ont entraîné les armées de la coalition menée par les États-Unis à tenter de reconstruire des structures étatiques en dépit de l'opposition de combattants « irréguliers », le problème posé par cette forme d'engagement est devenu central dans le débat stratégique occidental. La première difficulté qui apparaît est celle de la qualification du phénomène : faut-il parler de stabilisation et reconstruction ou de contre-insurrection ? Ces deux notions sont souvent associées, parfois confondues. Plus largement, elles semblent relever d'une forme de « guerre irrégulière », dont les contours restent flous mais qui se définit au moins par opposition au conflit conventionnel.

Les trois « concepts » étudiés sont donc d'abord liés par leur application plus ou moins concomitante aux campagnes en cours. Cela alimente ensuite une certaine confusion terminologique, qui affecte plus généralement les « opérations autres que la guerre » et particulièrement les conflits non conventionnels. Le problème n'est pas récent. Le grand spécialiste du sujet au début des années 1960, Bernard Fall, remarquait lors d'une conférence donnée en 1963 la multiplicité des termes en vigueur aux États-Unis³³³. À la fin des années 1980, Howard Dixon relevait plus de cinquante noms donnés aux « conflits de faible

³³³. Il notait par contraste que les experts français utilisaient seulement l'expression « guerre révolutionnaire ».

intensité³³⁴ », parmi lesquels « *revolutionary war, small wars ... guerilla wars* ». En 2006, une étude du *Joint warfighting center* relève encore trente expressions considérées comme synonymes pour désigner des activités militaires « irrégulières³³⁵ ». Finalement, un rapport de la Brookings de 2009 consacré à l'évaluation des progrès en Irak et en Afghanistan s'intitule *Assessing Counterinsurgency and Stabilization Missions* et ne fait aucune distinction entre les deux notions :

- L'évolution historique des termes explique en partie la confusion dans la littérature. En effet, la doctrine militaire américaine a évolué dans la désignation des phénomènes et les notions de stabilisation/contre-insurrection/guerre irrégulière ont pu décrire les mêmes activités à des périodes différentes. Par ailleurs, on verra qu'il existe des préférences au sein des différentes institutions, les amenant à privilégier l'emploi d'un terme plutôt qu'un autre pour désigner un phénomène identique.
- Finalement, si l'on considère le fond plutôt que l'aspect sémantique, les orientations militaires qu'implique la redécouverte de ces notions vont dans le même sens. La prise en compte par les appareils de défense de la guerre irrégulière et de la contre-insurrection est indissociable, et le développement des capacités de stabilisation est indispensable dans les deux cas. Selon David Ucko, « *bien que les termes ne soient pas totalement interchangeables* », les campagnes de contre-insurrection et de stabilisation « *se recourent clairement*³³⁶ ». Ainsi, dans son étude de l'adaptation des armées américaines, l'auteur traite ensemble du développement des notions de guerre irrégulière, stabilisation et contre-insurrection.

Toutefois, pour la clarté de l'analyse, il est préférable de commencer par présenter les notions séparément, tout en faisant apparaître les rapports conceptuels qui existent entre elles.

³³⁴. DIXON Howard L., « Low intensity conflict: Overview, definitions and policy concerns », cité in Waddell Ricky Lynn, *The Army and peacetime low intensity conflict, 1961-1993*, Columbia University, 1994, p. 3.

³³⁵. « *Irregular Warfare is used loosely as a synonym for unconventional warfare, asymmetric warfare, guerrilla warfare, partisan warfare, nontraditional warfare, low intensity conflict, insurgency, rebellion, revolt, civil war, insurrection, revolutionary warfare, internal war, counter insurgency, subversive war, war within a population, intrastate war, internal development, internal security, internal defense, stability, law and order, nation building, state building, small war, peacemaking, peacekeeping, fourth generation warfare (4GW), and global war on terror (GWOT)* ». Irregular Warfare Special Study, Joint Warfighting Center, US JFCOM, August 2006, p. II-3.

³³⁶. UCKO David H., *The New Counterinsurgency Era: Transforming the U.S. Military for Modern Wars*, Georgetown University Press, 2009, p. 10.

La guerre irrégulière

La guerre irrégulière (*Irregular warfare*, IW) est le concept le plus large, à la fois parce qu'il recouvre un grand nombre d'activités et parce que ses contours sont définis de façon imprécise.

En 2006, au moment où l'intérêt pour la question s'affirme au sein du Département de la Défense (DoD) américain, une étude du *Joint Warfighting Center* montre que l'expression n'est utilisée dans aucun document de stratégie avant 2006 et ne figure pas non plus dans la doctrine militaire américaine, à l'exception d'une utilisation non spécifique dans le projet de manuel de contre-insurrection de l'*Army* et des *Marines* (FM 3-24/FMFM 3-24, *final draft*, juin 2006)³³⁷. Du fait de l'imprécision de la notion, le rapport suggère même de ne pas l'inclure dans la terminologie militaire³³⁸.

Toutefois, l'intérêt politique pour le phénomène conduit l'*Office of the Secretary of defense* (OSD) à donner la première définition officielle de la guerre irrégulière au printemps 2006. Elle figure dans la *Quadrennial Defense Review* (QDR) de septembre : il s'agit des « *conflits dans lesquels les combattants ennemis ne sont pas les forces régulières d'États-nations* »³³⁹. Cette conception pour le moins vaste est précisée dans la mesure où la guerre irrégulière est décrite comme « *une lutte violente entre États et acteurs non étatiques pour la légitimité et l'influence sur les populations concernées* ».

Cet aspect constitue le cœur des définitions reprises ultérieurement par les institutions militaires ; on le retrouve dans la version finale de l'*Irregular Warfare Joint Operating Concept* de septembre 2007, puis dans le manuel interarmées de contre-insurrection de 2009 (JP 3-24, *Counterinsurgency Operations*)³⁴⁰. L'*US Navy* reprend la définition en 2008 et on en retrouve l'esprit dans la doctrine de l'*US Air Force*. Le manuel publié en 2007 explique que la guerre irrégulière n'est pas une sous-catégorie de la guerre « traditionnelle », mais bien une forme différente de conflit : « *la lutte pour la légitimité et l'influence sur la population concernée est le*

³³⁷. Il faut toutefois noter qu'en 1961, l'*US Army* avait produit une doctrine de lutte contre « les forces irrégulières » (FM 31-15, *Operations Against Irregular Forces*).

³³⁸. *Irregular warfare special study*, *op. cit.*, pp. II-2/II-3.

³³⁹. *Quadrennial defense review*, Washington (D.C.), US Department of Defense, 2006, p. 3.

³⁴⁰. *IW is a violent struggle among state and nonstate actors for legitimacy and influence over the relevant populations.*

*principal objet des opérations, et non la contrainte de dirigeants politiques ou la défaite de leurs moyens militaires*³⁴¹ ».

La focalisation sur la population et l'importance cruciale accordée à la légitimité sont des facteurs qui rapprochent la conception de l'IW de celle de la contre-insurrection (voir infra). Toutefois, la guerre irrégulière est beaucoup plus vaste.

Dans l'approche retenue par le DoD depuis 2006, la guerre irrégulière comporte deux facettes :

- Elle est d'une part une forme de lutte **contre les États-Unis**, englobant des stratégies « *utilisant un mélange de capacités irrégulières, disruptives, traditionnelles et catastrophiques, pour affaiblir et éroder l'influence et la volonté des États-Unis*³⁴² ».
- Mais elle est aussi une catégorie générique de conflit (remplaçant la notion de « conflit de faible intensité³⁴³ »), incluant la réponse des États-Unis et de leurs partenaires aux « défis irréguliers », sous la forme de campagnes irrégulières.

La version finale de l'*Irregular Warfare Joint Operating Concept* présente une liste d'activités classées dans ce domaine ; on y retrouve en vrac :

- L'insurrection et la contre-insurrection (Coin) ;
- La guerre non conventionnelle (UW) ;
- Le terrorisme et le contre-terrorisme ;
- La défense interne (*Foreign internal defense*, FID) ;
- Les opérations de stabilisation, sécurité, transition et reconstruction (SSTRO) ;
- La communication stratégique ;
- Les opérations psychologiques ;
- Les opérations d'information ;
- Les opérations civilo-militaires ;
- Les activités de renseignement et contre-renseignement ;
- Les activités criminelles transnationales liées à la guerre irrégulière ;
- Les activités de police.

³⁴¹. AFDD 2-3, *Irregular Warfare*, US Air Force, 2007, p. 8.

³⁴². *Irregular Warfare Joint Operating Concept*, Final draft, v 1.0, February 2007, p. 1.

³⁴³. *Irregular Warfare Joint Operating Concept*, v. 1.0, September 2007, p. 6.

En tant que domaine de la stratégie américaine, la guerre irrégulière se présente de la manière suivante :

- ➔ Elle peut être menée au travers d'activités variées, telles que les opérations de stabilisation, les activités de contre-insurrection, voire la coopération de sécurité ;
- ➔ Elle implique une intégration de l'action de la défense dans un ensemble gouvernemental unifié ;
- ➔ Cela correspond au choix d'une stratégie indirecte, privilégiant la coopération et le recours à « *des méthodes non traditionnelles pour atteindre les objectifs stratégique*³⁴⁴ ». La première version de l'*Irregular Warfare Joint Operating Concept* (février 2007) évoque ainsi « *des campagnes prolongées, régionales et mondiales [pour] subvertir, contraindre, épuiser les adversaires plutôt que de les vaincre dans une confrontation militaire directe*³⁴⁵ ».

Du point de vue militaire américain, la conduite de la guerre irrégulière englobe principalement les opérations de contre-insurrection, de stabilité ainsi que le contre-terrorisme. Fin 2008, la directive 3000.07 du DoD inclut dans « *les activités et opérations* » de guerre irrégulière : le contre-terrorisme ; la guerre non conventionnelle ; l'aide à la défense interne (*foreign internal defense*, FID) ; la contre-insurrection et les opérations de stabilité « *impliquant l'établissement ou le rétablissement de l'ordre dans les États fragiles*³⁴⁶ ». Le document établit d'ailleurs un lien particulier entre la guerre irrégulière et la stabilité en soulignant que l'amélioration « *des compétences du DoD en matière d'IW [...] renforce aussi la conduite des opérations de stabilité* », dont l'importance est rappelée.

Pour l'Usaf, la guerre irrégulière recouvre notamment l'insurrection et la contre-insurrection, le terrorisme et le contre-terrorisme³⁴⁷. La doctrine met principalement l'accent sur la contre-insurrection, qui fait l'objet de longs développements. Une grande partie des activités décrites concerne par ailleurs la coopération de sécurité.

L'*US Navy* n'a pas élaboré de concept particulier relatif à la guerre irrégulière mais sa conception ressort de différentes présentations

³⁴⁴. Formule reprise par tous les responsables du DoD lors de la présentation au Congrès en septembre 2006 de l'*Irregular warfare execution roadmap*.

³⁴⁵. *Irregular Warfare Joint Operating Concept*, final draft, *op. cit.*, p. 17.

³⁴⁶. DoD directive 3000.07, *Irregular Warfare*, Washington (D.C.), US Department of Defense, December 1, 2008, p. 2.

³⁴⁷. AFDD 2-3, *Irregular Warfare*, *op. cit.*, p. 3.

institutionnelles. En 2006, une description des activités de la *Navy* dans le domaine « irrégulier » mentionne aussi bien le soutien médical apporté en Irak, la *Proliferation security Initiative*, les opérations spéciales, que l'assistance humanitaire apportée après le tremblement de terre au Pakistan³⁴⁸. Une présentation ultérieure montre une forte association avec le contre-terrorisme (les frappes de 1998 contre Oussama Ben Laden sont le premier exemple cité)³⁴⁹. Mais la conception de *Irregular warfare* englobe aussi de nombreuses activités de temps de paix, telles que la surveillance du domaine maritime, l'interception maritime (qui participe au contre-terrorisme), la contribution à la sécurité des ports ou des navires en déploiement.

La guerre irrégulière ne fait pas non plus l'objet de réflexions particulières dans l'*US Army*, qui se focalise plutôt sur la contre-insurrection et la stabilité.

Dans le cas de l'*US Marine Corps*, la notion de guerre irrégulière est quasi systématiquement associée à la contre-insurrection³⁵⁰. Initialement, la nature irrégulière des engagements faisait surtout référence aux activités des adversaires, ou aux menaces. Un document de 2006 estime que la guerre irrégulière englobe « tous types de méthodes de violence non conventionnelles » et plus particulièrement les « actes de nature militaire, politique, psychologique et économique » destinés à « éliminer ou affaiblir l'autorité d'un gouvernement³⁵¹ » ; cela correspond à la vision traditionnelle de l'insurrection. Aujourd'hui, l'USMC a adopté la conception dominante au sein du DoD et dans le document d'orientation stratégique publié en 2008, les activités relevant de l'IW sont : la contre-insurrection ; le contre-terrorisme ; l'entraînement, la formation et l'assistance aux armées étrangères ; les « tâches de stabilité³⁵² ».

- Finalement, il faut noter que la guerre irrégulière apparaît d'abord comme une manière de caractériser la « guerre contre la terreur » selon la conception qu'en donne le DoD à partir de 2005. Ainsi, pour l'OSD, « la

³⁴⁸. KRAMER Franklin D., *Four Quadrant Challenge: The Navy and 21st Century Security*, Avril 2006.

³⁴⁹. Voir MULLINS Mark (Capt.), *US Navy Irregular Warfare*, sans date.

³⁵⁰. Le *Tentative Manual for Countering Irregular Threats*, de juin 2006, est sous-titré « *An updated approach to counterinsurgency operations* ».

³⁵¹. *Tentative Manual for Countering Irregular Threats*, US Marine Corps, June 2006, p. 7.

³⁵². *Marine Corps Vision & Strategy 2025*, US Marine Corps, June 2008, p. 10.

guerre globale contre le terrorisme [est] fondamentalement une guerre irrégulière »³⁵³. La *National Defense Strategy* (NDS) de 2008 confirme que « ce conflit est une campagne irrégulière prolongée, une lutte violente pour la légitimité et l'influence sur la population »³⁵⁴. En outre, sous la direction de Robert Gates, à partir de la fin 2006, la guerre irrégulière tend à devenir simplement l'appellation des campagnes en cours. Elle englobe les préoccupations qui ne relèvent pas de la préparation de la guerre « traditionnelle »³⁵⁵.

- ➔ Il faut cependant noter que l'usage du terme est resté discuté du point de vue doctrinal, comme en témoigne la nouvelle version du JOC, *Irregular Warfare*. Les rédacteurs notent que « la discussion et les débats se poursuivent quant à l'utilisation des termes « irregular » et « irregular warfare » pour décrire les campagnes³⁵⁶ ». Ils soulignent notamment que les alliés sont réticents à employer cette notion pour qualifier leurs opérations. Finalement, le JOC de 2010 choisit de ne retenir la qualification « irrégulière » que pour décrire les menaces.

La notion de guerre irrégulière en Europe

Les armées britanniques préfèrent utiliser l'expression *Irregular Activity (IA)*,

³⁵³. MANCUSO Mario, « Irregular warfare roadmap », *Special Operations Technology*, Vol. 4, n°7, October 10, 2006.

³⁵⁴. *National Defense Strategy*, Washington (D.C.), US Department of Defense, 2008, p. 8.

³⁵⁵. Le directive 3000.07 fait ainsi la distinction entre « *irregular warfare* » et « *traditional warfare* ».

³⁵⁶. *Irregular Warfare: Countering Irregular Threats, Joint Operating Concept*, Version 2.0, May 2010, p. 9.

³⁵⁷. JDP 0-01, *British Defence Doctrine*, 3rd Edition, Chapter 2.

définie ainsi : « *The use or threat, of force, by irregular forces, groups or individuals, frequently ideologically or criminally motivated, to effect or prevent change as a challenge to governance and authority*³⁵⁷ ». Les activités irrégulières peuvent inclure un mélange d'insurrection, terrorisme, criminalité et autres facteurs de « désordre ». Pour lutter contre ces problèmes, la doctrine (JDP 01, *British Defence Doctrine*) retient une catégorie d'activités : « *Countering Irregular Activity* », qui traite selon une approche globale les menaces à la sécurité, tout en restaurant les conditions de gouvernance propres à réduire les causes de violence.

En France, la notion de guerre irrégulière n'a pas cours et la doctrine ne retient que celle « d'adversaire irrégulier ».

L'Otan reprend la conception britannique de l'irregular activity, définie ainsi : « *the use or threat, of force, by irregular forces, groups or individuals, frequently ideologically or criminally motivated, to effect or prevent change as a challenge to governance and authority*³⁵⁸ ».

La contre-insurrection

Pour la plupart des experts américains, et des *Services*, la contre-insurrection (*counterinsurgency*, Coin) est au cœur de la guerre irrégulière.

Ce terme existe depuis les années 1960 aux États-Unis et a fait l'objet d'une multitude d'études depuis lors. Mais, si le *Marine Corps* l'a repris dans sa doctrine depuis cette époque, l'*Army* a privilégié d'autres expressions, désignant généralement des aspects des opérations de contre-insurrection (*Counterguerrilla*, FID), ou le cadre conflictuel dans lequel elles s'inséraient (*Low intensity conflict*).

LA CONTRE-INSURRECTION DANS LA DOCTRINE AMERICAINE

<i>US Army</i>	<i>US Marine Corps</i>	<i>US Air Force</i>
1951 FM 31-20 <i>Operations against Guerrilla Forces</i>	1940 <i>Small wars manual</i>	
1955 FM 31-21, <i>Guerrilla warfare</i>		
1961 FM 31-15, <i>Operations Against Irregular Forces</i>	1962 FMFM-21, <i>Operations Against Guerrilla Forces</i>	

³⁵⁸. Voir AJP-3.4.4, *Allied Joint Doctrine for Counterinsurgency (Coin)*, Redaction draft, pp. 1-2.

DU NETWORK-CENTRIC À LA STABILISATION :
ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE

<i>US Army</i>	<i>US Marine Corps</i>	<i>US Air Force</i>
1963 FM 31-22, <i>US Army counterinsurgency forces</i>	1963 FMFM 8-2 <i>Counter-Insurgency Operations</i> (révisé en 1973 et 1980)	
1963 FM 31-16, <i>Counterterrorism operations</i> (révisé en 1967 et 1969)		
1965 FM 31-73 <i>Advisor Handbook for Counterinsurgencies</i>		
1965 FM 31-23, <i>Stability operations</i> (révisé en 1972)		1967 AFM 2-5 <i>Special Air Warfare</i>
1981 FM 100-20, <i>Low Intensity Operations</i> (révisé en 1990)		
1986 FM 90-8 / MCRP 3-33, <i>Counterterrorism Operations</i>		
2004 FM 3-07.22, <i>Counterinsurgency operations</i>	2004 MCWP 3-33.5, <i>Counterinsurgency operations</i>	2004 AFDD 2-3.1, <i>Foreign internal defense</i>
2006 FM 3-24 / MCWP 3-33.5, <i>Counterinsurgency</i>		2007 AFDD 2-3, <i>Irregular Warfare</i>

La contre-insurrection se définit, comme son nom l'indique, en opposition à une forme de lutte armée : l'insurrection. Or, si celle-ci a fait l'objet de nombreuses définitions et analyses détaillées, sa contrepartie est beaucoup plus mal définie dans la littérature militaire

américaine. Le manuel du *Marine Corps* de 1980, réédité en 2004, ne contenait par exemple aucune présentation de la contre-insurrection. Elle apparaît simplement comme un type de campagne, composé d'un ensemble d'activités et d'opérations civiles et militaires.

Cela n'a pas beaucoup changé après la « redécouverte » de la contre-insurrection en Irak. Les manuels de doctrine actuels de l'*US Army*³⁵⁹ reprennent une définition donnée par le dictionnaire du DoD, qui se contente d'énumérer les activités concernées : Coin recouvre « *toutes les actions politiques, économiques, militaires, paramilitaires, psychologiques et civiles qui peuvent être menées par un gouvernement pour vaincre une insurrection* ». Le manuel de tactique précise simplement que la contre-insurrection est « *une lutte armée pour le soutien de la population*³⁶⁰ ».

Deux autres définitions récentes soulignent que la contre-insurrection ne se limite pas à la « lutte armée ». Le JP 3-24, *Counterinsurgency operations* de 2009 présente la contre-insurrection comme « *un effort global civil et militaire effectué pour vaincre une insurrection et traiter les revendications essentielles* ». Cette conception est similaire à celle retenue par le Département d'État dans son *U.S. Government Counterinsurgency Guide* : il s'agit là aussi d'une action d'ensemble destinée à « *contenir l'insurrection et répondre à ses causes fondamentales*³⁶¹ ».

Il ressort de ces conceptions plusieurs éléments à noter. La contre-insurrection est la réponse à une insurrection, que la doctrine définit aujourd'hui comme « *une lutte politico-militaire prolongée conçue pour affaiblir un gouvernement en place, une puissance occupante ou une autre autorité politique, tout en augmentant le contrôle exercé par les insurgés*³⁶² ». Quelles que soient les évolutions terminologiques, l'insurrection est caractérisée depuis les années 1960 par une lutte interne pour le pouvoir, comportant une dimension politique essentielle dans la mesure où les insurgés s'appuient sur le mécontentement d'une partie significative de la population pour contester la légitimité du gouvernement. Cela comporte deux implications pour la contre-insurrection : elle n'est que partiellement de

³⁵⁹. Le FMI 3-24, *Counterinsurgency* de 2004, le FM 3-24/ MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency* de 2006 et le FM 3-24.2, *Tactics in Counterinsurgency*, de 2009.

³⁶⁰. FM 3-24.2, *Tactics in Counterinsurgency*, Headquarters, Department of the Army, April 2009, p. ix.

³⁶¹. *US Government Counterinsurgency Guide*, Washington (D.C.), January 2009.

³⁶². FM 3-24/ MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, Headquarters, Department of the Army/US Marine Corps, December 2006, p. 1-1.

nature militaire ; elle relève premièrement du gouvernement menacé, qui doit être en mesure d'affirmer son autorité et sa légitimité.

Pour les États-Unis, cela signifie traditionnellement qu'ils participent à une campagne de contre-insurrection en appui d'un gouvernement étranger, ce qui se traduit dans la doctrine par les activités de *Foreign Internal Defense*. À l'intérieur, se trouve une contribution militaire, qui peut être directe ou indirecte (formation, conseil, soutien aux forces locales). Selon la doctrine actuelle, les opérations militaires menées dans le cadre de Coin se classent en trois catégories :

- Des opérations offensives destinées à éliminer les insurgés ;
- Des opérations défensives visant à protéger la population et les infrastructures des attaques des insurgés ;
- Des opérations de stabilité conçues pour traiter les causes initiales qui ont permis à l'insurrection de se développer³⁶³.

Même s'il n'entre pas dans le cadre de cette étude d'analyser le contenu des concepts, il est important de souligner que la vision de la contre-insurrection adoptée par les armées américaines en 2006 se fonde sur une idée centrale : celle de l'importance déterminante de gagner le soutien populaire pour vaincre les insurgés. Cette logique de contre-insurrection « centrée sur la population » fut théorisée dans les années 1960 par quelques auteurs, dont le Britannique Robert Thompson et le colonel français David Galula. Bien qu'elle n'ait pas toujours été mise en œuvre, l'approche axée sur la conquête « des cœurs et des esprits³⁶⁴ » était inscrite depuis les années 1970 dans la doctrine de contre-insurrection britannique³⁶⁵, alors qu'elle avait une place secondaire dans la conception américaine. Cette approche est aujourd'hui largement partagée par les armées occidentales.

³⁶³. FM 3-24.2, *Tactics in Counterinsurgency*, *op. cit.*, p. 3-6.

³⁶⁴. Formule employée en 1952 par le général Sir John Templer, pour qualifier l'objectif de la campagne menée en Malaisie à partir de 1948. DIXON Paul, « British Counter-Insurgency from Malaya to Iraq », *Journal of Strategic Studies*, Vol. 32, n°3, June 2009, p. 354.

³⁶⁵. STRACHAN Hew, « British Counter-Insurgency from Malaya to Iraq », *The RUSI Journal*, December 2007, Vol. 152, n°6, p. 10.

Conceptions européennes de la contre-insurrection

La dernière version de la doctrine Coin³⁶⁶ de l'armée de terre britannique donne la définition suivante de la contre-insurrection : « *Those military, law enforcement, political, economic, psychological and civic actions taken to defeat insurgency, while addressing the root causes* »³⁶⁷. Pour l'armée britannique, « *l'insurrection et la contre-insurrection sont essentiellement une bataille pour gagner et conserver le soutien populaire, tant [au niveau national] que sur le théâtre d'opérations* »³⁶⁸.

Se référant aux enseignements de Thompson et Galula, la doctrine publiée en 2009 retient « *quatre éléments pour des opérations de contre-insurrection efficaces. Il s'agit de l'engagement auprès de la population, du nettoyage des zones infectées par l'insurrection, du maintien du contrôle sur les régions nettoyées et de la construction de la gouvernance, de la confiance et de la stabilité* »³⁶⁹. Alors que l'approche américaine de la Coin s'articule autour du triptyque « *clear-hold-build* », la doctrine britannique préfère parler de « *shape-secure-develop* ».

Pour leur part, les armées françaises n'ont pas encore formalisé de définition de la contre-insurrection, estimant notamment que cette activité étant largement politique et de niveau intergouvernemental, il ne leur appartenait pas de produire une doctrine de contre-insurrection. Dans cette optique, l'armée de terre a préféré produire une doctrine de « contre-rébellion », présentée comme un « *mode tactique de sécurisation* »³⁷⁰ répondant aux besoins opérationnels constatés lors de l'engagement en Afghanistan. Toutefois, la doctrine interarmées de stabilisation présente la contre-rébellion comme l'équivalent de la « *counter-insurgency* » anglo-saxonne³⁷¹, qui couvre pourtant des activités plus larges.

La difficulté rencontrée dans le vocabulaire doctrinal français tient à la persistance d'une forte réticence vis-à-vis du terme « insurrection », alors même que la France souhaite se rapprocher de ses partenaires anglo-saxons et s'est donc lancée en 2010 dans la préparation d'une doctrine de « contre-insurrection ».

L'Otan a en effet développé une doctrine relative à la contre-insurrection, définie de la

³⁶⁶. L'armée de terre britannique a publié 5 manuels relatifs à la contre-insurrection depuis 1949 : *Imperial Policing and the Duties in Aid of Civil Power*, 1949 ; *Land Operations, Vol. III : Counter-revolutionary operations*, Novembre 1969, révisé en 1977 ; *Army Field Manual, Vol. V : Operations other than War – Counterinsurgency Operations*, 1995, révisé en 2001.

³⁶⁷. British Army Field Manual, Volume 1, Part 10 : *Countering Insurgency*, October 2009, p. 1-6.

³⁶⁸. ALDERSON Alexander (Col.), « Revising the British Army's Counter-Insurgency Doctrine », *The RUSI Journal*, Vol. 152, n° 4, August 2007, p. 8.

³⁶⁹. *Ibid.*, p. 10.

³⁷⁰. Centre de Doctrine et d'Emploi des Forces, *Doctrine de contre rébellion*, Paris, armée de terre, janvier 2009.

³⁷¹. Centre de Doctrine et d'Emploi des Forces, *Doctrine d'emploi des forces terrestres en stabilisation*, Paris, Ministère de la Défense, novembre 2006, p. 4.

³⁷². AJP-3.4.4, *Allied Joint Doctrine for Counterinsurgency (Coin)*, *op. cit.*, pp. 1-2.

manière suivante : « *the set of political, economic, social, military, law enforcement, civil and psychological activities required to defeat insurgency and address any core grievances*³⁷² ». Il faut cependant noter que le titre retenu pour la version provisoire est susceptible de changer et que la notion de Coin pourrait être remplacée par celle d'« *irregular operations* ».

Stabilisation et opérations de stabilité

Plus que les autres concepts abordés, la stabilisation reste une notion ambiguë, en dépit ou à cause de son succès. Elle existe dans le répertoire conceptuel des pays occidentaux, comme de l'Onu ou de l'Union européenne ; les armées et les ministères civils s'y réfèrent. Toutefois, le sens qui lui est donnée est variable et la confusion persiste même si cela fait obstacle à la recherche d'une « approche globale » du problème³⁷³.

Cela tient d'abord au fait qu'il existe plusieurs expressions :

- La stabilisation (*stabilization*), généralement associée à la reconstruction, semble être plutôt utilisée dans les milieux politiques (au Département d'État notamment) et au niveau interministériel ;
- Les opérations de stabilité, dont l'emploi est privilégié par le DoD et fait l'objet de définitions doctrinales ;
- Finalement, le « soutien à la stabilité » a également été utilisé au sein du DoD mais semble aujourd'hui en voie de disparition.

Chacune de ces expressions a en outre des définitions différentes selon les institutions.

La notion de **stabilisation** est fréquemment utilisée dans la littérature du début de la décennie. Elle est assimilée soit aux opérations de paix, soit au « *nation building* » et plus particulièrement aux entreprises de reconstruction dans le cadre d'une occupation militaire³⁷⁴.

³⁷³. BAUMAN Andrea, « Constructive Friction or Petty Turf Wars? Organisational Resistance to the Integration of Defence, Diplomacy and Development », European Security and Defence Forum, Chatam House, November 2009, p. 4.

³⁷⁴. Voir par exemple : SERAFINO Nina M., « Peacekeeping and Related Stability Operations: Issues of U.S. Military Involvement », CRS Report for Congress, Congressional Research Service, October 2005.

Le Département d'État a adopté dès 2004 le concept de stabilisation, associé à la reconstruction. Le Bureau chargé de la coordination de ces activités (S/CRS) a pour mandat de contribuer à « *prévenir et se préparer aux situations post-confliktuelles et aider à stabiliser et reconstruire les sociétés en transition* » à la suite d'un conflit ou d'une guerre civile³⁷⁵. Cette approche se focalise donc sur les activités post-confliktuelles.

Dans ce cadre, la stabilisation peut se définir comme « *le processus par lequel les tensions sous-jacentes, susceptibles de conduire à une reprise de la violence et une rupture de la loi et de l'ordre, sont gérées et réduites pendant que des efforts sont faits pour créer les conditions préalables à un développement réussi à long terme* »³⁷⁶. Cette vision retenue dans le projet de guide de planification interministérielle de décembre 2005 place les opérations de S&R « *à cheval entre le combat classique et l'assistance au développement traditionnelle* »³⁷⁷.

Une grande partie des activités concernées relève du domaine civil, ce qui explique que la stabilisation soit de nature interministérielle et que le DoS en soit le responsable principal³⁷⁸. Pour sa part, le DoD s'est placé dans une logique de « soutien », que reflète l'utilisation du concept « *Support to Stabilization, Transition and Reconstruction* ». Il figure dans une directive de

l'OSD de novembre 2005 (DoD directive 3000.05, voir infra³⁷⁹) et est repris dans le *Joint Operating Concept (JOC) Military Support to SSTRO*, publié en 2006. Le document définit la stabilisation comme englobant « *les activités entreprises pour gérer les tensions sous-jacentes, prévenir ou stopper la détérioration des systèmes de sécurité, économique, et/ou politique, créer la stabilité* »

³⁷⁵. Voir la page de présentation de l'Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, US Department of State. <http://www.state.gov/s/crs/> (consulté en décembre 2009).

³⁷⁶. *US Government Draft Planning Framework for Reconstruction, Stabilization, and Conflict Transformation*, United States Joint Forces Command J7 Pamphlet, Version 1.0, December 2005, p. 8.

³⁷⁷. *In the Wake of War: Improving U.S. Post-Conflict Capabilities*, Report of an Independent Task Force, Council on Foreign Relations, 2005, p. 4.

³⁷⁸. Selon la NSPD-44 : *Management of Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stabilization*, de décembre 2005.

³⁷⁹. La directive porte toutefois sur le « soutien militaire aux opérations de **stabilité**, sécurité, transition et reconstruction ».

dans la nation hôte ou la région et établir les conditions préalables à la reconstruction³⁸⁰ ».

Dans cette optique, selon le JOC de décembre 2006, le soutien apporté par le DoD à la « stabilisation » n'est qu'une partie des « opérations de stabilité », lesquelles incluent aussi les activités de coopération de temps de paix. Les relations entre les deux notions ne sont pourtant pas parfaitement claires³⁸¹ et le dernier manuel de l'Army consacré à la stabilité note à cet égard : « *la reconstruction et la stabilisation comprennent la large gamme d'activités définies par le Département de la Défense comme des opérations de stabilité³⁸² ».*

Les conceptions de la stabilisation en Europe

L'intérêt de la Grande-Bretagne pour la stabilisation se manifeste simultanément avec les développements américains. Il est notamment marqué par la création en 2004 de la *Post Conflict Reconstruction Unit* (PCRU), rebaptisée *Stabilisation Unit* fin 2007, sous l'égide des ministères de la Défense, des Affaires extérieures (*Foreign and Commonwealth Office*) et du Développement (*Department for International Development*).

Actuellement, la *Stabilisation unit* donne la définition suivante de la *stabilisation* : « *the process of establishing peace and security in countries affected by conflict and instability. It is the promotion of peaceful political settlement to produce a legitimate indigenous government, which can better serve its people³⁸³ ».*

La doctrine interarmée britannique publiée fin 2009 définit la stabilisation comme : « *the process that supports states which are entering, enduring or emerging from conflict, in order to prevent or reduce violence; protect the population and key infrastructure; promote political processes and governance structures which lead to a political settlement that institutionalises non-violent contests for power; and prepares for sustainable social and economic development³⁸⁴ ».*

La contribution des armées britanniques à la stabilisation peut prendre les formes

³⁸⁰. *Military Support to Stabilization, Security, Transition, and Reconstruction Operations*, V 2.0, Final Draft, US Joint Forces Command, August 2006, p. 2.

³⁸¹. Selon la doctrine interarmées actuelle, la « stabilisation » est la 5^{ème} phase d'une campagne militaire majeure, elle comporte, comme toutes les autres phases, des « opérations de stabilité ». JP 3-0, *Operations*, February 2006, Revision 2008.

³⁸². FM 3-07, *Stability Operations*, Headquarters, Department of the Army, 2008, pp. 1-12.

³⁸³. Site de la *Stabilisation unit*, « Stabilisation concept », consulté en mai 2010 : <http://www.stabilisationunit.gov.uk/index.php/about-us/stabilisation-concept>

³⁸⁴. *Joint Doctrine Publication 3-40*, 'Security and Stabilisation: The Military Contribution', *op. cit.*, p. xv.

suivantes :

- ➔ Engagement d'une Force interarmées dans le cadre d'une coalition ;
- ➔ Fourniture de capacités militaires spécialisées en appui du pays hôte ;
- ➔ Soutien direct au pays hôte sous forme de conseil et entraînement ;

- ➔ Lorsqu'il n'existe plus de gouvernement local, prise en charge des responsabilités d'une puissance occupante au sens du droit international.

En ce qui concerne la France, la *Doctrine d'emploi des forces terrestres en stabilisation* (2006)³⁸⁵ présente la stabilisation comme une phase de campagne, intermédiaire entre l'intervention et la normalisation. Elle peut recouvrir une grande variété d'activités, en fonction de la nature de l'intervention initiale et des conditions sur le terrain, mais l'essentiel des opérations relève de la « sécurisation ».

En 2010, le Concept interarmées distingue :

- ➔ la stabilisation, définie comme « *un des processus de gestion de crise qui vise à rétablir les conditions de viabilité minimales d'un État (ou d'une région), en mettant fin à la violence comme mode de contestation et en jetant les bases d'un retour à une vie normale par le lancement d'un processus civil de reconstruction* » ;
- ➔ de « *la phase de stabilisation* », qui est « *la période de la gestion de la crise lors de laquelle ce processus est dominant*³⁸⁶ ».

La stabilisation, qui vise à restaurer la gouvernance, la sécurité et les conditions de développement économique, implique « *deux grands processus [...] mis concrètement en œuvre par les acteurs civils et militaires [...]* :

- *la restauration de la sécurité ou « sécurisation »* ;

- *le rétablissement des conditions de vie de la cité ou « reconstruction*³⁸⁷ ».

L'expression privilégiée par le DoD est celle d'**opérations de stabilité**. Mais celles-ci sont définies de manière particulièrement variable dans le temps et selon les documents. Elles sont actuellement présentées par les publications militaires comme une composante centrale de la Coïn, tout

³⁸⁵. Centre de Doctrine et d'Emploi des Forces, *Doctrine d'emploi des forces terrestres en stabilisation*, *op. cit.*

³⁸⁶. CICDE, *PLA 00.151, Concept de Contribution des Forces Armées à la Stabilisation*, Paris, État-major des Armées, Février 2010, p. 4.

³⁸⁷. *Ibid.*, p. 6.

en étant aussi un ensemble d'activités majeures dans les engagements de temps de paix. La variété des situations apparaît encore en 2008 dans le manuel de l'Army consacré aux *Stability Operations* ; le document affirme que « *les occupations de l'Allemagne et du Japon [...] sont des modèles pour les opérations modernes de stabilité à la suite des conflits*³⁸⁸ ». Mais il évoque aussi une quinzaine d'opérations de stabilité menées par l'Army depuis 1990, citant « *Haiti, le Libéria, la Somalie et les Balkans* ».

Le *Joint Staff* définit les opérations de stabilité en novembre 2003 comme « *les opérations militaires [menées] avec les autres éléments de la puissance nationale et des partenaires multinationaux, pour maintenir ou rétablir l'ordre et promouvoir la stabilité* »³⁸⁹. La même année, l'Army publie un manuel sur les opérations de stabilité et de soutien (*FM 3-07, Stability and Support Operations*), dans lequel la stabilité consiste à « *promouvoir et protéger les intérêts nationaux américains en influençant les dimensions [...] de l'environnement opérationnel par une combinaison d'activités de développement et de coopération de temps de paix et d'actions de coercition en réponse à une crise*³⁹⁰ ».

Dans la directive 3000.05 de novembre 2005, le Secrétaire à la Défense définit les « *stability operations* » comme « *les activités civiles et militaires conduites sur tout le spectre [d'opérations], du temps de paix au conflit, pour établir ou maintenir l'ordre dans des États ou des régions* » du monde³⁹¹. Les activités concernées se focalisent sur l'aide aux populations et le renforcement de la capacité des gouvernements à répondre aux besoins de la société, ce qui constitue un élément essentiel de la guerre irrégulière³⁹². Trois ensembles d'activités sont abordés dans la directive :

- La remise en place d'institutions locales, y compris les forces de sécurité et le système judiciaire ;
- Soutenir le secteur privé pour favoriser l'activité économique et la reconstruction des infrastructures ;
- Développer des institutions gouvernementales représentatives.

³⁸⁸. FM 3-07, *Stability Operations*, *op. cit.*, pp. 1-2.

³⁸⁹. Définition reprise in *Stability Operations Joint Operating Concept*, US Joint Forces Command, September 2004, p. 2.

³⁹⁰. FM 3-07, *Stability and Support Operations*, Department of the Army, 2003, pp. 1-2.

³⁹¹. DoDD 3000.05. *Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations*, US Department of Defense, 28 November 2005.

³⁹². MANCUSO Mario, « Irregular warfare roadmap », *op. cit.*

En septembre 2009, une nouvelle version de la directive (devenue *DoD Instruction 3000.05*) donne une définition plus précise des opérations de stabilité en reprenant largement les termes utilisés dans le JP 3-0, *Joint Operations* de 2006. Il s'agit d'un « *terme global recouvrant différentes missions, tâches et activités militaires menées hors des États-Unis, en coordination avec les autres instruments de la puissance nationale, pour maintenir ou rétablir un environnement sûr [safe and secure], fournir les services gouvernementaux essentiels, la reconstruction d'urgence des infrastructures et de l'aide humanitaire*³⁹³ ».

Il faut noter que les activités de stabilité que le DoD doit pouvoir conduire correspondent en grande partie à celles que définit la doctrine de contre-insurrection depuis 2006. Le FM 3-24/ MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency* mentionne en effet cinq tâches à accomplir :

- Établir la sécurité civile ;
- Instaurer le contrôle civil ;
- Soutenir la gouvernance ;
- Restaurer les services essentiels ;
- Soutenir le développement économique et des infrastructures³⁹⁴.

On constate donc un rapprochement entre les opérations de stabilité définies par le DoD et celles que les forces terrestres envisagent *dans le cadre d'une campagne de contre-insurrection*.

La relation entre les deux types d'activité n'a pas toujours été très claire³⁹⁵. Aujourd'hui, la conception officielle, inscrite dans le JP 3-24, *Counterinsurgency Operations*, de 2009 présente les « opérations de stabilité » comme un élément essentiel de la Coïn : elles traitent les causes profondes de l'insurrection et contribuent donc de façon décisive à « *un succès à long terme*³⁹⁶ ». Depuis 2006, pour les forces terrestres, les opérations de stabilité sont l'une des trois catégories d'actions militaires qui constituent une campagne, avec les opérations offensives et

³⁹³. Department of Defense Instruction 3000.05, *Stability Operations*, September 16, 2009, p. 1.

³⁹⁴. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, *op. cit.*, pp. 1-19.

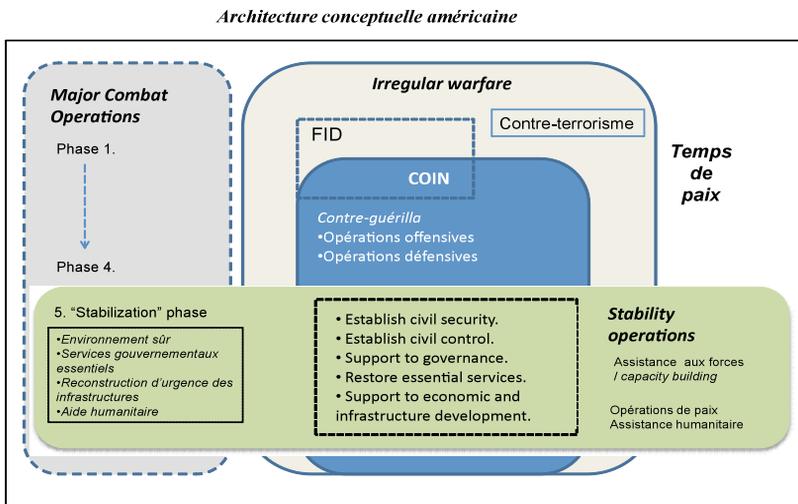
³⁹⁵. Le JOC *Irregular warfare* présente les opérations de stabilisation comme une composante de la contre-insurrection, alors que le concept consacré aux opérations de stabilisation voit la contre-insurrection comme une sous-catégorie particulière. En 2004, le manuel intérimaire de contre-insurrection de l'Army (FMI 3-07.22) expliquait que « *Counterinsurgency is a type of stability operation* ».

³⁹⁶. JP 3-24, *Counterinsurgency Operations*, 2009, p. I-15.

défensives. Cela s'applique aux campagnes de combat classique comme à la contre-insurrection. Et dans ce dernier cas, les opérations de stabilité consistent à mener les cinq tâches évoquées ci-dessus.

Synthèse : articulation entre les notions

L'architecture conceptuelle qui se dégage aujourd'hui des publications militaires américaines fait apparaître la guerre irrégulière comme une forme de confrontation « non classique », dont les campagnes de contre-insurrection sont un aspect majeur. Les opérations de stabilité se trouvent elles-mêmes au centre des activités de contre-insurrection.



Il faut noter que les armées européennes adoptent une position un peu différente. Les activités irrégulières sont certes un vaste ensemble recouvrant des formes de violence incluant l'insurrection ou le terrorisme, mais elles sont réservées aux opposants. La notion de « guerre irrégulière », susceptible d'être conduite aussi par les armées américaines, n'est pas reprise en Europe. Par ailleurs, les Britanniques comme les Français mettent l'accent sur les efforts de « stabilisation » et voient la lutte contre l'insurrection comme un élément de campagne.

➔ La doctrine de l'armée de terre britannique présente la contre-insurrection comme une composante possible d'une campagne de

stabilisation³⁹⁷. Celle-ci implique de traiter diverses formes d'activités irrégulières, dont l'insurrection est « *la plus menaçante*³⁹⁸ ».

- ➔ En France, également, la stabilisation est conçue comme un processus qui peut inclure des activités de « contre-rébellion » pour

rétablir la sécurité, lorsque l'État hôte est menacé par des adversaires irréguliers³⁹⁹ (voir dernière section de cette partie).

L'origine du regain d'intérêt pour les activités de guerre irrégulière

L'une des particularités de ce thème d'étude est qu'il ne s'agit pas à proprement parler de concepts nouveaux dont on peut retracer la création. Ce sont des catégories de conflits ou d'opérations déjà identifiées depuis longtemps, même si leur définition et leur contenu ont évolué. Plutôt que d'analyser l'élaboration et la promotion d'idées nouvelles, il s'agit dans ce cas d'examiner la manière dont un type de préoccupations stratégiques, généralement négligé par les appareils militaires occidentaux, prend de l'importance.

Du fait des liens entre les trois notions, on peut considérer que l'attention portée à l'une ou l'autre traduit un intérêt pour le phénomène d'ensemble. Comme les compétences et les moyens requis dans les différents domaines se recoupent ou se complètent, il est souvent difficile de rattacher les initiatives prises à un concept plutôt qu'à un autre. Toutefois, si l'on s'intéresse à la manière dont ils se sont imposés dans le « paysage stratégique » occidental, il est nécessaire de distinguer leur parcours.

Le thème de la stabilisation est le premier à retrouver un intérêt dans la communauté stratégique américaine à partir de 2003. La question réapparaît alors de manière significative dans la littérature professionnelle et se développe en 2004 et 2005⁴⁰⁰. Elle trouve une prise en compte

³⁹⁷. British Army Field Manual, Volume 1, Part 10: *Countering Insurgency*, *op. cit.*, p. 1-4.

³⁹⁸. Joint Doctrine Publication 3-40, *Security and Stabilisation: The Military Contribution*, p. 2-18.

³⁹⁹. CICDE, PIA 00.151, *Concept de Contribution des Forces Armées à la Stabilisation*, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁰⁰. À titre d'exemple, la Rand publie une première étude sur le « *nation building* » en 2003, 3 en 2005 ; en tout, 18 études portant sur le *nation-building*, la reconstruction post-conflit et la stabilité ont été publiées entre 2003 et 2009.

institutionnelle au niveau politique du DoD en 2005, avec la rédaction de la directive 3000.05.

À ce moment, la contre-insurrection est déjà devenue un thème important chez les experts civils et dans la littérature militaire. Toutefois, elle reste largement ignorée des décideurs politiques, y compris à la direction du DoD. Il faut attendre le début 2007 et la formulation d'une nouvelle stratégie en Irak pour que la contre-insurrection entre dans le discours courant.

C'est plutôt la guerre irrégulière qui focalise l'attention des responsables civils. Elle entre dans le vocabulaire du DoD lors de la préparation des documents d'orientation stratégique : le *Strategic Planning Guidance* de mars 2004, puis la NDS de 2005 et finalement la QDR de 2006. Dans la littérature professionnelle, la guerre irrégulière reste souvent synonyme de contre-insurrection.

Dans les trois cas, l'origine et la finalité du concept sont similaires : il s'agit de prendre en compte la réalité de l'environnement stratégique et de combler une lacune de la puissance militaire américaine, en revenant sur une focalisation excessive sur le combat classique de haute technologie. Il faut souligner que cela implique une remise en cause de préférences culturelles solidement ancrées, ce qui rend l'analyse du changement particulièrement intéressante. Mais on constate aussi que les trois notions ne renaissent pas exactement dans les mêmes conditions : tandis que la réorientation vers la stabilité et la guerre irrégulière sont promues par les civils du DoD et encadrent les évolutions des armées, la contre-insurrection s'impose lentement, à partir du terrain et sous l'impulsion de quelques personnalités militaires.

Le contexte de guerre explique largement la renaissance des concepts

D'une certaine manière, la guerre irrégulière et les activités de stabilité et contre-insurrection qu'elle recouvre, occupent au début de la décennie 2000 la place des « conflits de faible intensité » (LIC) dans les débats des années 1980, ou des « opérations autres que la guerre » (OOTW) dans les années 1990. Il s'agit d'un ensemble d'activités, autres que la guerre classique, dont l'importance semble justifiée par le contexte international, mais qui ont toujours des difficultés à être prises en compte par les armées et le DoD.

Cela vaut d'abord pour les opérations de « stabilisation & reconstruction », ou de stabilité. Loin d'être apparues subitement en 2003, elles ont eu une large place dans la stratégie de défense des années 1990. On peut rappeler que le document d'orientation majeur de 1993, *Bottom-up Review*, soulignait l'importance de la phase de stabilisation post-confliktuelle. Par ailleurs, les armées américaines se sont rarement trouvées engagées dans autant « d'opérations de paix » que durant cette décennie. Comme le remarque un officier de l'Army, « entre 1990 et 2006, les armées américaines ont sacrifié quatre fois plus de vies et de moyens dans des opérations de stabilité que dans des opérations de combat classiques⁴⁰¹ ». D'autres auteurs soulignent que « de Mogadiscio à Mossoul, les États-Unis ont entrepris six opérations majeures de reconstruction d'État dans le monde depuis 1993⁴⁰² ».

C'est justement la multiplication de ces engagements que les Républicains jugeaient responsable de la dégradation de l'état des forces armées, à la fin des années 1990. Le projet de George W. Bush pour la défense, au moment de son élection, était donc centré sur la restauration de la puissance classique et marqué par une hostilité particulière à l'égard du « *nation building* ». Cette attitude a perduré après le 11 septembre. Lors de la préparation de la campagne *Enduring Freedom* destinée à renverser le régime Taliban, le président Bush répétait que les forces américaines n'étaient pas là pour faire du maintien de la paix et qu'elles devraient laisser la place aux Nations Unies une fois leur mission accomplie⁴⁰³. Sous la direction de Donald Rumsfeld, les efforts du DoD se sont initialement centrés sur la mise en œuvre d'une transformation fondée sur les concepts associés à la NCW.

En dehors des choix stratégiques propres à l'administration en place, il existe une réticence culturelle plus profonde face à l'engagement des armées dans les activités de *nation-building*. Certes, les forces américaines ont effectué ce type d'opérations à de multiples occasions dans leur histoire, comme le rappellent aujourd'hui les publications institutionnelles. Mais les dirigeants américains ont toujours été réticents à donner aux militaires le contrôle des activités de gouvernance, qui sont

401. SHIN David W. (Col.), « Narrowing the Gap: DoD and Stability Operations », *Military Review*, March-April 2009, p. 24.

402. *In the Wake of War: Improving U.S. Post-Conflict Capabilities*, Report of an Independent Task Force, *op. cit.*, p. 3.

403. Cité in DOBBINS James, POOLE Michele A., LONG Austin, RUNKLE Benjamin, *After the War – Nation-Building from FDR to George W. Bush*, Santa Monica, Rand Corporation, 2008, p. 91.

fondamentalement de nature politique⁴⁰⁴. Que ce soit après la Guerre de sécession, à Cuba, ou au Japon après la seconde guerre mondiale, les décideurs politiques n'ont laissé les armées prendre en charge ces activités que faute d'autre option. De son côté, l'*Army* n'a jamais apprécié les missions de gouvernance, exprimant des inquiétudes quant aux effets sur les capacités et les ressources nécessaires pour les opérations principales.

Les raisons du regain d'intérêt pour la stabilisation semblent donc une nouvelle fois liées aux circonstances et à la pression des événements. Chez les experts, il naît du constat de la dégradation de la sécurité en Irak après la chute du régime de Saddam Hussein : l'anarchie, puis la violence qui se développent au cours du printemps amènent de plus en plus de voix à déclarer l'échec de la « phase IV » d'*Iraqi Freedom*. Cette phase de la campagne, sensée stabiliser la situation issue de la victoire fut, de l'avis général des observateurs, mal préparée par l'administration Bush et négligée par le DoD, qui avait pourtant souhaité en prendre la direction⁴⁰⁵. Frank Hoffman résume une opinion largement partagée chez les experts lorsqu'il écrit que « *les États-Unis ont été incapables de se préparer, tant conceptuellement que structurellement, à gérer les exigences des opérations de soutien à la paix, de stabilité ou de nation-building*⁴⁰⁶ ».

Pour certains auteurs, c'est la logique de transformation qui anime le DoD depuis la fin des années 1990 (et surtout depuis 2001) qui se trouve remise en cause, car elle a accru le problème posé par la négligence traditionnelle de ces opérations. Un rapport de la *National Defense University* de novembre 2003 explique ainsi que le nouveau style de guerre « transformationnel » complique la gestion des opérations post-confliktuelles, parce que la transition entre combats et stabilisation est beaucoup plus rapide qu'autrefois et que les volumes plus limités de forces terrestres ne sont pas suffisants pour contrôler le terrain⁴⁰⁷. Dans une autre publication, Hans Binnendijk souligne la nécessité de se lancer

⁴⁰⁴. SCHADLOW Nadia, « War and the Art of Governance », *Parameters*, Vol. 33, n°3, Autumn 2003, p. 88.

⁴⁰⁵. Une excellente synthèse en Français des problèmes de préparation de la « phase IV » est donnée dans *L'erreur – L'échec américain en Irak, cinq ans plus tard*, Québec, Septentrion, 2008.

⁴⁰⁶. HOFFMAN Frank G., *Changing Tires On The Fly: The Marines And Postconflict Stability Ops*, Washington (D.C.), Foreign Policy Research Institute, September 2006, p. iii.

⁴⁰⁷. BINNENDIJK Hans, JOHNSON Stuart (Ed.), *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations*, Washington (D.C.), Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, November 2003, p. 5.

dans « *une autre sorte de transformation* », relative aux opérations post-confliktuelles⁴⁰⁸. Il recommande en particulier de constituer des unités spécialisées, afin que les États-Unis disposent en permanence d'unités prêtes à mener des opérations de stabilisation.

De manière plus modeste, et sans doute plus réaliste, la plupart des articles et publications sur le sujet se contentent d'appeler au développement des capacités requises pour les opérations de stabilité, au sein des structures existantes. Dans l'ensemble, la communauté stratégique voit donc l'impréparation aux opérations de stabilité comme une lacune, rendue évidente par les campagnes en cours, et qu'il convient de combler.

Pour le DoD, qui prend en compte le problème à partir de 2005, la nécessité de s'y impliquer apparaît comme la conséquence de la défaillance des agences civiles. Déjà, lors de la préparation de la « Phase IV » en Irak, le DoD avait écarté ses homologues civils, en partie parce que les performances du DoS et de l'USAID dans les opérations des Balkans étaient jugées insuffisantes⁴⁰⁹. En 2005, la directive 3000.05 rappelle que « *de nombreuses tâches des opérations de stabilité sont mieux accomplies par des professionnels locaux, étrangers ou des civils américains. Toutefois, les forces armées américaines doivent se préparer à effectuer toutes les tâches nécessaires [...] quand les civils ne peuvent le faire*⁴¹⁰ ».

On peut donc considérer que sous l'administration Bush, **le DoD a dû accepter de prendre en compte ces activités, plus qu'il n'a cherché à se les approprier**. Toutefois, la publication de la directive 3000.05, *Military Support for Stability, Security, Transition and Reconstruction (SSTR) Operations*, en novembre 2005, témoigne d'une volonté notable d'institutionnalisation. Elle donne aux opérations de stabilité une place équivalente au combat classique, en affirmant qu'elles constituent « *une mission centrale des armées américaines que le Département de la Défense doit être prêt à conduire et soutenir* ». En plaçant la préparation des

⁴⁰⁸. BINNENDIJK Hans, dans *Security Planning and Transformation after Iraqi Freedom*, Report of the 34th IFPA-Fletcher Conference on National Security Strategy and Policy, 2003, p. 22.

⁴⁰⁹. ADAMS Gordon, « Post-Combat Stabilization and Reconstruction: The Lessons for US Government Organization and National Security Resource Planning », in *Iraq and America : Choices and Consequences*, Stimson Center, 2006, p. 147.

⁴¹⁰. DoDD 3000.05. *Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations*, op. cit., p. 2.

opérations de stabilité sur le même plan que les missions de combat, le DoD opère une véritable révolution, au moins dans le discours.

Ce virage stratégique est renforcé par l'attention institutionnelle portée à la guerre irrégulière ; il se traduit également par la rédaction d'une directive de l'OSD (3000.07), en décembre 2008, appelant à développer des compétences dans ce type d'activités comparables à celles de la guerre traditionnelle. Comme pour la stabilité, ce sont les engagements en Irak et en Afghanistan qui provoquent un regain d'attention pour les formes de guerre irrégulières. La NDS de 2005 reconnaît ainsi que « *l'expérience* » des États-Unis dans les campagnes actuelles montre qu'il convient de revoir les capacités militaires pour lutter « *plus efficacement*⁴¹¹ » contre les adversaires irréguliers. Même le Secrétaire à la défense s'interroge dans un fameux « mémo » paru dans la presse, sur la possibilité des États-Unis de gagner la guerre contre la terreur avec un appareil militaire conçu « *pour combattre des grandes armées*⁴¹² ».

Les experts savent depuis longtemps que les compétences développées pour les opérations de combat majeur ne sont pas parfaitement transposables dans les autres types d'activités⁴¹³. Mais c'est l'évolution de la situation en Irak vers l'insurrection qui crée le terrain favorable à une réorientation, car elle confirme les craintes exprimées à la fin des années 1990 : certains analystes voyaient dans la quête de la RMA une incitation au contournement de la puissance américaine par des méthodes asymétriques. La domination américaine du domaine classique semble effectivement conduire les adversaires à recourir à des méthodes irrégulières. Dans la mesure où les adversaires des États-Unis cherchent à contourner leur avantage militaire, le DoD doit « *faire preuve d'une maîtrise de la guerre irrégulière comparable à celle dont [il fait] preuve dans le combat classique*⁴¹⁴ ».

Il s'agit d'une exigence imposée par la lecture du nouveau paysage stratégique. La QDR de 2006 affirme clairement que « *dans le monde post-11 septembre, la guerre irrégulière est apparue comme la forme dominante de guerre* »

⁴¹¹. *National Defense Strategy*, US Department of Defense, March 2005, p. 3.

⁴¹². Memorandum interne du 16 octobre 2003, retranscrit in « Rumsfeld's war-on-terror memo », *USA Today*, May 2005.

⁴¹³. Il suffit de se reporter aux débats des années 1980 sur la préparation aux « *low-intensity conflict* », ou à ceux des années 1990 sur les opérations autres que la guerre.

⁴¹⁴. *National Defense Strategy*, 2008, *op. cit.*, p. 4.

menaçant les États-Unis et leurs partenaires⁴¹⁵. D'ailleurs, comme on l'a noté, les États-Unis sont d'ores et déjà engagés dans une guerre irrégulière, « contre la terreur ». La préparation à ce type d'activités est donc, pour les promoteurs de la réorientation, un impératif reflétant une réalité indiscutable.

C'est également la reconnaissance d'une réalité, cette fois de terrain, qui préside à la redécouverte de la contre-insurrection. Cette forme d'engagement est apparue doctrinalement dans les années 1960 et connut un intérêt soutenu, en particulier dans les centres de recherche, jusqu'à la fin de l'engagement américain au Viêt-nam. Associée au syndrome vietnamien, elle fut ensuite « enterrée » dans la mémoire institutionnelle des armées, avant d'être brièvement ressuscitée dans les années 1980.

Au début des années 1960, l'intérêt pour la contre-insurrection fut développé et entretenu par la présidence. C'est le Président Kennedy et ses conseillers qui firent des guerres révolutionnaires l'enjeu stratégique du moment et qui s'efforcèrent d'obtenir une réorientation des préoccupations des armées. Mais, malgré les incitations politiques et le discours officiel, les institutions militaires n'encouragèrent pas le développement de capacités de Coïn. Ce domaine était une impasse en termes de carrière ; aucune formation ne fut développée et les moyens prévus pour la guerre continuaient à servir pour les « autres opérations ». En fait, dans les années 1960, comme dans les années 1980, la contre-insurrection était réservée aux forces spéciales et les États-Unis privilégiaient une approche indirecte (conseil et soutien aux forces locales) : la préparation ne concernait donc pas l'ensemble des forces armées, qui continuait à se focaliser sur la guerre classique⁴¹⁶. En outre, dans les années 1980, les forces américaines pratiquèrent davantage le soutien aux insurrections (Nicaragua, Afghanistan), dans le cadre de la « révolution démocratique » de Ronald Reagan, qu'aux gouvernements menacés par une rébellion (Salvador).

Frank Hoffman observe qu'« à chaque décennie de la seconde moitié du XX^e siècle, les armées américaines ont appris, oublié et redécouvert les leçons durement acquises des petites guerres et de la contre-insurrection⁴¹⁷ ». Pour nombre

⁴¹⁵. *Quadrennial Defense Review*, Washington (D.C), US Department of Defense, February 2006, p. 36.

⁴¹⁶. UCKO David H., *The New Counterinsurgency Era*, *op. cit.*, p. 36.

⁴¹⁷. HOFFMAN Frank G., *Changing Tires On The Fly: The Marines And Postconflict Stability Ops*, *op. cit.*, p. iii.

d'observateurs, cela reflète le poids d'une culture stratégique majoritairement axée sur la recherche de la victoire décisive dans « les guerres de la Nation ». Dans ces conditions, Colin Gray portait en 2006 un jugement pessimiste sur l'aptitude des armées américaines à s'adapter pour gagner des guerres irrégulières. Selon lui, « *la culture militaire américaine s'est montrée résistante aux modifications radicales de son style de guerre, [lorsqu'il s'agissait] de répondre au défi particulier posé par un ennemi irrégulier*⁴¹⁸ ». Selon Gray, ce n'est pas la connaissance des méthodes de contre-insurrection qui manque aux armées américaines, mais la possibilité culturelle et la volonté de les mettre en œuvre efficacement⁴¹⁹.

La question se pose effectivement depuis 2004-2005, lorsque le thème de la contre-insurrection est réapparu dans les publications professionnelles, et plus encore depuis qu'une doctrine a été publiée par les forces terrestres (*Army* et USMC) fin 2006, avec un surprenant retentissement médiatique. La parution d'une doctrine interarmées, en 2009, confirme que ce type d'engagement a enfin trouvé sa place dans la stratégie militaire, au-delà du milieu des Forces spéciales. Cela représente une rupture notable avec la tradition, qui mérite d'être analysée.

Renaissance de la contre-insurrection en Grande-Bretagne ?

Comme les Américains, les forces armées britanniques sont confrontées à l'insurrection sur le terrain, d'abord en Irak puis en Afghanistan. Mais à la différence des États-Unis, les armées britanniques revendiquent une longue expérience en matière de Coïn et un modèle propre. Elles apparaissent donc mieux préparées que leurs homologues au moment où se développe l'insurrection en Irak.

En 1995, les rédacteurs de la doctrine de contre-insurrection soulignaient ainsi que « *l'expérience de nombreuses "petites guerres" a donné à l'armée britannique une compréhension unique de cette forme de conflit difficile*⁴²⁰ ». Une autre publication doctrinale rappelle en 2009 les grandes campagnes menées au milieu du XX^e siècle : la Malaisie (1948-1960), le Kenya (1952-1956), Chypre (1955-1960) et Oman (1965-1975). Ces opérations « *souvent présentées comme de la contre-insurrection classique, [...] ont apporté une grande partie des leçons intégrées dans la campagne d'Irlande du*

418. GRAY Colin S., *Irregular Enemies and the Essence Of Strategy: Can the American Way of War Adapt?*, Carlisle Barracks, Strategic Studies Institute, US Army War College, March 2006, p. 6.

419. *Ibid.*, pp. 8-9.

420. DGD&D, *Army Field Manual, Volume V: Operations Other than War, Counterinsurgency Operations*, Part II, 1995, p. 2-1.

Nord (1969-2007) et dans la doctrine britannique actuelle⁴²¹ ».

Le « modèle britannique » s'est effectivement forgé dans les années 1960, porté par le succès de la campagne de contre-insurrection en Malaisie, qui apparut alors comme le contre-point à l'échec américain au Viêt-nam. Selon l'armée de terre, ce modèle « met l'accent sur l'emploi minimal de la force, le respect de la loi, l'importance des opérations guidées par le renseignement, la coopération civilo-militaire et l'agilité et l'adaptation au niveau tactique⁴²² ». Certains experts notent toutefois que cette approche est finalement assez récente (années 1970) et n'a pas toujours été mise en œuvre lors des campagnes de contre-insurrection⁴²³. Ainsi, le mythe d'une approche fondée sur la prescription du général Sir John Templer en Malaisie : « gagner les cœurs et les esprits » ne reflète pas la réalité de la campagne menée à l'époque⁴²⁴. Même en Irlande du Nord, la coercition a souvent prévalu. Toutefois, l'approche britannique demeure plus politique et l'usage de la force plus mesuré que dans la méthode américaine.

Des divergences entre les deux alliés se sont d'ailleurs manifestées lors de la campagne en Irak. En avril 2004, le chef d'État-major de l'armée de terre britannique déclarait que ses troupes devaient opérer avec les Américains, mais pas « comme les Américains⁴²⁵ ». Les Britanniques apparaissaient alors comme les maîtres de la contre-insurrection et n'hésitaient pas à donner des leçons à leurs homologues américains. Ainsi l'article du général Aylwin-Foster, dans la livraison de décembre 2005 de *Military Review*, reproche aux forces américaines leur « insensibilité culturelle ». Il met en cause l'inadaptation d'une armée trop technologique, focalisée sur l'emploi brutal de la force. La publication de cet article dans la revue de l'Army reflète certes le débat interne à l'institution, mais témoigne aussi de la persistance d'une « référence britannique⁴²⁶ ». Ce thème est par exemple au cœur de la thèse du colonel Nagl, publiée en 2005. Il conclut de l'étude comparative des expériences de Malaisie et du Viêt-nam, que le succès

421. Joint Doctrine Publication 3-40, *Security and Stabilisation: The Military Contribution*, p. 2-8.

422. ALDERSON Alexander (Col.), « Revising the British Army's Counter-Insurgency Doctrine », *op. cit.*, p. 6.

423. STRACHAN Hew, « British Counter-Insurgency from Malaya to Iraq », *op. cit.*, p. 10.

424. DIXON Paul, « British Counter-Insurgency from Malaya to Iraq », *op. cit.*, p. 355.

425. « We must be able to fight with the Americans. That does not mean we must be able to fight as the Americans », cité in *ibid.*, p. 374.

426. DONNELLY Thomas, « The “Cousins” Counterinsurgency Wars », *The RUSI Journal*, Vol. 154, n° 3, June 2009, p. 7.

427. ALDERSON Alexander (Col.), « Revising the British Army's Counter-Insurgency Doctrine », *op. cit.*, p. 16.

428. *Ibid.*, p. 18.

429. British Army Field Manual, Volume 1, Part 10: *Countering Insurgency*, *op. cit.*, p. CS 1-1. Cette partie du manuel est identique à la version de 1995.

430. GARFIELD Andrew, *Succeeding in Phase IV: British Perspectives on the U.S. Effort to Stabilize and Reconstruct Iraq*, Washington (D.C.), Foreign Policy Research Institute, September 2006, p. 11.

britannique est dû à l'aptitude des armées à l'apprentissage, tandis que la culture institutionnelle de l'*Army* y était défavorable.

Dans cette logique, les responsables de la révision doctrinale de l'armée de terre britannique notent avec satisfaction les progrès accomplis par les États-Unis lors de l'élaboration du FM 3-24, *Counterinsurgency*. Ils soulignent notamment l'adoption de l'approche de Galula et Thompson, en termes de « *clear-hold-build* » et de focalisation sur la population⁴²⁷. « *Du point de vue d'un allié, la doctrine américaine de contre-insurrection est fondée sur une saine théorie classique [...] certainement inspirée du modèle britannique*⁴²⁸ ».

L'armée de terre britannique dispose au moment de l'engagement en Irak d'une doctrine de contre-insurrection, révisée pour la dernière fois en 2001. Elle ne commence à la revoir qu'en 2006. Un premier document doctrinal est présenté en mars 2007, mais la nouvelle doctrine de contre-insurrection n'est publiée qu'en octobre 2009. Le manuel reconnaît d'ailleurs que tout au long de son histoire, « *la doctrine officielle, lorsqu'elle était publiée, est toujours venue derrière les événements*⁴²⁹ ». Mais cela correspondait à une tradition britannique dans laquelle la doctrine était peu formalisée. Certains experts notent à cet égard que les armées sont devenues moins réactives et innovantes depuis qu'elles ont suivi le modèle américain de production doctrinale formelle⁴³⁰.

Pour l'un des responsables de la révision, l'armée a tardé à adapter sa doctrine parce qu'elle n'en percevait pas la nécessité. Comme aux États-Unis, « *les réticences apparentes étaient dues [...] à une difficulté générale à reconnaître que la campagne [en Irak] posait principalement un problème d'insurrection*⁴³¹ ». Mais à la différence des Américains, l'idée selon laquelle la doctrine existante convenait, reste dominante jusqu'en 2005. Pour l'institution, une adaptation naturelle s'est produite sur le terrain et les « *commandants britanniques ont appliqué les principes [de la doctrine existante] de manière instinctive et intuitive*⁴³² ».

Jusqu'en 2007, les opérations menées par les armées britanniques dans le sud de l'Irak étaient généralement considérées comme plus efficaces que celles des États-Unis. Une étude de 2006 relevait que : « *le succès résulte directement de l'adaptation de la doctrine existante de soutien aux opérations de paix ; d'une culture organisationnelle mieux adaptée à ce type d'opérations ; et d'une approche nationale intégrée des opérations de stabilité et de reconstruction*⁴³³ ».

⁴³¹. ALDERSON Alexander (Col.), « Revising the British Army's Counter-Insurgency Doctrine », op. cit., p. 6.

⁴³². *Ibid.*, p. 9.

⁴³³. GARFIELD Andrew, *Succeeding in Phase IV: British Perspectives on the U.S. Effort to Stabilize and Reconstruct Iraq*, op. cit., p. 10.

Mais l'échec rencontré à Bassorah⁴³⁴ vient remettre en cause le discours sur l'excellence britannique et les rôles commencent à s'inverser en 2007, à mesure que la doctrine américaine se répand, appuyée sur les résultats du « *surge* ».

La doctrine de 2009 se présente encore comme une adaptation aux circonstances et non comme une remise en cause des principes antérieurs. Même si elle est produite après la publication du FM 3-24, elle ne s'en réclame pas et rappelle plutôt que ce sont les Américains qui ont évolué vers la position britannique. La volonté de se démarquer apparaît aussi dans le choix de la formule « *shape-secure-develop*⁴³⁵ », plutôt que du tryptique américain « *clear-hold-build* ».

Toutefois, les difficultés rencontrées en Irak (jusqu'au désengagement de juillet 2009) et en Afghanistan ont contribué à alimenter une perte de confiance dans la supériorité du « modèle britannique » et plus encore dans l'aptitude de l'armée à le mettre en œuvre « *instinctivement et intuitivement* ». Désormais, la faculté d'adaptation semble plus développée dans les armées américaines qu'en Grande-Bretagne.

Globalement, la guerre irrégulière paraît aujourd'hui en meilleure voie de reconnaissance et d'implantation institutionnelle qu'elle ne l'a jamais été auparavant. On peut certes estimer que le contexte de guerre qui prévaut aux États-Unis depuis 2001 en est la raison fondamentale. Mais pour apprécier les chances d'implantation durable des nouvelles priorités, il est important de voir plus précisément par quelles voies elles ont pénétré les institutions de défense. Sur ce point, une distinction peut être effectuée entre les concepts de nature politico-stratégique, qui impliquent une réorientation de la stratégie de défense et engagent les autorités civiles (guerre irrégulière, stabilité), et le concept de contre-insurrection, de nature opérationnelle, qui concerne essentiellement les armées.

Guerre irrégulière et stabilité reçoivent une impulsion institutionnelle

Ces deux thèmes sont directement identifiés par le DoD comme des enjeux majeurs et la réorientation est promue « du haut vers le bas ». Toutefois, si l'intérêt pour la guerre irrégulière semble issu de la réflexion

⁴³⁴. En mars 2008, ce sont les Forces irakiennes appuyées par les États-Unis qui reprennent le contrôle de la ville perdue par les Britanniques. FARRELL Theo, GORDON Stuart, « Coin Machine », *The RUSI Journal*, Vol. 154, n° 3, June 2009, p. 18.

⁴³⁵. British Army Field Manual, Volume 1, Part 10: *Countering Insurgency*, *op. cit.*, p. 4-4.

stratégique interne, la prise en compte de la stabilité s'est davantage effectuée sous la pression politique extérieure.

Comme on l'a vu, la dégradation de la situation en Irak est à l'origine d'un regain d'attention portée aux opérations de stabilisation et reconstruction. On peut penser que les critiques adressées au DoD pour sa gestion de la « Phase IV » ont eu un impact limité dans le contexte ambiant de polémique et compte tenu de la personnalité du Secrétaire à la défense. Mais l'étude produite fin 2003 par la NDU est susceptible d'avoir eu davantage de portée, dans la mesure où elle émanait d'une institution du sérail. Les propositions d'adaptation des armées aux opérations de stabilité se trouvent d'ailleurs reprises dans le SPG de mars 2004.

Cependant, compte tenu des réticences initiales de la direction du DoD à l'égard du « *nation building* », il convient sans doute de rechercher les raisons de la réorientation dans la situation politique à Washington. En effet, le Congrès s'est rapidement emparé de la question des capacités de stabilisation. Certes, ses préoccupations se focalisent plutôt sur la contribution des agences civiles. Les problèmes rencontrés en Irak et en Afghanistan sont en effet attribués à l'insuffisance des moyens civils qui devraient normalement prendre en charge les activités de « stabilisation et reconstruction ». Pour tenter de renforcer ces capacités, un projet de loi « Lugar-Biden » (« *The Stabilization and Reconstruction Civilian Management Act* ») est présenté au Sénat en 2004. Bien qu'il ne soit pas voté, il sert de base au Département d'État pour créer un *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* (S/CRS) en juillet 2004.

L'importance politique de la question amène l'OSD à commander à l'été 2004 une étude au *Defense Science Board* ; le rapport *Transition to and from Hostilities*, dirigé par Craig Fields et Philip Odeen, est remis en décembre⁴³⁶. Selon la version rendue publique, les auteurs suggèrent au Secrétaire à la défense d'engager les armées à réorganiser leurs forces pour mettre en place des capacités appropriées pour la stabilisation. Elle devrait en outre être reconnue comme une mission majeure à part

⁴³⁶. *Transition to and from Hostilities*, 2004 Summer Study, Washington (DC), Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, December 2004. Le DSB a réuni une équipe de travail très nombreuse pour traiter des différents aspects du problème.

entière, de façon à donner plus d'importance à ses besoins dans la programmation⁴³⁷.

Mais les recommandations ne sont pas suivies d'effet, tandis que le Congrès continue à exercer une pression, cette fois plus directe sur le DoD. En mai 2005, la Commission des Forces armées de la Chambre demande par exemple au *Congressional Budget Office* d'étudier la manière dont l'*Army* pourrait améliorer ses performances dans les opérations de stabilité.

À la même époque, le NSC prépare une directive présidentielle consacrée à l'organisation des compétences et ressources interministérielles ; la NSPD 44, *Management of Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stabilization*, signée en décembre, remplace la PDD-56 de 1996 abrogée par l'administration Bush dès son arrivée aux affaires. Elle confie la responsabilité principale de la stabilisation au Département d'État.

Dans ce contexte, l'OSD demande une nouvelle fois au DSB en août 2005 d'étudier les réorganisations à faire au sein du DoD pour améliorer la gestion et la conduite des opérations de stabilité. Le rapport⁴³⁸ (auquel a contribué l'un des promoteurs de la Coin, le général Keane) reprend en grande partie les recommandations antérieures, mais insiste sur l'urgence à les mettre en œuvre. Deux mois plus tard, l'adjoint du Secrétaire à Défense signe la directive 3000.05, *Military Support For Stability, Security, Transition and Reconstruction (SSTR) Operations*, rédigée par le bureau de l'ASD SO/LIC.

Au travers de ce document d'orientation du Département, l'OSD affiche la volonté d'engager les *Services*, les commandements et les agences de défense à accroître leurs capacités. Pour montrer le sérieux de l'entreprise, le DoD publie en 2007 un rapport sur la mise en œuvre de la

437. Cité in SERAFINO Nina M., *Peacekeeping and Related Stability Operations: Issues of U.S. Military Involvement*, CRS report for Congress, Congressional Research Service, October 2005, p. 14.

438. *Institutionalizing Stability Operations within DoD*, US Department of Defense, September 2005. Placé sous la direction de Craig Philips, le groupe de travail qui a rédigé le rapport se composait uniquement de Ted Gold et du général en retraite Jack Keane.

directive, dans lequel il affirme que « *l'amélioration de l'aptitude aux opérations SSTR est devenue une part importante du concept de transformation*⁴³⁹ ».

Malgré les initiatives lancées (que l'on précisera plus bas), il est significatif de constater qu'en 2009, l'administration Obama a jugé utile de publier une nouvelle version de la directive 3000.05, signée par la Sous-Secrétaire en charge de la politique (USD/P), Michèle Flournoy. Le document est un peu plus long et détaillé que le précédent et témoigne d'une démarche plus volontariste dans la prise en compte des activités. L'USD/P est renforcé dans son rôle de principal responsable des opérations de stabilité au sein de l'OSD. Il a désormais pour attribution de développer « *des orientations stratégiques* » applicables à l'ensemble du DoD, pour renforcer les capacités de conduite d'opérations de stabilité. Le reste de la directive reprend toutefois bon nombre d'instructions déjà formulées en 2005, ce qui peut laisser entrevoir les limites de son application. Il n'en demeure pas moins que l'intérêt de l'OSD pour la stabilité se trouve réaffirmé, alors que le programme de campagne de Barack Obama laissait penser que les efforts porteraient plutôt sur le renforcement des responsabilités et des ressources civiles. La lenteur des progrès dans ce domaine explique peut-être que le DoD continue d'y porter une telle attention.

L'intérêt pour la guerre irrégulière semble porté de manière plus dynamique par la direction du DoD. Dès mars 2004, le *Defense Strategic Planning Guidance* pour 2006-2011 préconisait de mettre l'accent sur les capacités nécessaires pour mener une guerre irrégulière⁴⁴⁰. C'est lors de la préparation de ce document qu'apparaît la nouvelle « matrice des menaces », dans laquelle figure une catégorie de « défis irréguliers », caractérisée par une forte probabilité d'occurrence même s'ils représentent un danger limité pour les États-Unis.

Cette nouvelle vision est reprise dans la QDR publiée en 2006. Le document donne une importance inédite à la guerre irrégulière, probablement sous l'influence de Michael Vickers, alors analyste au CSBA, qui fut consulté lors de la préparation⁴⁴¹. Ancien des Forces

⁴³⁹. Report to Congress on the Implementation of DoD directive 3000.05 Military Support for Stability, Security, Transition and Reconstruction (SSTR) Operations, US DoD, April 1, 2007, p. 2

⁴⁴⁰. SHERMAN Jason, « Facing a new reality », *Armed Forces Journal*, December 2004, p. 21.

⁴⁴¹. GRANT Greg, « Irregular War Shift Accelerating in QDR », *DoD Buzz*, March 18, 2009. <http://www.dodbuzz.com/2009/03/18/irregular-war-shift-accelerating-in-qdr/>

spéciales, puis architecte de la campagne d'assistance de la CIA aux *Freedom fighters* afghans dans les années 1980, Vickers est un promoteur de la stratégie indirecte dans la guerre contre la terreur.

La QDR de 2006 affirme donc qu'il faut désormais prendre en compte la nécessité de mener des opérations longues, non conventionnelles, de contre-terrorisme, contre-insurrection ou de stabilisation. L'évaluation de la structure de force requise s'effectue désormais en fonction des besoins dans trois domaines :

- La défense du territoire ;
- La conduite de la guerre contre la terreur et de campagnes irrégulières ;
- La conduite de campagnes classiques aboutissant éventuellement à un changement de régime.

La conduite de campagnes irrégulières apparaît désormais comme un déterminant majeur de la planification. La QDR inverse même l'approche habituelle du « *lesser included case* », en affirmant qu'en se préparant à contrer les menaces irrégulières ou catastrophiques, le DoD augmente ses capacités générales à faire face aux autres problèmes de sécurité⁴⁴². La NDS de 2008 renverse également la priorité habituellement donnée à la préparation d'une guerre majeure. Désormais, celle-ci devient la préoccupation secondaire, qu'il convient toutefois de ne pas négliger : « *Bien que l'amélioration des compétences des forces armées dans la guerre irrégulière soit la première priorité du DoD, les États-Unis n'ont pas le luxe de se préparer uniquement pour ces défis*⁴⁴³ ».

Afin de mettre en œuvre ces nouvelles orientations, Gordon England a signé fin avril 2006 une *Irregular Warfare Execution Roadmap*, destinée à encadrer les choix budgétaires des *Services* pour le cycle 2008-13⁴⁴⁴. Puis le 1^{er} décembre 2008, l'OSD publie la directive 3000.07, dont l'objectif est de rendre le DoD « *aussi performant dans la guerre irrégulière que dans la guerre traditionnelle* ». La préparation de la directive s'est effectuée sous l'égide de Michael Vickers, nommé en 2007 au poste d'assistant du Secrétaire à la Défense pour les opérations spéciales (ADS/SO-LIC). Il y demeure

⁴⁴². *Quadrennial Defense Review*, 2006, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁴³. *National Defense Strategy*, 2008, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁴⁴. Brigadier General MANNON Otis G. (J-3, Joint staff), Statement Before the Committee on Armed Services, Subcommittee on Terrorism, Unconventional Threats and Capabilities, United States House of Representatives, 109th Congress, September 27, 2006.

depuis un ferme défenseur de la réorientation vers les capacités irrégulières, aux côtés de Robert Gates⁴⁴⁵.

Il faut en effet souligner la forte implication personnelle du Secrétaire à la Défense depuis 2006 dans la réorientation du DoD. Cela apparaît d'autant plus nettement qu'une certaine opposition s'est manifestée dans la communauté stratégique et que l'inertie bureaucratique tend à maintenir la priorité traditionnelle à la préparation de la guerre de « haute intensité » (voir infra). La notion de guerre irrégulière semble même remise en cause, comme en témoigne sa disparition dans la QDR de 2010 et le retard pris dans la révision du JOC consacré à ce sujet (*Irregular Warfare: Countering Irregular Threats, Joint Operating Concept*, de mai 2010).

Les discours du Secrétaire à la défense depuis 2008 continuent pourtant de refléter une attitude combative face aux préférences des *Services*, témoignant du rôle moteur des décideurs civils dans la promotion de la réorientation.

La contre-insurrection s'impose à partir du terrain

À l'inverse des concepts précédents, la contre-insurrection ne reçoit initialement que peu d'attention au niveau politique du DoD, probablement incluse dans la notion de guerre irrégulière. Même si cela peut s'expliquer par la nature plutôt doctrinale de Coin, cela témoigne aussi du malaise qui entoure l'usage de ce terme. La redécouverte de la contre-insurrection a en effet rencontré une forte résistance institutionnelle jusqu'en 2006. Ainsi que le note Conrad Crane, « *la dynamique de changement est, pour une grande part, venue d'en bas*⁴⁴⁶ ». Ce thème est l'un des points centraux de « l'histoire officielle » de la redécouverte de Coin, laquelle commence à s'écrire et à se diffuser dès la parution de la nouvelle doctrine, fin 2006.

En 2004, alors que la violence s'amplifie en Irak, parler d'insurrection reste un tabou. Donald Rumsfeld refuse obstinément l'emploi de ce terme dans les *briefings* du DoD⁴⁴⁷ et sur le terrain, le haut

⁴⁴⁵. Michael Vickers a été maintenu dans ses fonctions après l'élection de B. Obama.

⁴⁴⁶. CRANE Conrad, « Evolution of Counterinsurgency Doctrine », dans *Irregular Warfare – Counterinsurgency Challenges and Perspectives*, Washington (D.C.), October 2006, p. 7.

⁴⁴⁷. Fin novembre 2005, Donald Rumsfeld reprit le général Pace, qui avait dû se résoudre à parler des « insurgés » irakiens, en expliquant qu'il valait mieux les appeler « *Enemies of the*

commandement militaire évite aussi d'évoquer une insurrection, expression qui rappelle de trop mauvais souvenirs. Le choix du vocabulaire reflète l'attitude de l'OSD vis-à-vis de la situation irakienne : la violence est présentée comme désordonnée, sans logique politique.

Pour leur part, les chefs militaires en Irak privilégient une stratégie « d'irakisation », axée sur la formation de l'armée irakienne afin de lui passer le relai le plus rapidement possible⁴⁴⁸. Cette approche se fonde sur l'idée que les forces américaines ne pourront rétablir la sécurité dans la mesure où leur présence alimente la résistance dans la population.

En dépit de cette orientation, le commandement de la *MNF-Iraq* n'élabore pas de plan de campagne avant la nomination du général Casey en 2004⁴⁴⁹. Dans ces conditions, l'attitude des unités affectées aux différents secteurs du pays varie notablement. Selon « l'histoire officielle », les armées américaines se sont donc trouvées une nouvelle fois engagées dans une campagne de contre-insurrection sans doctrine appropriée⁴⁵⁰.

Certains commandants d'unité suivaient l'approche dominante, en se concentrant sur la poursuite des rebelles et des caches d'armes (opérations « *cordon and search* ») et en s'efforçant de réduire les pertes en limitant la présence militaire au milieu de la population. D'autres unités ont adopté une stratégie différente : elles se sont employées à nouer des liens avec les autorités irakiennes de la zone et à répondre aux besoins de la population afin de réduire l'hostilité et de faciliter la lutte contre les insurgés. Cette approche « globale » du problème, prenant en compte ses dimensions politique et sociale, est au cœur de la vision de la contre-insurrection « centrée sur la population » théorisée dès les années 1960.

legitimate Iraqi government ». MILBANK Dana, « Rumsfeld's War On 'Insurgents' », *The Washington Post*, November 30, 2005.

⁴⁴⁸. BURTON Brian, NAGL John, « Learning as we go: the US army adapts to counterinsurgency in Iraq, July 2004–December 2006 », *Small Wars and Insurgencies*, Vol. 19, n°3, September 2008, p. 305.

⁴⁴⁹. RICKS Thomas E., *The Gamble*, London, Allen Lane, 2009, p. 11.

⁴⁵⁰. Il faut noter que le colonel Gentile, l'un des principaux critiques de la réorientation du DoD vers la guerre irrégulière, estime que la plupart des unités pratiquaient la contre-insurrection au niveau tactique en Irak avant même que la nouvelle doctrine ne soit publiée. ACKERMAN Spencer, « The Colonels and the Matrix », *The Washington Independent*, March 3, 2008.

Mais ces enseignements sont redécouverts à partir du terrain, de manière progressive⁴⁵¹. Pour certains observateurs, on constate une amélioration générale des modes d'action à partir de 2004 et de la nomination du général George Casey. Les forces américaines commencent à modifier leurs méthodes dans un sens plus conforme aux principes de la contre-insurrection, à réduire le niveau de force utilisé au minimum nécessaire et à se réorganiser pour faire face à une menace non conventionnelle⁴⁵². L'expérience des unités, effectuant plusieurs séjours en Irak, bénéficiant des premières initiatives de formation à partir de 2004, contribue sans doute à un « apprentissage » au moins au niveau de l'unité⁴⁵³.

De ce point de vue, l'attitude de chaque commandant paraît déterminante. Ceux qui vont promouvoir une « nouvelle approche » ont généralement une connaissance universitaire de la contre-insurrection, en plus de leur expérience de terrain ; c'est notamment le cas pour :

- ➔ le général Petraeus, qui a obtenu un doctorat à Princeton en travaillant sur les relations civilo-militaires durant la guerre du Viêt-nam. Il faut noter qu'il avait aussi une expérience des opérations de stabilisation, en Haïti en 1994, puis en tant que responsable des opérations de la SFOR en Bosnie, en 2001-2002 ;
- ➔ le colonel McMaster, dont la thèse, également relative aux relations entre les autorités militaires et le pouvoir civil durant la guerre du Viêt-nam, est un ouvrage de référence⁴⁵⁴ ;
- ➔ le colonel Nagl, qui publie en 2005 sa thèse de 2002, consacrée aux expériences de contre-insurrection des années 1960⁴⁵⁵.

⁴⁵¹. UCKO David H., *The New Counterinsurgency Era*, op. cit., pp. 60-61. Il faut toutefois noter qu'en mai 2003, un stagiaire de la *School of Advanced Military Studies* de l'US Army a rédigé un mémoire sur l'intérêt de l'expérience française en Algérie pour lutter contre l'insurrection en Irak : Maj. PETERSON Gregory D., *The French Experience in Algeria, 1954-1962: Blueprint for U.S. Operations in Iraq*, May 2003.

⁴⁵². BURTON Brian, NAGL John, « Learning as we go: the US army adapts to counterinsurgency in Iraq, July 2004–December 2006 », op. cit., pp. 304-305.

⁴⁵³. Cela ressort des débats passionnés entre vétérans de l'Irak, sur le blog de *Small Wars Journal* par exemple. Mais cela remet en cause la version « officielle » selon laquelle la redécouverte de la Coïn est liée à l'élaboration du FM 3-24 et sa mise en œuvre en Irak en 2007.

⁴⁵⁴. McMASTER H. R., *Derelection of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, the Joint Chiefs of Staff, and the Lies That Led to Vietnam*, New York, Haper Collins, 1998.

⁴⁵⁵. NAGL John A., *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005.

Ces « intellectuels militaires » mettent en œuvre lors de leur passage en Irak des solutions qui apportent de bons résultats⁴⁵⁶. Parmi les expériences « réussies », on retient généralement celle de :

- ➔ la *101st Airborne Division*, commandée par le général Petraeus, à Mossoul, à l'été 2003 ;
- ➔ les unités de la *1st Marine Division*, commandée par le général Mattis, à Bagdad, de mai à octobre 2003⁴⁵⁷ ;
- ➔ la *1st Cavalry Division*, sous le commandement du général Chiarelli, à Bagdad, en 2004 ;
- ➔ le *3rd Armored Cavalry Regiment*, du colonel McMaster, à Tal Afar, entre mai 2005 et février 2006 ;
- ➔ la *Ready 1st Combat Team*, (*1st Brigade, 1st Armoured Div*) commandée par le colonel McFarland, à Ramadi, en 2006⁴⁵⁸.

D'autres unités pourraient être mentionnées, mais celles-ci ont joué un rôle important dans le développement de la réflexion sur la contre-insurrection. Cela passe essentiellement par un processus de « *lessons learned* » non institutionnel, dans la mesure où ni les *Services*, ni le commandement de théâtre ne cherchent à diffuser les méthodes « qui fonctionnent ». Les enseignements sont donc largement diffusés par la presse, professionnelle mais aussi civile. Ainsi, la réussite de l'expérience de Petraeus à Mossoul fait l'objet d'un long article du *Time Magazine* en juin 2004, intitulé « *Can Petraeus Salvage Iraq?* ». En avril 2004, il présente son expérience au *Washington Institute for Near East Policy*⁴⁵⁹ et elle est décrite dans un ouvrage de Rick Atkinson publié la même année⁴⁶⁰.

Mais les enseignements dont l'impact est probablement le plus déterminant sont les « leçons de Tal Afar », qui parviennent même jusqu'au Département d'État à la suite d'une visite de terrain et sont

⁴⁵⁶. Pour le commentateur David Brooks, la double qualification militaire et universitaire est même la caractéristique principale des promoteurs de la réforme de l'*Army*. BROOKS David, « *Leading With Two Minds* », *The New York Times*, May 6, 2010.

⁴⁵⁷. Dès la fin des opérations de combat, le général Mattis modifia la mission et les règles d'engagement de la *1st Marine Division* pour favoriser la coopération avec la population. F. Hoffman explique l'adaptation rapide des *Marines* par l'influence du concept de « *three-block-war* » développé dans les années 1990 par le général Krulak.

⁴⁵⁸. Affecté pendant quelque temps à Tal Afar, le colonel McFarland a appliqué dans sa zone les méthodes apprises à l'état-major du 3rd ACR.

⁴⁵⁹. Special Policy Forum Report, *Lessons of the Iraq War and its Aftermath*, *Policywatch*, n° 855, Washington Institute for Near East Policy, April 9, 2004.

⁴⁶⁰. ATKINSON Rick, *In the Company of Soldiers*, New York, Henry Holt, 2004.

évoquées par Condoleezza Rice en octobre 2005⁴⁶¹. En mars 2006, le colonel McMaster est cité en exemple dans un discours de George W. Bush, avant que son action ne soit décrite dans un article du *New Yorker* d'avril 2006⁴⁶². En juin 2009, un article du magazine *Army* présente explicitement l'expérience du 3rd ACR comme la base de la conception actuelle de la contre-insurrection⁴⁶³.

Le général Chiarelli tire de son commandement à Bagdad des enseignements publiés à l'été 2005 dans *Military Review*⁴⁶⁴ ; son approche décrivant les « lignes d'opérations » caractéristiques d'une campagne de contre-insurrection est ultérieurement reprise par l'USMC dans sa réflexion sur la lutte contre les irréguliers, avant d'être intégrée dans la doctrine des forces terrestres.

Entre 2004 et 2005, on constate une multiplication des articles consacrés à la contre-insurrection au travers du « retour d'expérience » des officiers ayant servi en Irak. Ceux-ci se retrouvent aussi sur les blogs, tels que celui du *Small Wars Journal*, où s'échangent les « leçons » et les opinions. De 9 articles en 2004, *Military Review* passe à 29 sur le sujet en 2005⁴⁶⁵. La même année, il en paraît 11 dans *Parameters*. Parmi les textes les plus influents, on peut citer :

- ➔ « *Countering Global Insurgency* », de l'officier australien David Kilcullen et dont la publication aurait attiré l'attention du général Petraeus ;
- ➔ « *Best practices in Counterinsurgency* », de Kalev Sepp, publié par *Military Review*⁴⁶⁶. Ancien des forces spéciales, il était alors professeur à la *Naval Postgraduate School* et consultant de l'état-major en Irak ;
- ➔ Les articles de l'anthropologue Montgomery McFate, publiés au cours de l'année 2005 par *Military Review*, qui soulignent l'importance de la compréhension du contexte culturel des campagnes⁴⁶⁷ ;

⁴⁶¹. La conseillère à la sécurité nationale parle d'une stratégie de « *clear-hold-build* » pour l'Irak, reprenant une expression entendue par ses collaborateurs à l'état-major du colonel McMaster. RICKS Thomas E., *The Gamble, op. cit.*, pp. 50-51.

⁴⁶². PACKER George, « The Lesson of Tal Afar », *The New Yorker*, April 10, 2006.

⁴⁶³. BAKER Jay, « Tal Afar 2005: Laying the Counterinsurgency Groundwork », *Army*, June 2009.

⁴⁶⁴. CHIARELLI Peter (Maj. Gen.), MICHAELIS Peter (Maj.), « Winning the Peace: The Requirements for Full-Spectrum Operations », *Military Review*, July-August 2005.

⁴⁶⁵. UCKO David H., *The New Counterinsurgency Era, op. cit.*, p. 77.

⁴⁶⁶. SEPP Kalev I., « Best Practices in Counterinsurgency », *Military Review*, May-June 2005.

- ➔ « *Changing the Army for Counterinsurgency Operations* », du général britannique Nigel Aylwin-Foster, qui critique ouvertement la brutalité de la stratégie américaine en Irak.

Il faut aussi mentionner la publication en 2005, avec une préface du chef d'état-major de l'*Army*, de la thèse du colonel Nagl, mettant en doute la faculté de l'institution à s'adapter à la contre-insurrection.

Les « leçons de l'histoire » réapparaissent alors dans les centres de recherche, en particulier à la Rand, qui avait été à la pointe de la réflexion dans les années 1960⁴⁶⁸. Les travaux de l'époque sont exhumés (par exemple, les actes d'un colloque de 1962, auquel participaient des figures de la Coïn comme F. Kitson et D. Galula) et l'ouvrage de David Galula sur la contre-insurrection fait l'objet d'une réédition « grand public » en 2006, probablement à l'initiative du journaliste spécialisé dans les affaires de défense, Tom Ricks⁴⁶⁹. Dans un ouvrage retraçant la « redécouverte » de la Coïn, Tom Ricks n'hésite pas à écrire que Galula est l'auteur de « *ce qui est probablement le meilleur ouvrage sur le sujet*⁴⁷⁰ ». La Rand publie également en 2006 son étude sur la pacification en Algérie, qui était demeurée confidentielle depuis 1963⁴⁷¹. L'officier français devient très vite la référence principale de la nouvelle approche américaine de contre-insurrection, probablement parce que ses ouvrages, facilement accessibles en américain, correspondent bien à l'expérience des commandants d'unité en Irak⁴⁷². Témoignage parmi d'autres de la popularité du colonel français dans l'*Army*, un article publié en avril 2009

⁴⁶⁷. Elle est à l'origine de la création des *Human Terrain Teams*, rattachées aux unités militaires.

⁴⁶⁸. Voir LONG Austin, *On "Other War": Lessons from Five Decades of RAND Counterinsurgency Research*, Santa Monica, Rand, 2006.

⁴⁶⁹. David GALULA, *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice* (Westport, Praeger, 1964), réédité par la Rand en 2005 puis chez Praeger en 2006. La redécouverte de ces travaux oubliés se serait produite à la suite d'une discussion entre Fred Iklé et Tom Ricks, selon la préface de la nouvelle édition de *Pacification in Algeria*, (december 1963), Santa Monica, Rand, 2006, p. vii. Le rôle de Tom Ricks est également mentionné par le colonel Gian Gentile, lors d'un entretien téléphonique du 9 juin 2010.

⁴⁷⁰. RICKS Thomas E., *The Gamble*, op. cit., p. 26.

⁴⁷¹. MARLOWE Ann, « The Picture Awaits: The Birth of Modern Counterinsurgency », *World Affairs*, Summer 2009.

⁴⁷². Entretien téléphonique avec le colonel Gian Gentile, 9 juin 2010.

dans *Military Review* s'applique par exemple à confirmer la validité de ses principes en « *testant Galula à Amerybia*⁴⁷³ ».

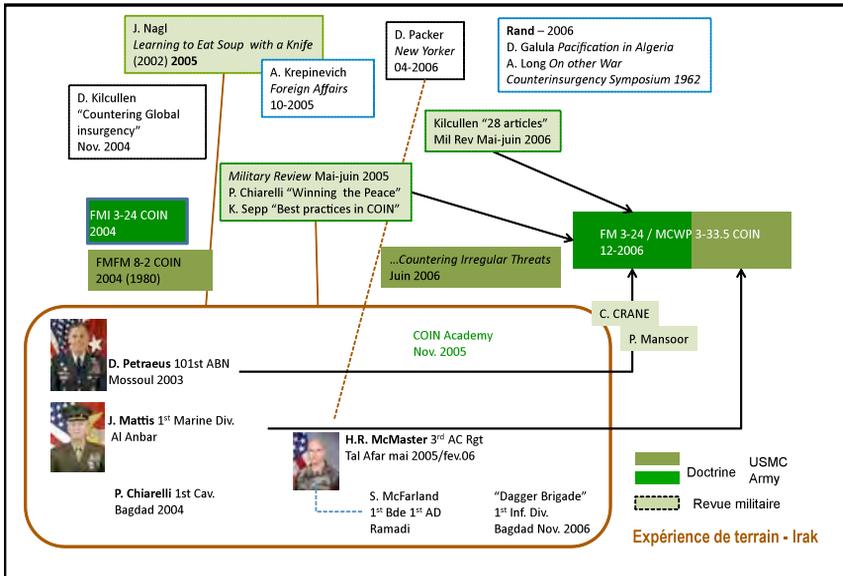
La Rand lance aussi de nouvelles études sur la contre-insurrection contemporaine : un rapport publié en 2006 traite du rôle de la puissance aérienne ; une série d'analyses est publiée en 2007 et 2008.

La redécouverte du passé, les réflexions théoriques et le retour d'expérience trouvent à se cristalliser en 2006 sous la double impulsion des généraux Petraeus et Mattis, qui sont tous deux à la tête d'organismes de conception doctrinale de leur armée : Petraeus commande le *Combined Arms Center* de Fort Leavenworth et Mattis le *Marine Corps Combat Development Command* à Quantico. Au début de l'année, une révision doctrinale est ainsi entreprise. Il s'agit d'approfondir les orientations données en 2004, lorsque les deux *Services* ont publié des manuels de contre-insurrection, surtout destinés à combler le vide ressenti sur le terrain. Le document de l'*Army* était provisoire, celui du *Marine Corps* était en fait la réédition sans changement de la version de 1980.

La préparation du nouveau manuel commun *Army/USMC* apparaît comme une entreprise de plus grande ampleur. Elle est lancée officiellement par un grand colloque organisé en février 2006, sous la présidence de Petraeus et Mattis, auquel sont invités tous les experts civils et militaires. L'équipe de rédaction, dirigée par Conrad Crane, comprend notamment David Kilcullen, Montgomery McFate, Kaley Sepp ou le colonel Peter Mansoor.

⁴⁷³. KUEHL Dale (Lt-Col.), « The People Are the Key », *Military Review*, March-April 2009, pp. 72-80.

LA REDÉCOUVERTE DE LA CONTRE-INSURRECTION – PHASE 1



Pendant la préparation du manuel, le *Marine Corps* publie de son côté un nouveau concept d'opération en mars 2006⁴⁷⁴, dont un chapitre est consacré à la « nouvelle approche de la contre-insurrection » ; une version étendue du chapitre devient en juin le *Tentative Manual for Countering Irregular Threats*. Mais le renouveau doctrinal apparaît réellement avec la parution en décembre du manuel commun de contre-insurrection. L'événement reçoit une forte publicité et le document est publié par plusieurs éditeurs en 2007, avec des préfaces du général Petraeus et de John Nagl. Dès le premier mois de mise en ligne du manuel (décembre 2006), il est téléchargé plus d'un million et demi de fois.

David Ucko remarque que dans l'histoire, les armées américaines se sont généralement adaptées à la contre-insurrection sans que les enseignements n'en soient tirés sur le plan institutionnel⁴⁷⁵. Cette fois, la production et la large diffusion de la doctrine constituent une base

⁴⁷⁴. *Marine Corps Operating Concepts for a Changing Security Environment*, March 2006.

⁴⁷⁵. UCKO David H., *The New Counterinsurgency Era*, op. cit., p. 17.

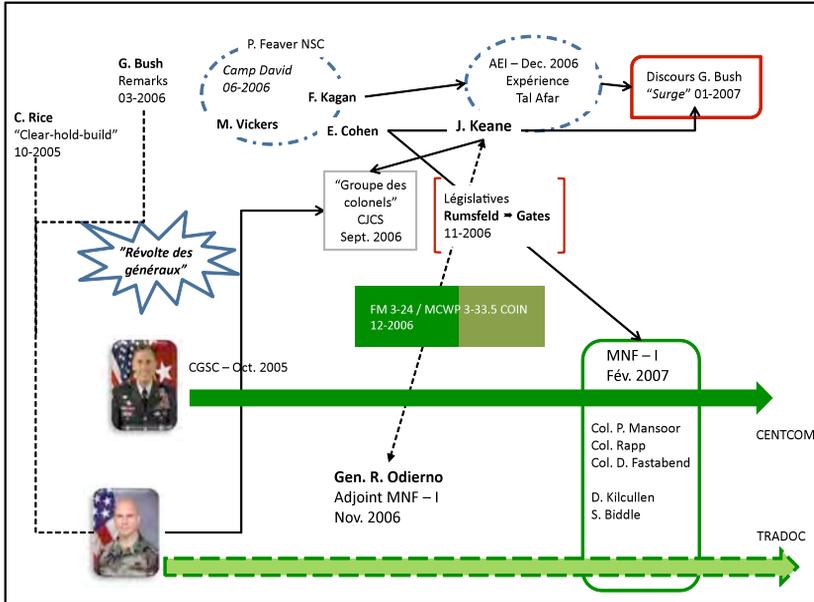
d'institutionnalisation importante. La situation de guerre permet aussi d'ancrer les idées dans la pratique. En effet, fin 2006, un ensemble d'éléments stratégiques et politiques contribue à provoquer une révision de la stratégie menée en Irak, ce qui donne l'occasion de mettre en œuvre la nouvelle doctrine.

La dégradation de la situation irakienne et les critiques croissantes qu'elle suscite aux États-Unis, la perte des élections législatives par les Républicains en novembre 2006 et, finalement, le remplacement de Donald Rumsfeld au DoD créent, l'opportunité pour certains experts de proposer un changement de stratégie⁴⁷⁶. Les principaux inspirateurs de cette révision semblent être Eliot Cohen, Frederick Kagan de l'*American Enterprise Institute* et l'ancien chef d'État-major adjoint de l'*Army*, Jack Keane. Ils parviennent à convaincre le président Bush, en décembre, de la nécessité d'augmenter les forces déployées en Irak afin d'adopter une stratégie focalisée sur la sécurisation de la population. Le « *surge* » est finalement annoncé par le président en janvier 2007, peu avant la nomination du général Petraeus à la tête du commandement des forces en Irak⁴⁷⁷.

⁴⁷⁶. Voir RICKS Thomas E., *The Gamble*, *op. cit.*

⁴⁷⁷. Le choix de Petraeus aurait été proposé par E. Cohen lors d'une réunion à la Maison blanche le 11 décembre, avec le soutien du général Keane.

L'EXPÉRIMENTATION DE CONTRE-INSURRECTION – PHASE 2



L'Irak sert dès lors de terrain d'expérimentation grandeur nature. Le général Petraeus s'entoure à Bagdad de nombre de contributeurs au manuel de contre-insurrection, du colonel Mansoor à David Kilcullen, en passant par le colonel McMaster. Il fait travailler un véritable « groupe de réflexion » sur la contre-insurrection au sein de son état-major. La réduction notable de la violence à Bagdad comme à Ramadi, le développement des « Fils de l'Irak », la réintégration de Muktada al Sadr dans le jeu politique contribuent à faire de la nouvelle approche américaine un succès. S'il est difficile d'affirmer que cela valide la stratégie de contre-insurrection sur le fond, elle s'en trouve au moins consolidée dans l'institution militaire comme une option susceptible de réussir.

Des efforts d'institutionnalisation notables mais discutés

La réalité et la pérennité de la réorientation peuvent se mesurer grâce à plusieurs facteurs :

- La prise en compte des nouvelles formes d'opération dans les documents d'orientation stratégique du DoD et des *Services* (stratégie énoncée, directives) et le degré de priorité qui leur est accordé. Le rôle du *leadership* est déterminant sur ce point (choix de promotion) ;
- L'importance de la production doctrinale et conceptuelle ;
- Le développement de capacités appropriées, qui peut être suivi par l'examen : des priorités en matière de technologie ; des réformes de la formation et de l'entraînement ; de la réorganisation des forces.

On présente ici les premiers éléments d'appréciation, qui seront précisés lorsque de la phase suivante.

L'importance des concepts est reconnue par les institutions

Comme on l'a constaté, le DoD a reconnu et même promu la nécessité du développement des compétences de l'appareil militaire dans les domaines liés à la guerre irrégulière. Cela se traduit dans les documents d'orientations stratégiques publiés depuis la QDR de 2006 et la NDS de 2008. De manière plus concrète, les Directives élaborées par l'OSD concernant les opérations de stabilité et la guerre irrégulière témoignent de l'intérêt que le DoD entend accorder à ces activités. Pour veiller à l'application des directives, un *Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense for Stability Operations Capabilities* a d'ailleurs été constitué. Plus généralement, la nomination et le maintien de Michael Vickers au poste d'ASD/SO-LIC assure la continuité de l'attention portée à la guerre irrégulière.

Au niveau des institutions militaires, les directives de l'OSD ont suscité diverses initiatives destinées à montrer que les préoccupations étaient bien prises au sérieux. Mais les forces terrestres ont commencé bien avant à reconnaître la nécessité de certaines adaptations, en raison des difficultés rencontrées sur le terrain.

Ainsi, dès décembre 2004, le général Schoomaker, chef d'état-major de l'Army, demandait le développement de capacités de stabilisation (*Army Focus Areas*). Peu après, le *Strategic Policy Guidance* insistait sur l'amélioration des compétences pour lutter contre les défis irréguliers⁴⁷⁸. En application de la directive 3000.05 de 2005, l'état-major publie en août 2007 l'*Army Action Plan for stability operations*, destiné à améliorer les capacités du *Service*.

En ce qui concerne la contre-insurrection, le regain d'intérêt est porté par un ensemble d'officiers, dont les conceptions étaient initialement minoritaires au sein de l'appareil de défense. Cependant, on doit noter que l'Army s'est montrée moins résistante au changement que par le passé. La renaissance de la réflexion s'est effectuée dans le cadre des institutions de production doctrinale (*Combined Arms Center*), même si le processus s'est déroulé de manière particulièrement ouverte aux contributions extérieures. On peut penser que le général Schoomaker, qui a effectué sa carrière dans les forces spéciales, s'est montré bienveillant à l'égard de la réorientation de l'Army. Dès 2004, il entendait insuffler à l'institution un état d'esprit « expéditionnaire », appelant chaque soldat à être un « guerrier », mais aussi éventuellement à pouvoir jouer les diplomates ou les administrateurs après les phases de combat.

Ce contexte a probablement favorisé le parcours du général Petraeus et des autres « réformateurs », même si la nomination du général Petraeus au commandement de la MNF-I fut décidée à la Maison Blanche. L'aura qu'il a gagnée en Irak explique ensuite sa nomination à la tête du *Central Command* en 2008. Mais son influence a aussi été reconnue dans l'institution, puisqu'en novembre 2007, il a été appelé à présider le comité de sélection des généraux, favorisant ainsi l'inscription sur la liste des colonels McMaster et McFarland.

Aujourd'hui, on peut estimer que le général McMaster dispose d'une capacité d'influence sur l'évolution de l'Army, puisqu'il supervise au sein du Tradoc l'élaboration du prochain *Capstone Concept*. Le document préparatoire, publié en septembre pour encourager les contributions extérieures, redéfinit le rôle de l'Army. Selon la préface du chef d'État-major, « la tâche de l'Army sera d'assister les amis, rassurer et protéger les

⁴⁷⁸. UCKO David H., *The New Counterinsurgency Era*, op. cit., p. 67.

*populations et identifier, isoler et détruire l'ennemi*⁴⁷⁹ ». On est loin de l'armée conçue pour « gagner les guerres de la Nation » des années 1990.

À l'inverse, le *Marine Corps* ne semble pas vouloir donner trop d'importance à la réorientation vers les activités de guerre irrégulière. La réflexion sur la nécessaire polyvalence des forces avait été lancée dans les années 1990, avec le concept de « *three-block-war* ». Mais en dépit de la contribution à l'élaboration de la nouvelle doctrine de Coin, l'USMC semble avoir laissé l'*Army* prendre la tête de la réflexion. Un officier du *Marine Corps* s'étonne d'ailleurs en 2009, sur un blog, qu'un « officier australien » (D. Kilcullen) ait été à l'origine de la nouvelle doctrine américaine et reproche au Corps de ne pas avoir encouragé la formation « d'intellectuels militaires », de manière comparable à l'*Army*. L'institution a certes pris en compte le nouvel environnement. En avril 2005 le général Hagee, Commandant du Corps, affirmait dans un *All Marine Message* que les guerres irrégulières représentaient l'avenir. Mais rapidement, le concept de « guerre hybride », promu par Frank Hoffman, devient prédominant. Il insiste sur l'imbrication des menaces technologiques, irrégulières et conventionnelles dans les affrontements futurs, ce qui justifie l'entretien de moyens de combat performants. Sous le commandement du général Conway, la préparation à la contre-insurrection tend d'ailleurs à redevenir un sous-produit des compétences couvrant tout le « spectre de conflit ».

Bien que les forces terrestres soient les premières concernées par les activités de stabilisation et de contre-insurrection, les autres *Services* ne sont pas restés indifférents aux orientations du DoD. L'*Air Force* a surtout réagi à la publication de la doctrine de contre-insurrection fin 2006⁴⁸⁰ et a probablement aussi cherché à défendre ses positions lors de la préparation du JOC *Irregular Warfare*. Le *Service* a donc publié en 2007 un manuel de doctrine, destiné à rappeler l'importance de sa contribution aux campagnes contre les irréguliers. Dans la préface, le général Michael Moseley, chef d'état-major, réaffirme que « *la puissance aérienne [...] employée correctement produit des avantages asymétriques exploitables par un commandant de Force interarmées dans tous les aspects de la guerre irrégulière* ». D'ailleurs, certains experts soulignent que les succès rencontrés en Irak à

⁴⁷⁹. *Army Capstone Concept*, Draft, September 2009, p. iii

⁴⁸⁰. Dans un numéro spécial d'*Air & Space Power* consacré à la parution de l'AFDD 3-2, un auteur remarque que le FM 3-24 de 2006 ne consacre que 5 pages en annexe à la contribution de la puissance aérienne. *Air & Space Power Journal*, Winter 2007. Voir également DUNLAP Charles J., « Making Revolutionary Change: Airpower in Coin Today », *Parameters*, Summer 2008.

partir de 2007 s'expliquent aussi par une nouvelle utilisation des moyens aériens, en particulier de munitions de précision conçues pour réduire les dommages et des drones qui permettent d'assurer une surveillance permanente du théâtre⁴⁸¹. Pour l'*Air Force*, la participation directe à la guerre irrégulière reste donc associée à des solutions techniques traditionnelles. Ses principales évolutions capacitaires concernent en revanche l'assistance de sécurité, la formation des armées de l'Air alliées⁴⁸². Mais il ne peut s'agir d'une priorité pour le *Service*. En effet, dans un conflit irrégulier, il n'existe pas à proprement parler de « stratégie aérienne », c'est-à-dire de stratégie dans laquelle l'ensemble des capacités de la puissance aérienne seraient utilisées de façon cohérente pour obtenir des effets stratégiques. Sauf pour les opérations de frappes de décapitation des chefs terroristes ou insurgés – dont les forces spéciales assurent d'ailleurs la gestion –, la puissance aérienne est principalement un « prestataire de services » : surveillance, appui aérien rapproché, transport aérien, etc.

Les guerres d'Irak et d'Aghanistan remettent donc en cause les fondements doctrinaux d'une puissance aérienne institutionnellement autonome, à l'inverse des campagnes aériennes de *Desert Storm*, *Allied Force* et *Iraqi Freedom* en 2003, comme nous l'avons vu dans le cas des EBO. Il semble ainsi que l'*Air Force* soit retombée dans le marasme psychologique qui l'étreignait à la fin des années 1980⁴⁸³. Leur logique d'emploi de la puissance aérienne au service des intérêts américains amène logiquement les personnels de l'Usaf à partager un référentiel global sensiblement différent de celui du Secrétaire Gates, lequel accusait les *Services* d'être atteints de « *Next-War-Itis* », maladie de la prochaine guerre⁴⁸⁴. Le référentiel de l'Usaf met l'accent sur la diversité des défis, refuse leur hiérarchisation en faveur des guerres irrégulières au détriment, par exemple, des risques de contestations des « espaces communs » par des puissances classiques. Cette situation explique l'acharnement du général Moseley à défendre la poursuite du programme F-22, la difficulté à conclure la *National Defense Strategy* de 2008⁴⁸⁵ ou encore la vigueur des

⁴⁸¹. DUNLAP Charles J., « Making Revolutionary Change: Airpower in Coin Today », op. cit., p. 56.

⁴⁸². Major General GORENC Frank, *CAF in Irregular Warfare*, Air Combat Command, 2009 CAF Airpower Symposium, May 2009.

⁴⁸³. Échange avec un officier du *Strategic Studies Group* de l'*Air Force*, 19 mai 2009.

⁴⁸⁴. Speech as Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, National Defense University, Washington (D.C.), September 29, 2008.

⁴⁸⁵. SHERMAN Jason, « Gates Approves New Defense Strategy over Objections of Service Chiefs », *Inside the Army*, n° 24, June 16, 2008.

échanges avec des officiers comme le général Mattis sur l'abandon des EBO.

La même logique vaut pour la *Navy*, qui a toutefois reconnu l'importance de la guerre irrégulière et affirme y participer pleinement⁴⁸⁶. Mais sa conception de l'*irregular warfare* englobe les frappes de contre-terrorisme, aussi bien que de nombreuses activités de temps de paix, telles que la surveillance du domaine maritime, l'interception maritime (qui participe au contre-terrorisme), la contribution à la sécurité des ports ou des navires en déploiement, la coopération avec les marines étrangères. De cette manière, on peut effectivement dire que la *Navy* est engagée activement et régulièrement dans la guerre irrégulière.

L'intérêt institutionnel est confirmé par la création en juillet 2008 d'un *Irregular Warfare Office* (NIWO) au sein de l'état-major de la *Navy*, dont la mission est notamment d'institutionnaliser la prise en compte de ce type d'engagement dans la planification et la programmation de la Marine, afin de lui donner une importance comparable aux opérations de combat majeures. Selon les directives du *Chief of Naval Operations*, le Niwo doit aussi produire rapidement des capacités en soutien de l'US SOCOM et des commandements de théâtre. Le commandement est confié à l'amiral Mark Kenny, un sous-marinier qui commandait auparavant le Centre chargé des activités de contre-terrorisme sous-marin.

Le développement doctrinal et conceptuel

La production doctrinale liée aux domaines de la guerre irrégulière a déjà été largement évoquée. Elle constitue le facteur le plus significatif de prise en compte des nouvelles activités par les *Services*⁴⁸⁷ ainsi qu'au niveau interarmées. C'est dans ce domaine que les changements sont le plus notables, avec :

- Le JP 3-0, *Joint operations* de septembre 2006, qui ajoute la contre-insurrection à la liste des opérations militaires et revoit l'organisation des campagnes, soulignant l'importance des opérations de stabilité. Une JP 3-07, *Stability operations* est en cours de préparation à partir de juin 2009 ;

⁴⁸⁶. Le *Service* a même mis en ligne une vidéo mettant en scène ses activités irrégulières.

⁴⁸⁷. En avril 2009, l'U.S. Army et le Marine Corps publient un nouveau manuel, centré sur les aspects tactiques de la contre-insurrection : Field Manual 3-24.2, *Tactics in Counterinsurgency*, Avril 2009.

- ➔ La première publication d'un manuel interarmées de contre-insurrection (JP 3-24, *Counterinsurgency*) en octobre 2009 ;
- ➔ La publication d'un nouveau *Joint Operating Concept, Irregular warfare: Countering Irregular Threats*, en mai 2010 ;
- ➔ La création du *Joint Irregular Warfare Center* (JIWC) en octobre 2008 au sein de l'US JFCOM.

La directive 3000.07 de décembre 2008 modifie la politique qui consistait à confier l'élaboration des concepts de guerre irrégulière aux forces spéciales et attribue désormais cette responsabilité au JFCOM. En conséquence, début mars 2009, le général Mattis, qui en assure le commandement, publie un mémorandum signalant que la guerre irrégulière est « *une priorité du commandement* », afin de contribuer au développement des compétences des armées dans ce domaine⁴⁸⁸. À la même époque, il affirme devant la commission des forces armées que « *l'USJFCOM va rapidement agir pour que la guerre irrégulière devienne une compétence essentielle des armées* », à égalité avec la maîtrise des domaines classique et nucléaire⁴⁸⁹.

Le JFCOM a également vocation à coopérer avec les partenaires civils du DoD impliqués dans la stabilisation et la contre-insurrection. Le développement d'orientations de niveau interministériel constitue une autre innovation notable. L'impulsion a été donnée fin septembre 2006, lorsque le DoD et le *State Department* organisèrent un colloque de deux jours sur la « contre-insurrection au 21^e siècle ». Ce fut l'occasion de donner une publicité à ce sujet dans toutes les instances gouvernementales. Cela incita également l'*Office of plans, policy and analysis* du DoS à préparer un manuel de contre-insurrection de niveau interministériel⁴⁹⁰. Le document, auquel a contribué David Kilcullen (devenu conseiller de C. Rice), n'est toutefois paru qu'en janvier 2009, ce qui témoigne de la difficulté d'harmoniser les différentes approches.

La formation et l'entraînement

Avec la doctrine, l'évolution de l'enseignement est l'un des facteurs clés d'une véritable implantation des nouvelles préoccupations dans les

⁴⁸⁸. *Memorandum for the US Joint Forces Command*, Commander, US Joint Forces Command, March 11, 2009.

⁴⁸⁹. General MATTIS James N., Commander United States Joint Forces Command, Statement Before the House Armed Services Committee, March 18, 2009, p. 7.

⁴⁹⁰. UCKO David H., *The New Counterinsurgency Era*, *op. cit.*, p. 109.

institutions. Les forces terrestres ont là encore été les premières à réagir au besoin d'entraînement et de formation adaptés aux problèmes rencontrés sur le terrain. Certaines initiatives *ad hoc* reflètent le manque de préparation institutionnelle, telle que la création par le général Casey de la « *Coin academy* » en Irak en novembre 2004. Ces sessions de formation de cinq jours présentent largement les principes de contre-insurrection théorisés par le colonel Galula⁴⁹¹.

Dès la fin 2004, le *Command & General Staff College* de l'Army modifie également son cursus pour renforcer la formation sur les questions de stabilité et de contre-insurrection ; mais le changement le plus significatif se produit sous le commandement du général Petraeus en 2006, puisque les enseignements consacrés à la *Coin* passent à 201 heures sur 555⁴⁹².

À partir de 2005, toutes les armées créent leur organisme d'étude de la guerre irrégulière, de façon à rassembler les enseignements, promouvoir la recherche et la diffuser. Le *Marine Corps* crée le *Center for Advanced Operational Culture Learning* (CAOCL) en mai 2005, sous l'impulsion du général Mattis, ainsi qu'un *Small Wars Center of Excellence*, dont les moyens sont toutefois très réduits.

En février 2006, le Tradoc crée à son tour un *Culture center*, chargé de produire des éléments de formation permettant d'améliorer la préparation des unités au contact avec les « cultures étrangères ». La même année, le *Combined Arms Center* (CAC) de l'Army et l'U.S. *Marine Corps Combat Development Center* (MCCDC) ont décidé de créer un centre commun (*Counterinsurgency Center*), inauguré en 2006 à Fort Leavenworth. Souhaité par les généraux Petraeus et Mattis pour ancrer la doctrine dans les institutions, son rôle est d'aider les forces à mettre en application les idées exposées. L'une de ses missions est également d'intégrer les leçons des campagnes dans l'enseignement militaire. Le Centre a également multiplié les partenariats et activités avec d'autres organismes militaires américains et étrangers (dont le *UK Land Warfare Centre* et le *CICDE*).

De son côté, la *Navy* a aussi développé la recherche sur les formes irrégulières de conflit. Les travaux sont particulièrement menés à la *Naval postgraduate School* de Monterey, qui a créé dès 1998 un *Center on Terrorism and Irregular Warfare*. En 2008, le *Naval War College* crée un *Center for*

⁴⁹¹. BURTON Brian, NAGL John, « Learning as we go: the US army adapts to counterinsurgency in Iraq, July 2004–December 2006 », *op. cit.*, p. 319.

⁴⁹². UCKO David H., *The New Counterinsurgency Era*, *op. cit.*, p. 75.

Irregular Warfare and Armed Groups, en réponse à la directive 3000.07 du DoD et pour répondre à la demande des officiers revenant d'Irak et d'Afghanistan, qui jugeaient l'enseignement insuffisant⁴⁹³. En septembre 2009, le *Naval War College* a organisé un colloque sur la guerre irrégulière, auquel ont participé tous les experts sur la question, dont le général McMaster et John Nagl. Les tables-rondes étaient en fait consacrées à l'examen des insurrections dans l'histoire et des expériences d'apprentissage de la contre-insurrection. L'objectif est d'améliorer et de mieux diffuser la compréhension de la guerre irrégulière.

L'organisation des forces : la question des capacités dédiées

Selon les orientations données par le DoD depuis 2005, le développement de compétences propres aux activités de guerre irrégulière doit concerner l'ensemble des forces armées et non plus simplement les forces spéciales, comme c'était traditionnellement le cas. Cela apparaît notamment dans l'*Irregular Warfare Execution Roadmap*, d'avril 2006, destinée à concrétiser les priorités de la QDR en orientant les choix budgétaires des *Services* pour le cycle 2008-13⁴⁹⁴. D'après les présentations du document classifié, le DoD entend poursuivre la transformation vers le domaine irrégulier selon cinq axes :

- ➔ Former de nouvelles générations de spécialistes de la guerre irrégulière ;
- ➔ Accroître l'aptitude des forces classiques (*general purpose forces*) à la guerre irrégulière, en mettant l'accent sur :
 - ⇒ la capacité à mener des opérations de contre-insurrection et de contre-terrorisme de longue durée ;
 - ⇒ le développement des compétences en matière de formation, équipement et conseil d'armées étrangères ;
- ➔ Accroître les moyens des forces spéciales ;
- ➔ Améliorer l'aptitude à mener des opérations de lutte contre les réseaux, en intégrant notamment l'expertise et les recherches en sciences sociales ;

⁴⁹³. Center for Irregular Warfare and Armed Groups: <http://www.usnwc.edu/Departments---Colleges/Center-for-Irregular-Warfare---Armed-Groups.aspx>. Page consultée en décembre 2009.

⁴⁹⁴. Brigadier General MANNON Otis G. (J-3, Joint staff), Statement Before the Committee on Armed Services, *op. cit.*

- ➔ Revoir les programmes de formation et d'entraînement des armées (armées et interarmées) pour mieux les préparer à la guerre irrégulière.

Si la guerre irrégulière n'est plus réservée aux forces spéciales, plusieurs propositions ont été formulées pour créer des unités spécialisées au sein des forces classiques. Dès novembre 2003, le rapport de la NDU sur les opérations de stabilisation affirmait qu'il « *est clair que les armées américaines ont besoin de forces pour accomplir les missions de stabilisation et reconstruction*⁴⁹⁵ ». Les auteurs suggéraient de former l'équivalent de deux divisions (près de 30 000 hommes), principalement à partir de moyens de l'*Army*, mais incluant des capacités des autres armées. Il semble que l'OFT ait envisagé la constitution d'une unité spécialisée dans ce domaine durant l'été 2003, sans résultat.

Par la suite, l'évolution des préoccupations vers la contre-insurrection a suscité d'autres projets. Convaincu qu'une stratégie indirecte est la meilleure option dans la lutte contre des adversaires irréguliers, le lieutenant-colonel Nagl proposait ainsi que l'*Army* tire profit de l'augmentation d'effectifs qui lui a été accordée pour créer un Corps permanent de conseillers militaires (à 20 000 hommes), dont la fonction serait d'entraîner, organiser et appuyer les forces de sécurité des pays hôtes⁴⁹⁶.

Pourtant, de telles options paraissent encore inacceptables par des *Services* qui souhaitent conserver les compétences de leurs unités sur « tout le spectre » des opérations. Le DoD semble miser sur une plus grande polyvalence de l'ensemble des forces classiques. Mais cette démarche est critiquée par des experts qui y voient :

- ➔ soit le danger d'une adaptation limitée par les préférences culturelles des armées pour les guerres classiques ;
- ➔ soit, à l'inverse, un risque de perte des compétences de combat conventionnelles à mesure que la priorité sera donnée aux capacités irrégulières.

⁴⁹⁵. BINNENDIJK Hans, JOHNSON Stuart (Ed.), *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations, op. cit.*, p. 40.

⁴⁹⁶. NAGL John A., *Institutionalizing Adaptation*, Center for a New American Security, June 2007, p. 3.

Ces deux positions contraires illustrent bien le débat qui règne actuellement au sein des institutions militaires, et en particulier de l'*US Army*.

La nouvelle querelle des Anciens et des Modernes

Si les armées s'emploient à institutionnaliser les nouvelles orientations vers les campagnes irrégulières, l'appropriation d'une telle réforme par l'ensemble du « corps social militaire » est naturellement difficile. Elle l'est d'autant plus qu'il s'agit d'ancrer une vision de l'emploi de la force peu compatible avec la culture stratégique dominante. C'est d'ailleurs dans le domaine culturel que se situe une grande partie de l'opposition entre promoteurs d'une véritable réorientation (ceux qu'Andrew Bacevich nomme les « *crusaders*⁴⁹⁷ ») et défenseurs d'une adaptation plus limitée (les « *conservatives* »).

Certes, le débat porte d'abord sur la question du type de capacités militaires requis pour faire face aux besoins de sécurité dans les années à venir. Certains experts craignent ainsi que l'attention accordée à la guerre irrégulière n'affaiblisse les capacités classiques. L'ancien commandant du JFCOM expliquait, à son départ en septembre 2007, qu'il ne fallait pas refaire l'erreur de concentrer la préparation des forces sur un seul type de danger. L'obsession pour la guerre classique a conduit à l'impréparation des armées dans les conflits non conventionnels, mais il ne faudrait pas aujourd'hui passer à l'autre extrémité en oubliant les compétences de combat de haute intensité⁴⁹⁸. Cette idée est notamment défendue par le colonel Gian Gentile, professeur à l'*US Military Academy* et principal critique de la réorientation entreprise depuis 2006.

Les « conservateurs » défendent donc l'adoption d'une posture « équilibrée », permettant aux armées d'être efficaces sur tout le « spectre de conflit », alors que la réforme actuelle (et les campagnes en cours) remettraient sérieusement en cause l'aptitude au combat classique. Cela ressort par exemple d'un rapport publié en 2008 par trois officiers sur l'état déplorable de l'artillerie de campagne⁴⁹⁹. Plus largement, le colonel Gentile estime que la « *doctrine Petraeus* » contribue à « *transformer l'Army en*

⁴⁹⁷. BACEVICH Andrew J., « The Petraeus Doctrine », *The Atlantic*, October 2008.

⁴⁹⁸. « Military must adjust to a future of hybrid warfare, Smith says », *Inside the Navy*, Vol. 20, n° 42, 22 October 2007.

⁴⁹⁹. MCFARLAND Sean (Col.), SHIELDS Michael (Col.), SNOW Jeffrey (Col.), *The King and I*, White Paper to Army Chief of Staff.

*force de police légère conçue pour restaurer l'ordre dans les innombrables zones instables du monde*⁵⁰⁰ ». Il s'inquiète en particulier de l'importance prise par le *nation-building* au détriment des compétences traditionnelles.

Au-delà du problème des capacités se pose surtout la question de la vocation et du cadre d'emploi des armées américaines. Une partie des « Conservateurs » critique la réorientation dans la mesure où elle contribue à faire de l'*Army* un instrument d'intervention. Ainsi, selon le général MacGregor, l'évolution « *est dangereuse parce qu'elle suggère que [les États-Unis] peuvent reproduire la folie de l'Irak*⁵⁰¹ ». La crainte sous-jacente est celle d'une transformation de l'*Army* en une sorte d'armée impériale, destinée à pacifier les zones « non intégrées » du monde.

Mais la réticence à changer la focalisation des armées sur « les guerres de la nation » est attribuée par beaucoup de promoteurs de la guerre irrégulière à une culture institutionnelle rigide, entretenue par une hiérarchie incapable de prendre la mesure des campagnes en cours. Il est intéressant de noter que les principales figures de la redécouverte de Coïn ont défendu cette explication de l'échec américain au Viêt-nam dans leurs thèses, qu'il s'agisse du colonel Nagl, du général Petraeus ou du colonel McMaster⁵⁰². L'analyse a été transposée par certains au cas de l'Irak, qui démontrerait à nouveau la résistance de la hiérarchie et son refus de prendre en compte les exigences d'un conflit irrégulier. Ainsi, un officier de l'*Army* s'est rendu célèbre dans la communauté stratégique en mettant directement en cause la responsabilité du haut-commandement dans l'impréparation des forces américaines à la contre-insurrection⁵⁰³. Le lieutenant-colonel Yingling n'hésite pas à affirmer que « *les forces armées*

⁵⁰⁰. GENTILE Gian P. (Col.), « Let's Build an Army to Win All Wars », *Joint Force Quarterly*, n°52, 1st Quarter 2009, p. 28.

⁵⁰¹. Cité in RAZ Guy, « Army Focus on Counterinsurgency Debated Within », *NPR's Morning Edition*, May 6, 2008.

⁵⁰². L'argument de l'inadaptation institutionnelle de l'*Army* fut initialement développé par Andrew Krepinevich dans sa thèse, publiée sous le titre : *The Army and Vietnam*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

⁵⁰³. YINGLING Paul (Lt. Col.), « A failure in generalship », *Armed Forces Journal*, May 2007. L'auteur estime que les généraux américains conduisent une nouvelle fois les armées à la défaite face à une insurrection, en raison des mêmes défaillances que lors de la guerre du Viêt-nam.

*sont incapables d'effectuer une réforme interne de l'ampleur nécessaire pour préparer les guerres du XXI^e siècle. Une telle réforme exigera une intervention politique*⁵⁰⁴ ».

Les autorités civiles ont effectivement joué un rôle majeur dans le soutien de la réorientation, au moins depuis le remplacement de Donald Rumsfeld par Robert Gates à la tête du DoD. Dans son discours de septembre 2008 à la NDU, le Secrétaire à la défense défend le choix de relever le niveau d'attention accordée aux activités irrégulières. Selon lui, le DoD maintient une posture équilibrée et la préparation d'un futur conflit classique reste une préoccupation centrale « dans [son] budget, dans [la] bureaucratie, dans l'industrie de défense, et au Congrès ». Toutefois, il considère que le Département ne doit pas « être si préoccupé par la préparation de conflits classiques futurs [qu'il] néglige de [produire] toutes les capacités nécessaires pour mener et gagner les conflits du style de ceux » qui sont en cours⁵⁰⁵.

En janvier 2009, le Secrétaire à la défense s'inquiète encore des obstacles bureaucratiques et culturels à surmonter pour ancrer solidement la réorientation. Il estime que le défi consiste à « institutionnaliser les acquis en termes de capacités irrégulières [...] qui furent pour la plupart développés de manière ad hoc et financés hors du budget » du DoD⁵⁰⁶. À cet égard, la QDR publiée en février 2009 poursuit la consolidation de la réorientation. Il convient de « rééquilibrer les forces » pour gagner les guerres en cours et se préparer à une large gamme d'engagements possibles. Les domaines d'effort principaux sont, d'une part, le soutien du DoD à la sécurité du territoire et d'autre part, la contre-insurrection, la stabilisation et le contre-terrorisme⁵⁰⁷. Le DoD souhaite que l'institutionnalisation des capacités requises se poursuive dans les armées, car ce type d'opérations « n'est pas un phénomène transitoire ou anormal »⁵⁰⁸.

⁵⁰⁴. Déclaration effectuée lors du *Coin Leadership Seminar* organisé par l'US Marine Corps Center for Irregular Warfare en décembre 2008, citée in « A Brave Lieutenant Colonel Speaks Out: Why Most of our Generals Are Dinosaurs », Blog de Tom Ricks, *The Best Defense*, sur le site de la revue *Foreign Policy*, publié le 22 janvier 2009.

⁵⁰⁵. GATES Robert, Speech at National Defense University, Washington (D.C.), 2008.

⁵⁰⁶. Secretary of Defense GATES Robert M., Submitted Statement, Senate Armed Services Committee, Tuesday, January 27, 2009.

⁵⁰⁷. *Quadrennial Defense Review Report*, Washington (D.C.), Department of Defense, February 2010, p. vii.

⁵⁰⁸. *Ibid.*, p. 20.

Toutefois, on peut relever une légère inflexion dans la vision stratégique produite ultérieurement dans la NSS de mai 2010. Les rédacteurs notent que « *ces guerres, et nos efforts mondiaux pour contrer l'extrémisme violent, ne sont qu'un élément de l'environnement stratégique et ne peuvent définir l'engagement de l'Amérique dans le monde. Le terrorisme est l'une des nombreuses menaces importantes [...]. Le danger le plus grave pour le peuple américain et la sécurité mondiale continue de provenir des armes de destruction massive*⁵⁰⁹ ». Le rapport n'évoque qu'une fois la « *counterinsurgency* », en reprenant la formule de la QDR sur la nécessité de développer les capacités appropriées ; mais ce thème est abordé en encart, dans le cadre de la présentation de l'ensemble des instruments de puissance nationale.

L'intérêt pour les opérations de Coin et de stabilité reste entretenu par la campagne d'Afghanistan, devenue à partir de l'automne 2009 le nouveau point d'application des principes de contre-insurrection « centrée sur la population ». L'issue de cet engagement sera sans doute importante pour l'avenir du « référentiel stratégique » focalisé sur les guerres irrégulières ; mais, au sein de l'*US Army*, un rejet doctrinal comparable à celui qui suivit la guerre du Viêt-nam est probable. Comme le note le colonel Gentile, les armées américaines ont *effectivement appris et pratiqué* la contre-insurrection en Irak, puis en Afghanistan⁵¹⁰. Une génération d'officiers a été formée par ces campagnes et entend faire valoir son expérience. Cela devrait maintenir un intérêt pour les modes d'action irréguliers, qui n'avait pu s'instaurer durablement auparavant.

Conclusion : application de la grille d'analyse

Après avoir décrit les parcours entrecroisés des notions associées à la guerre irrégulière, il convient de synthétiser les éléments les plus pertinents pour l'analyse du développement conceptuel. La grille de lecture proposée en introduction est appliquée au seul cas de la redécouverte par les États-Unis des activités de contre-insurrection et de stabilisation, dans la mesure où il s'agit du processus le plus documenté.

⁵⁰⁹. *National Security Strategy*, Washington (D.C.), White House, May 2010, p. 8.

⁵¹⁰. Entretien avec le colonel Gian Gentile.

DU NETWORK-CENTRIC À LA STABILISATION :
ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE

EMERGENCE DU CONCEPT	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Concept forgé aux États-Unis au début des années 1960, ➔ qui a fait l'objet d'une production théorique et doctrinale considérable durant cette décennie. ➔ Concept redécouvert à partir de 2004, par certains ➔ commandants d'unités engagées dans la lutte contre les irréguliers, lors de la campagne <i>Iraqi Freedom</i>.
CAUSE DE L'INNOVATION	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Perception d'une inadéquation des modes d'action tactiques ➔ pratiqués à la nature du conflit. Recherche de solutions ayant fait leur preuve. ➔ Mise en place, au niveau stratégique national, d'un nouveau ➔ référentiel axé sur la guerre irrégulière.
NATURE ET FINALITÉ DU CONCEPT	<ul style="list-style-type: none"> ➔ La redécouverte et l'adaptation des principes anciens de ➔ Coïn s'apparentent à l'élaboration d'une nouvelle « théorie de la victoire ». ➔ Concept à vocation opérationnelle d'application ➔ immédiate.
MECANISMES DE PROPAGATION DU CONCEPT	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Redécouverte des expériences et concepts du passé, ➔ par des « intellectuels militaires ». ➔ Retex informel, au travers des publications professionnelles et des blogs de la communauté stratégique. ➔ Cristallisation des réflexions autour du général ➔ Petraeus, au CAC de Fort Leavenworth.
PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Mise en place de centres de formation, puis de cursus spécifiques. ➔ Elaboration de doctrine largement diffusée au sein du DoD et vers l'extérieur. Campagne de « relations publiques » créant une « histoire officielle » de la redécouverte de Coïn. ➔ Validation par la mise en œuvre du concept en Irak en ➔ 2007, sous l'impulsion des autorités civiles. ➔ Mise en œuvre des principes sur le théâtre afghan ➔ à partir de 2009.
APPROPRIATION	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Grande différence entre les <i>Services</i>, l'<i>Army</i> étant la plus affectée par la réorientation. ➔ Large appropriation dans la génération d'officiers formés ➔ dans les campagnes irrégulières. ➔ Critiques de la réorientation relativement isolées au sein de l'<i>Army</i>. À l'inverse, une remise en cause du référentiel ➔ institutionnel semble en cours.

Le phénomène étudié ici est particulier puisqu'il s'agit à la fois d'une redéfinition des missions prioritaires de l'appareil de défense et de la redécouverte de concepts permettant de répondre à ces nouvelles préoccupations. Les notions existaient effectivement depuis longtemps, même si leur sens a pu varier (en particulier pour les opérations de stabilité). Les activités qu'elles recouvrent, bien connues, ont été régulièrement pratiquées dans l'histoire américaine, mais n'ont jamais eu une place importante dans la doctrine, ni dans la culture de l'*US Army*, première concernée par ces opérations. Victimes du « syndrome Viêtnamien », elles ont même été rejetées à partir des années 1970⁵¹¹.

Si l'on peut parler d'innovation *stricto sensu*, il est toutefois possible d'identifier le **moment où les concepts ont émergé** au premier plan du débat stratégique. Cela correspond clairement à la « phase IV » de la campagne *Iraqi Freedom*, qui provoque une remise en question dans la mesure où :

- Elle ne permet pas d'obtenir la victoire politique attendue ;
- Elle met concrètement aux prises les États-Unis (et leurs alliés) avec des formes de lutte irrégulières ;
- Elle démontre les lacunes de l'appareil stratégique américain dans ce type de situation.

En résumé, elle confirme les craintes exprimées dès la fin des années 1990 : les formes d'opposition asymétriques se développent face à une puissance classique « transformée », incapable de les vaincre. À mesure que la violence s'intensifie en Irak, la préoccupation passe de la « stabilisation » à la lutte contre l'insurrection. Celle-ci n'est officiellement reconnue que tardivement, mais le thème de la contre-insurrection renaît de façon visible dès 2004 dans les débats militaires.

L'innovation est provoquée par la reconnaissance d'une inadéquation entre les buts poursuivis et les voies et moyens disponibles pour y parvenir. Elle vise premièrement à combler des lacunes afin de restaurer l'efficacité à court terme. Il apparaît nécessaire d'envisager des solutions différentes pour gagner les campagnes en cours. Au-delà, il s'agit aussi de réorienter l'appareil de défense, trop axé sur la préparation des

⁵¹¹. Ce qui ne signifie pas que les préoccupations pour les engagements « irréguliers » aient disparu : il y eut un débat important tout au long des années 1980 sur l'importance à accorder à la préparation des LIC.

« opérations rapides décisives⁵¹² ». On se trouve donc dans une **logique d'innovation « réactive »**, visant à résoudre un problème opérationnel immédiat, grave et perçu comme durable.

L'identification de lacunes s'inscrit en effet dans le contexte d'une **révision du « référentiel stratégique »** américain qui a commencé après les attentats du 11 septembre 2001, lorsque le terrorisme s'est imposé comme menace majeure et avec lui, la question des « zones anarchiques » (modèle du « *non-integrating gap* » de 2003). Mais c'est la confrontation des armées américaines avec les insurgés irakiens qui fait officiellement basculer la préparation d'une guerre classique à l'arrière-plan des préoccupations de défense, désormais dominées par les menaces irrégulières (et catastrophiques).

L'évolution du référentiel semble un facteur important pour expliquer la réorientation au moins partielle vers les activités de stabilisation et de contre-insurrection. Les armées ne peuvent pas ignorer le changement des priorités de sécurité nationale. Elles ont donc un « intérêt » évident à développer des compétences dans ce domaine : cela peut être analysé comme une réaction de type bureaucratique destinée à préserver la position, les ressources, ou l'autonomie des institutions, en s'adaptant aux nouveaux enjeux. Mais cette motivation ne semble pas suffisante pour entraîner une révision réelle et durable des rôles et missions, lorsque ceux-ci n'entrent pas dans le « référentiel institutionnel » façonné par la culture.

Un bon exemple est fourni avec la tentative antérieure de développement de la contre-insurrection dans les armées américaines, au moment de l'engagement au Viêt-nam. Le contexte de multiplication des guerres révolutionnaires, perçues comme vecteur de propagation du communisme, donnait à ce sujet une importance primordiale pour l'Administration Kennedy, qui s'efforça de promouvoir le développement de la Coin. Mais la « conquête des cœurs et des esprits » demeura une activité marginale tandis que la lutte contre les irréguliers était perçue par les institutions militaires comme une « distraction » de leur mission principale consistant à préparer la guerre contre l'URSS.

⁵¹². Voir par exemple la critique du colonel McMaster à l'égard des concepts liés à la « transformation » : McMASTER H. R., « The Human Element: When Gadgetry Becomes Strategy », *World Affairs*, Winter 2009.

Même si l'attitude de l'Army à l'égard de la Coïn reflète une culture privilégiant les « grandes guerres », on peut admettre que la préparation d'un affrontement classique correspondait aussi largement à une analyse réaliste de la situation internationale dans les années 1970⁵¹³. Le « référentiel stratégique » restait alors focalisé sur la guerre en Europe, même si le débat sur l'importance des *Low-intensity conflict* était déjà animé. Il semble donc nécessaire que les institutions adhèrent à un nouveau « référentiel stratégique » et modifient leur « référentiel opérationnel », pour se lancer dans une réorientation plus que cosmétique. Dans ce cas, la réforme peut être comprise comme une **réponse « professionnelle » de type rationnel**, destinée à préserver l'utilité stratégique des institutions militaires, au service de la nouvelle définition des intérêts nationaux.

Cela n'est pas incompatible avec une logique bureaucratique, mais dans le cas d'espèce les motivations habituelles sont moins apparentes :

- La réorientation vers les activités irrégulières s'accompagne certes de l'attribution de nouvelles ressources, mais elle tend plutôt à la redistribution au détriment de programmes majeurs. Elle n'apporte pas non plus de surcroît de prestige, dans la mesure où les nouvelles activités ne constituent pas le « cœur » du métier militaire et où le succès y demeure aléatoire.
 - Par ailleurs, la rivalité institutionnelle susceptible d'inciter au changement est dans ce cas relativement limitée :
- ⇒ Elle ne peut être écartée entre le DoD et le DoS pour la prise en compte de la stabilisation. Mais si chacun tente de se positionner sur un thème devenu central, la concurrence est réduite par l'écart de moyens et la réalité des engagements : le DoD est pratiquement obligé de prendre en charge l'essentiel des activités faute de capacités civiles adéquates.
- ⇒ Au niveau des armées : la Navy et l'Usaf ne sont impliquées que secondairement dans les campagnes irrégulières. En ce qui concerne l'Army et l'USMC, confrontés aux mêmes difficultés, ils ont choisi de rechercher une solution en commun. Mais l'Army semble avoir pris la tête de la réflexion et de la réorientation, dans l'un des domaines traditionnellement d'excellence des Marines. Ceux-ci semblent plutôt

⁵¹³. Cette idée est notamment défendue par le colonel Gentile. Elle fait aujourd'hui l'objet d'une vive remise en cause par les promoteurs de la guerre irrégulière, qui reprochent à la génération d'officiers des années 1970 et 1980 d'avoir eu une vision étriquée du rôle de l'Army, à l'origine de son impréparation aux conflits actuels.

refuser de se laisser enfermer dans les activités irrégulières, probablement afin de ne pas devenir des « auxiliaires » de l'*Army*⁵¹⁴.

L'intérêt des armées pour les concepts de stabilité et Coin renaît de toute façon à partir de la reconnaissance des lacunes sur le terrain et la recherche d'une solution pour renouer avec la victoire peut être considérée comme la motivation principale des promoteurs de la réorientation.

En ce qui concerne la stabilisation, la redécouverte des leçons du passé (expériences d'occupation et des opérations de paix) s'effectue d'abord dans le monde civil (à la Rand notamment) et les forums de réflexion militaire (la *National Defense University* en particulier). Ce thème est beaucoup moins discuté dans les publications militaires que la Coin.

L'intérêt pour les méthodes de contre-insurrection se propage à partir de 2004 dans les publications institutionnelles, parallèlement à la multiplication des études dans les *think tanks*. La redécouverte de Coin s'élabore à partir de l'accumulation des « retours d'expérience » des commandants de brigades qui en ont appliqué les principes en Irak. La présentation des méthodes « qui marchent » s'accompagne de contributions plus théoriques de spécialistes en sciences sociales et de la réédition des auteurs de référence, qui fournissent un cadre intellectuel. Toutes ces idées, civiles et militaires, sont prises en compte de manière ostensible dans l'élaboration du FM 3-24, qui cristallise la nouvelle pensée américaine en matière de Coin.

Il est difficile d'établir un profil type des officiers qui se sont démarqués des tactiques dominantes sur le théâtre irakien, en adoptant une démarche de contre-insurrection. Cela concernait divers types d'unités, dans l'*Army* et l'USMC. Toutefois, ceux qui ont joué le rôle déterminant de « porte-parole » du courant de réforme ont en commun d'avoir étudié de manière approfondie la guerre du Viêt-nam, en mettant l'accent sur les « erreurs » de l'*Army* dans la conduite du conflit. Leur connaissance préalable des difficultés de la contre-insurrection les préparait à adopter des méthodes plus appropriées lors de leur commandement en Irak⁵¹⁵.

⁵¹⁴. Le colonel Gentile estime que l'USMC cherche constamment à se démarquer de l'*Army*. Cela l'amène actuellement à promouvoir une vision différente des conflits à venir, avec le concept d'*hybrid warfare*.

⁵¹⁵. Le colonel McMaster avait par exemple réuni une « bibliothèque » relative à la contre-insurrection avant le déploiement de son unité, pour la formation de son état-

Mais leur position critique vis-à-vis de la focalisation de l'Army sur la guerre classique en faisait aussi des *leaders* tout désigné d'un courant de « réforme » plus profond.

À partir de la publication du FM 3-24, le processus de propagation du terrain vers les états-majors (*bottom-up*) laisse la place à une **logique d'institutionnalisation** (*top-down*).

Il faut souligner que, si la hiérarchie de l'Army était *a priori* réticente à l'égard de la contre-insurrection, l'institution a néanmoins laissé se développer la réflexion, voire la critique, et a permis la formulation d'une nouvelle doctrine en nommant le général Petraeus à la tête du CAC. L'« histoire officielle » de la Coin, qui a commencé à s'écrire dès 2006, souligne certes la lenteur d'adaptation de l'Army aux réalités du terrain. Mais il n'a fallu que deux ans entre l'identification du problème de l'insurrection en Irak (prise de commandement par le général Casey) et la diffusion d'une doctrine entièrement renouvelée, accompagnée de la mise en place de formations adaptées. Cela contraste singulièrement avec l'attitude de l'Army au Viêt-nam.

On a déjà souligné l'importance du changement de référentiel stratégique. Mais on peut se demander comment il a été pris en compte par une institution réputée pour son rejet des engagements non conventionnels. À ce stade, une explication possible met en avant l'intervention des autorités civiles pour passer outre les résistances institutionnelles.

Sur ce point, il convient de distinguer le parcours de différents concepts : autant la prise en compte des activités de stabilisation semble provenir des responsables civils du DoD, sous la pression du Congrès, autant la redécouverte de Coin se fait de l'intérieur des armées. Toutefois, dans ce dernier cas, les autorités politiques et les experts civils ont joué un rôle non négligeable dans la propagation des idées. Les expériences du général Petraeus et du colonel McMaster ont bénéficié d'une couverture médiatique (soigneusement organisée par les intéressés) qui leur a conféré une importance particulière : ils étaient des exemples de succès dans un contexte d'échec général. Cela leur a valu de retenir l'attention des responsables politiques à la recherche de bonnes nouvelles.

major. Entretien avec le commandant Blackburn, qui a servi à l'état-major du *3rd Armored Cavalry Regiment* à Tal Afar.

Dans l'autre sens, le soutien politique exprimé par l'administration Bush à cette nouvelle approche (présentation de la stratégie « *clear-hold-build* » par C. Rice au Sénat, référence à Tal Afar dans le discours présidentiel de mars 2006) a sans doute contribué à renforcer la position des réformateurs. Par ailleurs, ce sont les experts civils de l'*American Enterprise Institute* et les contacts politiques du général Keane qui ont permis au général Petraeus d'appliquer son approche de la Coin en Irak au début 2007. Dès lors, le « succès » du « *surge* » a validé la nouvelle stratégie ; elle en a fait un exemple susceptible d'être reproduit (en Afghanistan, après la révision stratégique de 2009) et a donné au général Petraeus un prestige considérable.

Finalement, il ne faut pas oublier l'importance de la nomination de Robert Gates à la tête du DoD. Son engagement personnel en faveur du développement des capacités irrégulières constitue un facteur d'institutionnalisation déterminant, même s'il se plaint de fortes résistances bureaucratiques. Si l'OSD n'a pas d'influence directe sur les choix doctrinaux ou de promotion interne des armées, l'instrument budgétaire peut être utilisé pour tenter de faire évoluer les programmes d'équipement, qui sont certes les plus difficiles à modifier.

Des progrès notables d'institutionnalisation ont déjà été effectués dans les domaines de la production conceptuelle, doctrinale et de l'entraînement. Pour les *Services* les moins concernés, tels que l'Usaf et la *Navy*, la réorientation ne va guère au-delà. Dans le cas de la marine, on peut même dire que la référence à la « guerre irrégulière » est une étiquette placée sur un ensemble d'activités traditionnelles. Le *Service* a néanmoins commencé depuis plusieurs années à développer la coopération de sécurité qui constitue une part importante de la stabilisation. Quant à l'Usaf, elle estime avoir un rôle important à jouer dans la lutte contre les irréguliers, mais elle ne met pas en avant de nouvelle approche dans ce domaine, qui reste une préoccupation secondaire.

Le *Marine Corps* est beaucoup plus concerné, mais peut se targuer de son expérience historique et de ses réflexions antérieures pour considérer que Coin fait partie de ses compétences et de son « référentiel institutionnel ». L'USMC cherche plutôt à préserver son rôle dans le combat classique afin de ne pas se trouver cantonné aux conflits irréguliers. Il cherche donc surtout à promouvoir le concept d'« *hybrid warfare* », qui justifie l'entretien de capacités pour l'ensemble « spectre de conflit ».

L'appropriation de la réorientation pose surtout un problème à l'*US Army*, en raison de ses préférences culturelles. Elle se perçoit comme l'instrument du peuple américain, ayant pour vocation de gagner les « grandes » guerres nationales⁵¹⁶. Cette image fut renforcée par le syndrome Viêtnamien, de telle sorte que le développement actuel des activités de Coin et stabilisation représentent un bouleversement potentiel du « référentiel institutionnel ».

Le débat interne voit ainsi la confrontation de deux visions du *Service*, portées par des « communautés⁵¹⁷ » que l'on peut tenter de caractériser. D'une part, la génération d'officiers ayant connu son baptême du feu lors des campagnes *Iraqi Freedom* et *Enduring Freedom* paraît largement convaincue de l'importance de la guerre irrégulière⁵¹⁸. Elle est « encadrée » par un certain nombre d'intellectuels militaires, dont les idées sur le rôle de l'*Army* sont bien antérieures à la guerre contre la terreur. Ils reprochent à la génération post-Viêt-nam d'avoir été incapable de prendre en compte la réalité des conflits à venir et d'avoir entretenu la focalisation sur les guerres classiques, au détriment des intérêts nationaux. On assiste ainsi à la remise en cause d'éléments essentiels du référentiel de l'*Army*, tel que le discours sur la renaissance du *Service* dans les années 1980 autour de la doctrine *AirLand Battle*. Les principes des doctrines Weinberger et Powell⁵¹⁹ tendent à être présentés comme des ingérences militaires dans la stratégie, alors que la RMA et la transformation apparaissent aussi comme des tentatives illusoire de limiter les engagements terrestres.

Face à cette révision de l'histoire officielle se trouvent des officiers que l'on pourrait qualifier de « traditionalistes », qui ne rejettent pas le développement de capacités d'engagements irréguliers mais semblent surtout craindre la transformation de l'*Army* en force de stabilisation du monde. Leur position paraît aujourd'hui minoritaire au sein de l'institution, même si la préservation des capacités classiques demeure une préoccupation répandue.

⁵¹⁶. Voir VILBOUX Nicole, *Les stratégies de puissance américaines*, Paris, Ellipses, 2002, pp. 74-78.

⁵¹⁷. Au sens des « communautés politiques » décrites par Stephen Rosen.

⁵¹⁸. Observation faite par le colonel Gentile lors d'un entretien téléphonique du 9 juin 2010.

⁵¹⁹. Qui fixaient dans les années 1980 et 1990 les conditions dans lesquelles l'emploi des forces américaines pouvait être envisagé avec le maximum de chances de succès.

Pour mesurer plus précisément le degré d'appropriation des nouveaux concepts, il sera nécessaire d'attendre la promotion d'une nouvelle génération d'officiers supérieurs et une éventuelle réorganisation structurelle, indiquant la montée en puissance des fonctions liées à Coin (les *civil affairs*, le génie ou la police militaire, par exemple). Ce type de changement reste très improbable, comme en témoigne le rejet des propositions du colonel Nagl, seul « réformateur » célèbre à avoir dû quitter l'armée.

Dans l'ensemble, la communauté traditionaliste, qui s'apparente aux « *Guardians* » décrits par Brian McAllister Linn⁵²⁰, se trouve clairement affaiblie face à l'émergence des « *Héros* », qui peuvent s'appuyer d'une part sur la prolongation des campagnes irrégulières, suscitant des besoins opérationnels évidents, et d'autre part, sur la révision du référentiel stratégique. Cela a créé des conditions exceptionnelles pour promouvoir l'implantation des nouveaux concepts, même si la réorientation de l'appareil de défense ne va pas aussi loin que le souhaiteraient ses promoteurs.

Approche française de la contre-insurrection

Contre-insurrection, contre-guérilla, contre-rébellion, contre-subversion, contre-révolution, lutte contre la guerre révolutionnaire, la guerre psychologique, les guerres non conventionnelles, la guerre civile et les conflits dissymétriques et asymétriques : tous ces termes, employés dans nos états-majors, semblent avoir des contours assez similaires. Cependant, outre les différences de sémantique, il est possible aussi de percevoir de grandes différences dans la manière de prendre en compte la problématique de retour à la paix de pays soumis à une insurrection, une guérilla ou une révolution.

Ainsi, dans les états-majors, les officiers français sont assez enclins à approuver le concept de contre-insurrection américain, mais ils trouvent que l'application sur le terrain par les unités américaines ne s'avère pas conforme aux principes décrits dans leur document ; même si le concept interarmées n'existe pas, l'expérience française et la

⁵²⁰. LINN Brian McAllister, *The Echo of Battle*, Cambridge, Harvard University Press, 2007. L'auteur identifie trois « communautés » rivalisant pour le pouvoir au sein de l'Army, depuis ses origines. Les « *Guardians* » se focalisent sur le combat classique et adoptent une approche technologique de la guerre, alors que les « *Heroes* » conçoivent la guerre comme une entreprise humaine. Le troisième groupe est celui des « gestionnaires ».

« french touch » constituent naturellement un socle concret de réflexions largement diffusées vers les unités par capillarité.

L'expérience française et la « french touch »

L'expérience française en matière de contre-insurrection repose non seulement sur son passé colonial, mais aussi sur la période d'occupation allemande au cours de laquelle de nombreux officiers ont commandé des maquis, formé des structures insurrectionnelles et lutté contre ces forces d'occupation. Certains ont même conceptualisé leurs actions à la fin de la guerre.

Ainsi, le capitaine Poitou⁵²¹, dit Capitaine « Stéphane », figure de la résistance dans les Alpes, n'a pas seulement commandé une unité exceptionnellement entraînée et performante, mais a aussi élaboré un concept de la guérilla en montagne. Il mettra en pratique de 1943 à 1944 ce concept après l'occupation de la « zone libre » par les unités allemandes ; après la guerre, il présentera sa vision à l'école d'état-major et publiera, dans les années 1950, son texte « ***La guérilla en montagne*** » d'une vingtaine de pages dans différentes revues militaires. Très concis, ce texte décrit remarquablement les grands principes de la conduite d'une guérilla et ainsi a permis de mieux comprendre les objectifs et méthodes des insurgés qui ont contré, dans la seconde moitié du XX^e siècle, les armées françaises dans les anciennes colonies françaises. Aux dires de M. Paul Dreyfus, écrivain dauphinois, ce texte frappe par sa lucidité. « ***Surtout si on le compare à l'Instruction Provisoire pour l'emploi des corps francs, un manuel de 224 pages édité par l'état-major des armées et diffusé dans les maquis en 1944, antidaté des 16 et 29 septembre 1939***⁵²² ». Ainsi, la France avait tenté de conceptualiser ce type de conflit, en proposant une vision examinée du côté des « résistants pour les Français ou des insurgés pour l'armée allemande ».

Le Capitaine Stéphane sut faire de la montagne une alliée en transformant sa compagnie en unité de haute montagne, encadrée par des experts du milieu ; ainsi, loin de subir la contrainte du terrain et des conditions hivernales, cette unité conservera en permanence sa capacité d'action et d'acquisition du renseignement en évitant toute installation prolongée et privilégiant une nomadisation incessante. Chef exigeant pour lui-même et ses hommes, il avait pour devise « *la sueur épargne le*

⁵²¹. Mort au cours d'une embuscade au Tonkin en avril 1952.

⁵²². DREYFUS Paul, *Stéphane, le Capitaine à l'étoile verte*, Paris, Fayard.

sang » ; tout un programme d'entraînement et d'actions conduisant à une unité rustique et endurante. Il réussit à déstabiliser le commandement local allemand en compensant la faiblesse numérique et opérationnelle (armement léger) par la ruse, la surprise, par des manœuvres de déception, par des coups de main audacieux. Contrairement à l'esprit des guérillas, il a évité que son unité ne s'imbrique au milieu de la population afin qu'aucune action de représailles ne soit montée à l'encontre des villageois. Son efficace harcèlement des unités allemandes a conduit ces dernières à estimer le volume de ces maquisards à plus de dix fois le nombre réel. Le Capitaine Stéphane a parfaitement réussi sa mission en usant les unités allemandes présentes dans la région grenobloise et en y faisant régner un climat d'insécurité permanente ; ne tolérant pas la moindre défaillance, il était toutefois très attentif à préserver la vie de ses hommes et refusait d'engager le combat si les conditions ne conduisaient pas au succès.

Avant le XX^e siècle, nos armées françaises avaient déjà été confrontées aux insurrections et guérillas. À la fin du XVIII^e siècle, elles avaient eu à combattre les soulèvements vendéen et breton ; l'efficacité de cette guérilla, qui a su très bien utiliser l'avantage du terrain tout en s'appuyant sur une population acquise à la cause, a conduit les forces de la république à commettre des exactions qui ont amplifié le phénomène insurrectionnel. Hoche disait : « *l'injustice prolongée aigrit le cœur de l'homme le plus pacifique* » ; ainsi la population locale a pu être rejetée dans le camp de la guérilla par la brutalité ou les malversations du soldat de la République. Hoche avait ainsi prescrit quelques principes pour contrer les Chouans :

- hâter le moment de la pacification, c'est-à-dire de la négociation ;
- traiter les chefs de l'insurrection avec douceur en leur inspirant confiance ;
- répandre habilement l'argent parmi la population ;
- faire garder les côtes, s'emparer des îles anglo-normandes...

Ainsi, le général Hoche réussit à vaincre grâce à la recherche permanente du renseignement via des espions, des agents infiltrés chez les Chouans... et grâce à son idée de négocier au moment où il serait en position de force. Cependant ceci ne signifiait pas pour autant une vision d'un chef faible ; en effet, suite à un échec local de cette politique de conciliation, il n'hésita pas à employer la force même contre la population d'une ville bretonne qui avait refusé de se soumettre et de rendre les armes.

Dans ses instructions auprès de ses unités, Hoche précisait le comportement que devait avoir les soldats ; ces derniers devaient inspirer confiance, être vertueux, respecter les habitants et les propriétés... Hoche réussit à obtenir une troupe efficace au combat tout en étant modérée au contact de la population grâce à une discipline stricte. La « pacification » de Hoche répondait aux grands principes de la guerre : économie des forces, renseignement permanent et unité d'action ; cette unité d'action, indispensable dans la conduite d'une lutte anti-subversive, doit donner au chef militaire pouvoirs militaires et civils – l'élargissement des compétences militaires étant un impératif.

Si durant la funeste guerre en Espagne, l'empereur Napoléon avait réussi à vaincre l'armée régulière espagnole là où ses généraux avaient initialement connu la défaite au milieu de l'année 1808, l'expérience des armées napoléoniennes face à la guérilla ne fut pas concluante. Combattant sur deux fronts importants (Prusse, puis Russie et Espagne), la Grande Armée ne pouvait disposer d'assez de forces (pourtant déjà volumineuses : 200 000 h) pour quadriller un territoire espagnol où le partisan, combattant irrégulier, menait un combat sans merci aux forces d'occupation. Si Napoléon maîtrisait remarquablement bien les grands principes de la guerre face à des forces régulières, il n'avait pas réussi à trouver, par manque de renseignement, des tactiques adaptées pour faire face aux partisans espagnols. Il connut aussi la même mésaventure lors de la campagne de Russie au cours de laquelle la Grande Armée subit une débâcle pas seulement du fait d'un hiver très rigoureux, mais aussi du fait d'actions indirectes et de harcèlement permanent des partisans sur ses arrières et sa logistique. L'efficacité maximale des opérations pour contrer une force d'invasion résulte de la conjonction d'actions réalisées par une armée régulière et par des partisans, comme cela a été réalisé en Espagne où les troupes régulières britanniques luttèrent frontalement contre les unités napoléoniennes, ces dernières étant agressées sur leurs arrières par la guérilla espagnole.

Pour ces deux cas d'histoire « ancienne », il pourrait apparaître au premier abord difficile de trouver quelques ressemblances sémantiques et opérationnelles ; néanmoins, les principes du général Hoche sont assez similaires à ceux qui sont employés actuellement vis-à-vis des insurgés afghans. La problématique de la guérilla espagnole pour les forces napoléoniennes présente quelques similitudes avec ce qui s'est passé en Irak dans les années difficiles (2004-2007), où aucune zone n'était pacifiée.

Actuellement, les officiers français estiment que leur armée possède une solide expérience, voire une expérience inégalée (avec les Britanniques) dans ces types de conflits indirects et que, même si les conflits indochinois et algériens ont conduit au désengagement des armées françaises de ces territoires, celles-ci avaient élaboré et appliqué des concepts adaptés à la situation. En effet, pour contrer la guerre subversive, l'armée française avait mis sur pied, en Indochine, divers outils dont ceux dédiés à la guerre psychologique qui n'ont pu emporter la décision faute d'une réelle volonté politique à conduire fermement et de manière continue ce conflit révolutionnaire et d'avoir entrepris trop tardivement ce registre d'actions psychologiques ; cependant, l'armée française a acquis d'importantes expériences en matière de lutte contre les insurrections lors du conflit indochinois. Un concept et une doctrine d'emploi des moyens de guerre psychologique ont été élaborés et ont conduit à introduire, dans les états-majors de différents niveaux, des bureaux dédiés à ce domaine. Si initialement une certaine centralisation était de mise au niveau du théâtre, très rapidement tous les échelons secteur et sous-secteur ont reçu la responsabilité de ces actions psychologiques pour qu'elles soient adaptées à la population locale. Les actions étaient orientées vers la propagande au profit des forces amies (françaises et nationales Viêt-namiennes) en valorisant leurs actions, et surtout vers la propagande contre les forces vietminh en les présentant comme des hors-la-loi, en jetant le discrédit sur leurs opérations (attentats...). Au moment de l'arrivée des communistes au pouvoir en Chine, l'anticommunisme fut un thème essentiel de la propagande du corps expéditionnaire français. L'objectif tactique direct recherché sur les forces du Vietminh fut atteint, car de nombreux ralliements furent enregistrés ; au plan plus global, stratégique, les opérations psychologiques ont permis d'intoxiquer sérieusement les unités adverses et de contrer la propagande adverse ; des manœuvres importantes de déception ont été montées pour favoriser d'autres actions tactiques et affaiblir le moral de l'adversaire. Tous les quinze jours, une directive, diffusée à tous les secteurs, élaborait les thèmes et idées devant inspirer l'action de tous les organismes français militaires et civils et synchroniser éventuellement les actions de certains organismes. Des actions vers les prisonniers vietminh furent entreprises pour les rallier aux forces nationales. Les moyens étaient divers et multiples allant de millions de tracts largués mensuellement en zone vietminh, de journaux diffusés sur tout le territoire, des émissions de radio, des affiches placardées dans les zones contrôlées par les forces amies, des actions de propagande par hauts parleurs à proximité des lignes ou en survolant les territoires adverses. Un plan d'équipements avait été élaboré en 1952 pour accroître

l'efficacité de ces sections ou bureaux psychologiques ; les matériels devaient arriver sur le théâtre en juillet 1954 au moment où le conflit prenait fin. Les résultats de ces actions furent probants en matière de ralliement ; l'évaluation des résultats sur la population est plus délicate, hormis sur les populations montagnardes qui restèrent toujours fidèles à la France. Pour qu'elles puissent avoir encore plus d'impact, il fallait que ces actions soient réalisées par les Viêt-namiens eux-mêmes et que les entités françaises soient en soutien de leurs actions couvrant des domaines plus larges que la propagande comme l'assistance médicale, la distribution de vêtements et de vivres...

L'état-major français a rédigé un concept/doctrine au profit des actions psychologiques, face visible (et parfois invisible) de la lutte contre l'insurrection. Il était considéré que la réussite ne passerait que par l'application de ce concept, mis en place trop tard pour avoir tous les effets bénéfiques sur les esprits – il est reconnu dans ce document que dominer une insurrection nécessite du temps, des effectifs et une stratégie.

« Il n'y a que les sots pour mépriser l'expérience des autres » Bismarck. Après Dien Bien Phu et le retrait du corps expéditionnaire français d'Indochine, l'histoire se répétant ou balbutiant en permanence, le monde politique français ne sut pas reconnaître lors des premiers événements de la rébellion en Algérie une insurrection révolutionnaire de même nature et gravité que celle du Viêt-nam. Faute d'avoir mesuré le danger et surtout d'avoir pris les bonnes mesures des années auparavant pour mieux impliquer les Algériens de souche musulmane à leur destinée, le pouvoir politique métropolitain a tergiversé sur les objectifs attendus, remettant en cause les principes de conduite de ce conflit. Ceci est d'autant plus vrai que les autorités militaires possédaient pouvoirs civils et militaires – un général commandant de secteur était aussi un préfet de zone ; cette unité de pouvoir, qui ne pouvait que favoriser la stratégie opérationnelle et la politique locale, fut supprimée en 1959 en rendant distincts les deux pouvoirs, provoquant ainsi des divergences dans lesquelles les rebelles se sont engouffrés. Cette incohérence politique n'a toutefois pas atteint le moral des armées, ni leur efficacité ; il est maintenant enfin reconnu que les armées françaises, totalement victorieuses sur le terrain, avaient maîtrisé l'insurrection algérienne au début des années 1960 et que la « défaite » par le retrait imposé des armées françaises ne fut que politique. Les événements d'Algérie ont toutefois conduit de nombreux officiers à élaborer des concepts et doctrines adaptés à ce type de guerre insurrectionnelle ; les livres du

colonel Trinquier et du lieutenant-colonel Galula en sont les parfaites illustrations. Comme cela a été évoqué dans l'étude du concept Coin américain, la thèse de Galula sur le thème « *Counterinsurgency Warfare, Theory and Practice* » au centre d'Harvard, méconnue en France, a montré au monde que la démarche opérationnelle française des années 1950-1960, replacée dans le contexte de l'époque face au marxisme, pouvait être déclinée aujourd'hui de façon similaire face à la montée de l'intégrisme islamique. Ces penseurs opérationnels ont montré qu'une armée, pour bien agir, doit s'appuyer sur une stratégie, un concept, une doctrine. Ces deux officiers, comme bien d'autres de la même époque, ont affirmé avec force que la guerre subversive ou révolutionnaire visait à conquérir les populations d'un pays par paliers successifs sans engager un fort niveau de violence, et cherchait aussi à acquérir son potentiel économique sans provoquer de dommages majeurs. Ils ont aussi montré que, tant que les populations étaient des complices des insurgés, qu'elles assuraient leur soutien logistique, fournissaient du renseignement, la guerre subversive ou insurrectionnelle reposait sur des bases solides ; si ce soutien manquait ou s'effritait, les insurgés étaient affaiblis et perdaient leur efficacité tant opérationnelle que psychologique.

Depuis la fin de la décolonisation, l'expérience française repose aussi sur les interventions réalisées au profit des gouvernements africains en proie à des insurrections, des conflits interethniques ou des guérillas urbaines... Ainsi, depuis le déclenchement de la guerre civile en 2002, toutes les brigades interarmes de l'armée de terre française sont intervenues en Côte d'Ivoire pour s'interposer entre les belligérants, pour les conduire à la table des négociations, pour ramener la paix dans ce pays considéré comme un des pays les plus développés d'Afrique. Il en est de même pour la mission d'intervention au Tchad, où l'armée de terre projette depuis plus de trente ans des forces de soutien au gouvernement en place en faisant face aux insurrections successives. De toutes ces expériences africaines auxquelles il faut ajouter le Liban et les Balkans, les militaires français ont fait preuve d'une capacité remarquable d'adaptation, de créativité, d'esprit d'initiative, de tentative de compréhension de la culture locale ; ils ont recherché en permanence à s'impliquer dans la résolution du conflit en allant au contact des autorités locales, en adaptant en permanence leur attitude et posture suivant la situation. Cette « *french touch* » a souvent permis d'apaiser les conflits les plus complexes. *A contrario* de l'armée américaine qui possède la propension à traduire toute nouvelle démarche opérationnelle en procédures très contraignantes pour les exécutants, des grandes marges

d'initiative peuvent être données, au sein de l'armée de terre française, aux échelons de bas niveau (section/peloton).

Une récente doctrine de contre-rébellion rédigée par l'armée de terre française et la mise en œuvre d'une démarche globale au sein de la Task Force La Fayette

S'appuyant sur des cas concrets, illustratifs des retours d'expérience français et alliés, le commandement de doctrine d'emploi des forces (CDEF) a publié en 2009 une nouvelle doctrine de contre-rébellion. À l'instar de ce qu'avait écrit le Capitaine Stéphane sur la guérilla en montagne, ce document *se veut être un guide tactique simple, concret et utile* pour les brigades et groupements tactiques actuellement projetés en Afghanistan et confrontés à cette lutte contre la rébellion ou l'insurrection. Ce document tente de clarifier les problèmes de sémantique énoncés précédemment en s'appuyant sur les informations fournies dans le document FT 01 « Gagner la bataille, conduire à la paix » qui présentait les formes et les différentes phases des conflits d'aujourd'hui et de demain.

Définition : « *la contre-rébellion est un mode d'action qui consiste à neutraliser une organisation qui pratique la violence armée sous la forme de guérilla ou de terrorisme, en réduisant sa liberté de manœuvre par confinement, ou bien en l'éliminant par des effets de réduction et de désagrégation* ». De cette définition, on pourrait initialement penser que l'objectif de la contre-rébellion ne vise que les insurgés sous des formes essentiellement « cinétiques » ; dans les pages suivantes, il est bien montré que la contre-rébellion cherche aussi à priver les insurgés de leur soutien populaire, à assurer la sécurité de la population et à accroître son bien-être (arriver à une normalisation de la situation). Il est bien rappelé que la population est l'enjeu majeur de cette forme de conflit, population qui peut être séduite, terrorisée, épurée par les insurgés. À l'encontre de la force, ceux-ci chercheront à décrédibiliser l'action de la force internationale, neutraliser leurs capacités de mouvement et d'action.

Avant de décrire les savoir-faire à posséder, le document présente deux conditions à respecter avant toute projection : c'est la compréhension du cadre de l'action, de son milieu humain, de son environnement juridique, de son volet médiatique. Comme l'a affirmé le général Druart, ancien commandant de la Task Force La Fayette : « *Vouloir comprendre est une vertu, croire comprendre est une faute* ». La complexité des situations historiques,

socioculturelles, opérationnelles d'un pays en crise doit inciter les chefs successifs à l'humilité. Se fixer des impératifs atteignables au profit de la population permet de trouver le juste équilibre dans ses actions pour être efficace au niveau sécuritaire sans être pesant par sa présence.

Comme l'enjeu se trouve être la population, il est demandé de savoir agir en son sein en assurant une protection globale, en démantelant l'organisation rebelle, en conduisant des opérations de communication et d'influence (terme choisi pour éviter celui d'action psychologique). L'engagement coercitif contre la rébellion procède du concept bien connu de Lyautey/Gallieni de la tâche d'huile en tentant d'isoler l'adversaire de son soutien (la population⁵²³), le confiner/boucler, réduire ses capacités de mouvement et ses moyens de soutien logistique, lui laisser une porte de sortie (suivant les conditions opérationnelles du moment). Tous les grands procédés tactiques de combat contre une rébellion sont décrits finement dans ce document – boucler, ratisser, harceler, intercepter...

De niveau tactique, cet excellent document fixe bien le cadre général de la contre-rébellion, sans trop détailler les différentes séquences, ni aboutir à un listing de savoir-faire ou de procédures très détaillés.

La *Task Force* La Fayette a mis en pratique les grands principes de ce document sans toutefois s'y référer, car la brigade de par sa composition ne se trouvait pas à un niveau tactique, mais plutôt tactico-opératif. En effet, son état-major possédait en son sein toutes les cellules lui permettant de conduire son plan de campagne selon une « approche globale » en ayant déterminé trois grandes lignes d'opération – la sécurité, la gouvernance et le développement ; état-major de brigade important de plus de 120 cadres et engagés, armant les postes classiques d'une brigade (opération, renseignement, planification, logistique...), auxquels il faut ajouter une composante du groupement d'information opérationnelle, des forces spéciales, des experts d'actions civilo-militaires... On voit d'emblée que la démarche évoquée précédemment ne constitue qu'une partie de la démarche de contre-rébellion du niveau opératif ; l'objectif étant de pouvoir transférer aux structures militaires et policières afghanes la sécurité des différents districts ou de la province.

⁵²³. Mao disait qu'une insurrection était au sein de la population comme un poisson dans l'eau, il est bien souvent impossible de vider l'eau du bocal. Cependant, le colonel commandant la *Task Force* Tiger avait demandé à la population d'évacuer la vallée avant que son groupement ne s'engage dans la vallée d'Alasay.

La brigade était composée de quatre groupements : deux groupements tactiques interarmes, un bataillon d'hélicoptères, une composante génie, une composante capteurs (drones, systèmes de guerre électronique, renseignement humain), une composante d'armes d'appui, une composante d'opérations d'information, un groupe de forces spéciales, une PRT (américaine), sans oublier la brigade sœur de l'armée nationale afghane, accompagnée par ses « mentors ». Pour gagner la guerre des perceptions et des volontés qui constitue l'enjeu de ces combats de contre-insurrection, la brigade a mis au point une stratégie reposant sur « l'hyper influence ». Ayant étudié la nature du peuple afghan avec des experts du « Royaume de l'Insolence », dont un anthropologue, et cherchant à s'adapter à la situation locale (principe essentiel en contre-rébellion), l'objectif recherché n'était pas « de conquérir les cœurs et les esprits », mais de les libérer. Ainsi dans le cadre d'une approche globale, tout le plan de campagne a été conçu sous le prisme de la stratégie d'influence afin de mieux répondre aux attentes de la population, de diminuer le niveau de violence.

Ainsi, la brigade La Fayette a centré son action à partir des opérations d'information à l'instar de ce qui a été évoqué précédemment en Indochine ; ce concept d'influence très tourné vers des opérations « non cinétiques » n'interdit pas des actions de forces contre les insurgés, mais celles-ci sont accompagnées ou précédées d'opérations d'information. L'effort est ainsi toujours porté sur et vers la population, en termes de sécurité et d'amélioration des conditions de vie (santé, éducation, alimentation, transport...) ; ces grands objectifs sécuritaires (éviter la spirale de la violence) et d'amélioration des conditions de vie constituent la stratégie générale et toutes les forces doivent comprendre les besoins de la population et tout faire pour les satisfaire. Au sein de l'état-major de la brigade a été créée une cellule supplémentaire dite « *Fusion Cell* » qui, capable de fusionner toutes les informations provenant des compétences multiples (renseignement, géographes, historiens anthropologues, politologues, opérationnels, ingénieurs...), suivait les effets attendus par la déclinaison du plan de campagne. Rejoignant la pensée du maréchal Lyautey – « *un grand chantier vaut bien un bataillon*⁵²⁴ » –, le général estimait qu'il possédait avec ses moyens d'information (radios, groupements spécifiques IO) un groupement supplémentaire aux actions « immatérielles ».

⁵²⁴. À analyser avec la vision actuelle : à l'époque du maréchal Lyautey au Maroc, il avait sous ses ordres d'importants effectifs, ce n'est pas comme la brigade La Fayette qui ne possède que deux petits bataillons interarmes.

Sans avoir de concept bien établi, la brigade La Fayette⁵²⁵ a conduit une manœuvre de contre-rébellion conforme à celle des anciens, et de nature assez proche de la démarche théorique américaine. Ainsi, aux dires du général, la brigade a plus conduit des opérations de stabilisation et ses groupements tactiques interarmes, des opérations de contre-rébellion ; la différence de niveau, donc d'objectif sur le terrain, conduit peut-être à séparer les variables de cette manière

⁵²⁵. Du fait des otages (journalistes de FR3) aux mains des talibans, la brigade n'a jamais pu communiquer sur sa stratégie et ses objectifs.

ANALYSE CROISÉE, SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

Cette partie entend tirer un certain nombre de traits saillants des différentes études de cas. Elle procède tout d'abord d'une analyse croisée en reprenant les différentes étapes de notre grille :

- nature et portée des concepts ;
- causes et modalités de l'émergence du concept ;
- modalités de diffusion des concepts ;
- institutionnalisation et appropriation.

Elle expose ensuite les trois mécanismes d'innovation qui émergent comme synthèse de ces différentes analyses par étape. Les-dits mécanismes sont comparés aux travaux théoriques sur l'innovation présentés en première partie.

Elle propose enfin quelques recommandations concernant la fonction CD&E.

Il importe de noter que les conclusions présentées ici ne prétendent nullement à l'exhaustivité en ce qui concerne les innovations contemporaines de nos appareils militaires, car elles se fondent sur une gamme sélective de concepts et ne prennent pas directement en compte des aspects fondamentaux tels que, par exemple, la question des ressources.

Nature et portée des concepts

L'analyse de l'émergence, de l'institutionnalisation et de l'appropriation des « concepts » effectuée dans la présente étude s'est heurtée à un défi permanent, celui de la décorrélation entre le « concept », en tant que qualificatif de l'idée et la substance de ce concept, ses transcriptions pratiques, qu'il s'agisse d'organisation, de processus, de principes de doctrine, etc. Cette remarque préalable est valable pour la totalité des cas étudiés.

Second constat, lié au premier, la substance précède souvent la formulation du concept, lequel précise la dite-substance ou en propose une variante :

- Les EBO qualifient la logique d'emploi de la puissance aérienne, laquelle s'élabore sur des décennies sur la base des formulations des grands théoriciens de l'entre deux guerres, tels Douhet, Trenchard, Mitchell, Arnold. Ce concept se situe au croisement de cette théorie et des opportunités offertes par la technologie pour la réaliser pleinement ;
- La NCW qualifie la plus-value de l'utilisation des NTIC dans les opérations, laquelle est déjà institutionnalisée depuis les années 1980 et plus précisément depuis 1994, avec le lancement de l'initiative *Force XXI* par le chef d'état-major de l'US *Army* ;
- L'approche globale n'est qu'une expression à vocation « neutre » permettant de qualifier une intégration des activités civiles et militaires dans des engagements où la victoire militaire contre un ennemi n'est qu'une facette de la stratégie. Or, cette exigence est déjà prégnante depuis fort longtemps, qu'il s'agisse des engagements coloniaux, du Viêt-nam pour les Américains, et plus récemment sur le plan technique, des opérations de maintien de la paix réalisées par les Occidentaux dans les Balkans et en Afrique depuis la fin de la Guerre froide.

En revanche, il serait faux de conclure que ces concepts et surtout leurs évolutions n'ont d'autres effets que d'alimenter des discussions intellectuelles. La diffusion de ces concepts, leur développement quels que soient les mécanismes induisent un investissement de travail porteur d'évolution de la substance pré-existante. Ainsi :

- ➔ L'EBAO de JFCOM introduit dans les processus décisionnels le triptyque analyse systémique/ déclinaison des objectifs en effets/évaluation des actions et des effets, qui n'existait pas préalablement en tant que tel ;
- ➔ La NCW est porteuse d'une orientation capacitaire visant une intégration interarmées de l'ensemble du système C4ISR des forces, tant d'ailleurs dans son fonctionnement que dans son développement. Le vaste projet de *Global Information Grid* du Pentagone est inséparable du concept NCW.

Deux exceptions à cette relative décorrélation temporelle entre émergence de la marque et de la substance du concept sont à relever :

- ➔ Le PRT, qui renvoie à un objet précis, en l'occurrence une organisation ;
- ➔ La Coin qui correspond à un type d'opérations données.

Enfin, il peut ne pas exister, à proprement parler, de nouveau concept émergeant mais un processus d'institutionnalisation plus poussé, sous la pression des événements, d'un concept déjà présent depuis de nombreuses années dans les doctrines et programmes de formation et d'entraînement, comme c'est le cas pour les opérations de stabilité aux États-Unis. Dans le même ordre d'idées, ce qui est perçu comme une innovation aux États-Unis ne l'est pas forcément en Europe. C'est naturellement le cas du concept de contre-insurrection, que les Américains redécouvrent alors qu'elle est pleinement institutionnalisée chez les Britanniques, et qu'une partie de sa substance est présente dans la culture militaire française.

Au final, si les concepts étudiés sont de nature à réorienter une substance latente, à l'institutionnaliser, aucun d'entre eux, mise à part la NCW qui n'existe que par les technologies de l'information, ne présente un caractère entièrement novateur.

L'émergence des concepts

Cause de l'émergence des concepts

Les différents cas étudiés font ressortir une gamme assez complète de causes majeures à leur émergence.

Les concepts de NCW et EBO dans leur version initiale de l'Usaf relèvent clairement du facteur technologique (les technologies de l'information dans le premier cas, la précision et la furtivité des systèmes d'armes dans le second). L'exploitation de ce facteur technologique et le développement des avantages capacitaires concomitants sont perçus autant comme une opportunité que comme une nécessité dans le référentiel des forces armées américaines des années 1990. Il s'agissait ainsi globalement de :

- Limiter le risque opérationnel en période d'incertitude géopolitique importante sur le long terme ;
- S'extraire d'une logique attritionnaire coûteuse en moyens matériels, en hommes et en temps pour paralyser l'ennemi ;
- Favoriser l'exécution d'opérations rapidement décisives, un trait saillant de l'*American Way of War* « expéditionnaire » développé à partir des années 1980.

Le modèle des « *Guardians* » que Linn retient comme un des traits culturels de l'*Army* est clairement transposable à l'*Air Force*, la *Navy* et à USJFCOM pour ne retenir que ces institutions. Les avancées capacitaires attendues par ces concepteurs sont envisagées comme efficaces contre la plupart des adversaires, lesquels sont pensés de façon générique, indépendamment des contextes et dynamiques stratégiques. La NCW et l'EBO sont donc indissociables d'un processus de transformation « *capabilities-based* » fondé sur des capacités génériques à développer et présenté comme préférable au processus « *threat-based* » classique, hautement risqué dans cette période d'incertitudes post guerre froide.

Si l'on reformule, l'émergence des concepts est un avatar du référentiel existant qui se forge progressivement :

- Au plan cognitif : l'incertitude stratégique, des agresseurs régionaux comme seules menaces du moment, « *peer competitor* » à venir ; transformation des sociétés grâce aux technologies de l'information ;

- ➔ Au plan normatif : la nécessité de se préparer à des guerres courtes expéditionnaires (type *Desert Storm*), les autres formes d'engagement étant gérables selon la logique du « qui peut le plus peut le moins » (*lesser included case*) ;
- ➔ Au plan instrumental : rôle fondamental de la puissance aérienne stratégique pour l'Usaf et bon nombre d'observateurs ou de forces expéditionnaires flexibles, disposant d'une forte puissance de feu de précision à distance de sécurité.

Les engagements en Irak et en Afghanistan remettent progressivement en cause aux États-Unis cette source d'émergence de concept et plus généralement l'approche capacitaire développée sous l'ère Rumsfeld. Ainsi, le général Mattis institutionnalise les virulentes critiques formulées de longue date par son ami le général Van Riper et d'autres, que l'on retrouve au *Center for Application of Design* de Booz Allen Hamilton. En premier lieu, comme nous l'avons vu, il met un terme au développement concernant les EBO en 2008. L'année suivante, il rédige une *Concept Development Vision* signée le 28 mai 2009, élargissant la rupture avec les pratiques existantes. Le commandeur de JFCOM constate en effet que le système de développement de concept « n'a pas délivré les effets de transformations attendus », que les concepts ont « proliféré à un point que leur nombre défie toute analyse significative » afin de remplir une hiérarchie pré-définie, que beaucoup de ces concepts « ont un périmètre mal défini ». Il explique que pour ces raisons, ces concepts « manquent d'un problème contraignant exigeant des solutions ou des idées nouvelles comme base pour améliorer les opérations ». Ces concepts sont aussi selon lui largement déconnectés des doctrines, sur les déficiences desquelles ils devraient pourtant se concentrer. Pour le commandant de JFCOM, « le processus de développement de concept semble exister pour se perpétuer lui-même⁵²⁶ ».

Les concepts peuvent également répondre, de façon plus traditionnelle, à un problème, stratégique ou opérationnel, à résoudre par l'institution, selon l'approche de l'apprentissage organisationnel. C'est le cas de l'ensemble des autres concepts étudiés : Coin, opérations de stabilité, PRT, EBA des Britanniques et approche globale.

⁵²⁶ General J.N. Mattis, *Memorandum for US Joint Forces Command, Joint Concept Development Vision*, 28 May 2009, p. 2.

Deux autres ressorts non nécessairement exclusifs de ces deux catégories sont à prendre en compte :

- ➔ Le ressort institutionnel, selon la logique de la compétition bureaucratique. Il en est ainsi de la théorisation de Warden, premier pas vers l'émergence d'EBO, censée redonner une boussole stratégique et institutionnelle à l'Usaf ;
- ➔ L'émulation d'un modèle extérieur comme théorisé par Theo Farrell. Il peut s'agir du modèle extérieur dominant dont on va explorer les solutions conceptuelles. C'est le cas des États-Unis pour leurs partenaires européens en ce qui concerne EBO et NCW. Cette émulation d'un modèle externe perçu comme supérieur se décline également dans le champ temporel. Le meilleur exemple de cette émulation historiographique réside dans l'exploitation de Galula et de Thompson pour faire ré-émerger le concept de contre-insurrection américain.

Modalités organisationnelles d'émergence

Le développement de concept : entre individualisme méthodologique, réseaux et institutionnalisme

De façon générale, cette étape du développement initial du concept relève, à des degrés divers, de la logique de « l'individualisme méthodologique ». C'est tout d'abord le cas de la formulation de « l'étiquette » de la « marque » qui résulte par essence d'un effort de création d'un individu ou d'un groupe d'individus. Bien entendu, cet effort de qualification d'un concept découle pour chaque individu de son expérience, de sa culture mais cette dernière laisse une marge certaine de créativité. Si Warden et Deptula s'inscrivent clairement dans le courant visant à redonner cohérence au référentiel des membres de l'Usaf autour de la puissance aérienne, ce dernier ne les prédisposait pas à développer pour le premier son modèle des cercles concentriques, pour le second à qualifier le concept d'*Effects-Based Operations*. Même si la substance du concept est présente depuis plusieurs années, elle n'impliquait pas nécessairement l'invention du terme de *Network-Centric Warfare* par l'amiral Cebrowski et Garstka.

Cela étant, passé le trait créatif individuel initial, dans les organisations américaines, principales pourvoyeuses des concepts présentement étudiés, le développement conceptuel reste une affaire collective. La logique de l'individualisme cède donc progressivement le pas à celle de

l'institutionnalisme ou du réseau dès lors qu'il s'agit de faire vivre et progresser le concept. L'EBO au sein de l'Usaf représente un bon exemple d'un développement conceptuel institutionnalisé, au même titre que la Coin au sein de l'Army ou la PRT au sein de la chaîne de commandement opérationnelle d'OEF. Cette institutionnalisation du développement de concept trouve son aboutissement dans la mise sur pied de fonction CD&E, d'abord au sein de l'Army, puis des autres Services et enfin au niveau interarmées. Nous revenons sur ce point ci-dessous. L'approche par les réseaux rend quant à elle bien compte du développement d'un concept comme la NCW qui résulte en effet d'une connexion forte entre des personnalités d'institutions différentes : Cebrowski, Garstka, Alberts, Stein, etc.

La problématique du développement de concept est sensiblement différente au sein de nos institutions européennes nationales. Certes, ces dernières ont développé à l'image des Américains une fonction dédiée de CD&E : JDCC puis DCDC britannique, CICDE en France, centre de la transformation en Allemagne. Il n'en reste pas moins que le faible nombre de personnels impliqués dans ces activités, comparé aux États-Unis ou à l'Otan, est de nature à renforcer considérablement la place de l'individu. Tout chargé de développement de concept britannique ou français est habitué à trouver une voire plusieurs équipes travaillant sur la même thématique aux États-Unis. Par exemple, sur la question des EBO et de leurs concepts associés, le noyau dur de l'équipe française de développement de concept piloté par l'Ema oscillait selon les périodes entre cinq et dix officiers et civils. Comme les auteurs de cette étude ont pu le vivre en de nombreuses occasions, ce faible nombre de personnel peut permettre une plus grande cohérence intellectuelle à un moment donné sur un ensemble de thématiques disjointes. C'est tout particulièrement le cas chez les militaires britanniques avec le DCDC. C'est aussi le cas en France.

Cependant, cela ne signifie pas nécessairement un mode de développement de concept « institutionnaliste », bien au contraire. La liberté de manœuvre intellectuelle des différents chargés de développement de concept est extrêmement large. C'est tout particulièrement vrai au niveau interarmées où l'orientation hiérarchique se limite souvent à fixer le degré d'implication dans le projet et à définir quelques principes. Dans ces cénacles interarmées, étant donnée la nature des problématiques traitées, la culture institutionnelle de l'officier exerce peu d'emprise sur ses choix intellectuels lorsqu'il se retrouve seul devant son écran. C'est encore plus vrai avec les personnels civils. En

d'autres termes, le modèle de développement de concept français se situe sans conteste à la confluence de « l'individualisme méthodologique » et de l'approche par les réseaux. En effet, les principales inflexions dans la substance des concepts développés ou étudiés par chaque acteur résultent principalement des échanges informels au sein de ce réseau restreint que constitue l'équipe interarmées. Le développement du *Strategic Planning Guide* français lors de MNE4 a relevé entièrement de cette logique.

Le rôle moteur des centres de recherche

Une caractéristique particulièrement intéressante de cette période de développement conceptuel réside dans le rôle joué par les centres de recherche, tout particulièrement aux États-Unis. En dépit d'états-majors et d'administrations souvent pléthoriques, ces centres de recherche, qu'ils soient institutionnels (notamment universitaires) ou externes (*think tank*, industriels), assurent une fonction de propagation d'idées ou de connaissances, voire contribuent directement à formaliser le concept.

Il s'agit en premier lieu des centres universitaires, comme par exemple :

- Le *Social Sciences Department* de la *West Point Military Academy* (surnommé SOSH) pour le façonnage de la doxa historiographique de l'Army concernant le Viêt-nam et dans lequel ont travaillé Petraeus, Chiarelli et Nagl ;
- La *School of Advanced Military Studies* (Sams) de l'*Army War College* qui collabore avec les centres de développement conceptuels au sein du Tradoc ;
- Les centres de la *National Defense University* notamment pour les études sur la stabilisation, la propagation des concepts liés à la transformation ou encore dernièrement la rédaction du dernier *Joint Operating Concept* sur la guerre irrégulière.

Les *Federally Funded Research and Development Center* (FFRDC), ces centres privés financés par l'administration, archétype du « quasi-gouvernement », ont eu une importance considérable, tout particulièrement :

- ceux gérés par la *Rand Corporation*, pour la diffusion des études sur les opérations de stabilité et sur la Coin (dont l'ouvrage de Galula) ;

- ➔ ceux gérés par l'*Institute For Defense Analysis* pour les EBAO et la NCW, en appui de JFCOM ;
- ➔ la *Mitre Corporation* là encore au profit de JFCOM pour EBO.

Il convient également de mentionner des firmes de consulting comme le *Center for Application of Design* de Booz Allen Hamilton, centre de gravité du développement du contrepoint d'EBO au sein de l'*Army*, l'adaptation de la *Systemic Operational Design* d'origine israélienne.

Le rôle de ces centres n'est pas propre aux États-Unis. En témoignent par exemple :

- ➔ l'*International Solutions Group* pour la rédaction de la nouvelle méthode de planification de l'Otan, la COPD ;
- ➔ l'équipe du Dr Schultz d'IABG qui a développé la méthode et la suite d'outils de *Knowledge Base Development* au profit de l'équipe d'analyse systémique allemande de Gelsdorff.

Modalités de diffusion des concepts au sein de l'institution et vers les autres institutions

L'approche « scientifique » du CD&E et ses limites

En matière de développement de concept, l'un des aspects propres à la période actuelle est l'utilisation d'une fonction dédiée, celle du CD&E.

Une approche d'innovation rationnelle qui se diffuse rapidement

Confronté à l'incertitude stratégique et opérationnelle, à la nécessité de conserver son *leadership* révélé par la guerre du Golfe, l'appareil militaire américain se dote progressivement au milieu des années 1990 d'une démarche d'innovation conceptuelle et technique se voulant explicitement scientifique. Il vise, selon une approche hypothético-déductive, à développer des concepts innovants puis à les expérimenter et les affiner afin éventuellement de les faire adopter par les forces. Cette approche qui sera plus tard qualifiée de CD&E représentait alors le véritable moteur de la transformation. Démarche foncièrement institutionnelle, elle se caractérise par divers processus selon les *Services* les mettant en œuvre, déroulée par des organisations dédiées (commandements spécifiques mettant en œuvre des laboratoires

opérationnels, etc.). Les variables sont la nature des concepts, la part que prennent les unités dans la proposition de concept, la démarche d'expérimentation. Le développement intégré des systèmes d'arme représente comme on l'a vu une variante de ces processus.

Le niveau interarmées, avec *Atlantic Command* puis *U.S. Joint Forces Command*, a pris à son tour en compte la démarche CD&E au tournant des années 2000 tout particulièrement pour appliquer *Joint Vision 2010*. Jusqu'à la remise en question imposée récemment par le borbier irakien, son processus était construit sur deux horizons temporels majeurs :

- celui du développement des concepts à long terme, renvoyant généralement à une architecture de documents de concepts ;
- celui du développement et de l'expérimentation des concepts « prototypes » de processus et d'organisations dans la perspective d'une mise en œuvre à moyen terme, principalement les EBO et d'autres concepts associés (*Standing Joint Force Headquarters, Joint Interagency Coordination Group*, etc.).

Cette approche initialement élaborée comprend en théorie trois phases qui, dans la pratique, sont largement itératives :

- ⇒ le développement du concept par des séminaires, des ateliers ;
- ⇒ son expérimentation et son affinement par des *wargames*, voire des expérimentations de type exercice avec de véritables états-majors et unités ;
- ⇒ la formulation de recommandations permettant de transcrire le concept, s'il n'est pas rejeté, et couvrant tous les domaines capacitaires : doctrine, organisation, entraînement, matériel, formation des chefs, recrutement des personnels, même infrastructure.

Cette fonction du CD&E s'est ensuite répandue à l'ensemble des commandements opérationnels américains : par exemple l'*U.S. Special Operations Command* concernant les opérations spéciales ou l'*U.S. Strategic Command* pour la projection de puissance et le renseignement de portée planétaire. JFCOM mène une partie des travaux et a la tâche de coordonner, d'intégrer l'ensemble de cette « fédération » du CD&E (voir notre annexe).

Cette approche CD&E et ses productions (les avatars de la NCW ou encore les EBO) s'est enfin rapidement diffusée dans les appareils

militaires alliés, acquis aux bienfaits de l'approche, sur le mode de l'émulation du modèle dominant, comme le théorise Theo Farrell. La mise sur pied de cette fonction s'opère dans le prolongement des capacités existantes de productions de concepts et de doctrines. Ce fut tout d'abord le cas en 1998 des Britanniques au sein du *Joint Doctrine and Concept Center* (JDCC), rebaptisé *Development Concepts Doctrine Center* (DCDC) en 2006 et localisé à Shrivenham.

La France a, elle aussi, emboîté le pas des Anglo-saxons en créant en 2004 le Centre Interarmées de Concepts, de Doctrines et d'Expérimentation (CICDE), initialement comme une excroissance de la section Emploi 1 de l'Ema. Il s'agissait dans l'esprit de l'Ema d'émuler enfin le JDCC britannique à un moment où les travaux de CD&E de type MNE commençaient à prendre une ampleur insoupçonnée. Cela étant, si le CICDE représente le cœur de la fonction CD&E, cette dernière comprend également les représentants des autres directions et états-majors, ainsi que les capacités de simulation du laboratoire technico-opérationnel (LTO) du Centre d'Analyse de Défense (CAD) de la DGA.

Le principal vecteur du CD&E interallié reste bien sûr l'*Allied Command for Transformation* (ACT) de l'Otan, créé suite aux décisions du sommet de Prague de 2002 mettant l'Alliance en ordre de marche pour la transformation. La quasi colocalisation avec USJFCOM et son J9 permet un transfert permanent d'idées et de compétences, principalement entre ce dernier et ACT.

Il convient également de souligner le rôle du *Multinational Interoperability Council* (Mic) dans cette diffusion multinationale des concepts. Le Mic, créé en 1996 par le Pentagone mais développé surtout à partir de 2001, est un forum réunissant les sous-chefs « opérations » ou J3 des états-majors centraux des nations-cadre potentielles (États-Unis, Grande-Bretagne, Australie, Canada, Allemagne, Italie et France). Son but est de promouvoir l'interopérabilité entre ces pays. Les sous-chefs « opérations », qui se rencontrent une fois par an, orientent les travaux de plusieurs groupes de travail, sur la doctrine, les opérations, les Sic, la logistique et sur le CD&E, etc. En raison du caractère juridiquement non contraignant (*non binding*) du forum, son point fort ne tient, selon nous, pas tant aux productions de ses différents groupes de travail, lesquels

s'inspirent largement des productions Otaniennes, mais aux échanges d'information entre ses participants⁵²⁷.

Les limites du CD&E en matière d'expérimentation

De fait, le CD&E a représenté et représente toujours un formidable vecteur d'innovation dans les développements liés au NCW, aux transformations du C4ISR, lesquelles ont représenté ses thématiques de prédilection. Le CD&E a permis de correctement explorer les perspectives et a apporté des solutions dans le domaine de la numérisation des forces terrestres ou encore dans la refonte rapide du C² des opérations aériennes et navales.

Néanmoins, cette fonction CD&E est loin d'avoir apporté les bénéfices attendus par ses initiateurs, tout particulièrement dans les problématiques liées aux EBO. Comme le résumait fort bien le lieutenant-colonel Humbert, alors officier de liaison à USJFCOM :

« Particulièrement adapté à la résolution de problèmes techniques, comme la gestion des feux en interarmées, le modèle ne peut répondre à des problèmes plus généraux, aux aspects culturels plus saillants⁵²⁸ ».

En premier lieu, nous avons vu que le processus de JFCOM n'est jamais parvenu à valider une quelconque plus-value de l'EBAO, contribuant à décrédibiliser le concept. Cet échec réside en partie dans le caractère désespérément artificiel de ces expérimentations, assumé d'ailleurs par la majeure partie des personnels impliqués dans cette démarche. Graham Kessler met ainsi ce manque de performances sur le compte d'une organisation de jeu centrée sur les ressources internes de JFCOM (notamment le SJFHQ) et concomitamment d'un concept restant très générique :

« Oui, je suis vraiment d'accord que les expérimentations (comme nous les avons exécutées jusqu'à présent) ne sont pas suffisantes pour "valider" un concept. Je pense que c'est en raison de plusieurs facteurs, notamment d'avoir persisté à essayer d'utiliser des expérimentations pour examiner des concepts avec une audience fermée, "maison", plutôt qu'avec une organisation cible pour qui nous livrons le concept. Ensuite, je

⁵²⁷. Voir le portail du MIC : <http://jcs.dtic.mil/j3/mic/>

⁵²⁸. Lieutenant-colonel Marc Humbert, « Que reste-t-il de la transformation ? », *Doctrine*, n°14, janvier 2008, p. 104.

pense que trop d'expérimentations en sont restées au niveau de l'investigation des concepts, ou de leur mise en oeuvre générique, versus des mises en oeuvre de concepts adaptées, spécifiques à une organisation donnée⁵²⁹. »

De fait, une expérimentation est une activité difficile à mettre sur pied car elle mêle les contraintes du développement du nouveau concept, de montage de tout exercice d'état-major, de l'analyse, etc. L'organisation MNE n'a donc jamais souhaité dégager les délais nécessaires pour développer des procédures concrètes qui auraient permis de tester les concepts dans des conditions plus réalistes, comme nous avons pu directement le constater lors de MNE4. En outre, puisqu'une expérimentation est une activité rare, la tentation est grande de « charger la barque », de multiplier les thématiques à expérimenter (processus, organisation, outil, etc.), donc les variables du test. Enfin, leur forte lisibilité auprès des hiérarchies fait de ces expérimentations le point d'orgue du cycle d'activité, ce qui signifie une moindre implication des institutions dans l'affinage des concepts découlant des conclusions de l'analyse. En d'autres termes, une fois un ensemble de conclusions arrêté lors d'un *Senior Leadership Seminar*, la structure CD&E focalise son attention sur le cycle suivant au détriment d'une réelle prise en compte commune du concept.

En second lieu, l'objectif de la transformation telle qu'envisagée dès la fin des années 1990 au niveau interarmées vise l'intégration de l'ensemble des acteurs militaires et même civils. Cette intégration repose en théorie sur une interopérabilité parfaite ou une interdépendance entre toutes ces composantes, tant sur le plan technique, qu'organisationnel ou doctrinal. Outre que cette logique fait en soi souvent fi des spécificités propres à chaque milieu et secteurs d'activités, le CD&E, qui en est le moteur, n'est dans la pratique jamais réellement parvenu à faire avancer cette fameuse interopérabilité sauf dans des domaines techniques précis relevant de la guerre en réseau.

Dans le domaine des EBAO et de l'approche globale, les cycles MNE ont indubitablement un rôle de propagation et de formatage intellectuel extrêmement puissant, ne serait-ce que parce que ces cycles dictent pour une large part la « mise à l'agenda » des différents concepts à explorer par les partenaires alliés des États-Unis. Ces cycles MNE constituent le principal forum d'exploration des idées du moment, dont même les plus sceptiques concluent « qu'on ne peut pas se permettre de ne pas y être »,

⁵²⁹. M. Graham Kessler, correspondance avec l'auteur, 14 avril 2010.

ne serait-ce que pour observer. En revanche, l'artificialité des expérimentations, les difficultés à en tirer des mesures concrètes applicables se conjuguent avec l'enjeu stratégique de tels programmes qui pousse à ciseler l'organisation et la feuille de route au détriment de la recherche de résultats optimaux. Chaque pays vient ainsi avec ses enjeux et en repart avec des enseignements parfois intéressants, souvent frustrants, qu'il lui appartient de prolonger au plan national. Les MNE sont au final un facteur de réflexion commune mais aussi de non-interopérabilité dans l'immédiat : l'étiquette est à la mode partout mais les divergences de contenu restent. Cependant, ces expérimentations peuvent aider à rapprocher les perspectives et créer des « communautés de pensée » au bout de plusieurs années.

La fonction CD&E peine à contribuer aux besoins d'adaptation de court terme

Le CD&E a donc été, comme nous l'avons vu, très utilisé pour des innovations de moyen ou long terme, qu'elles relèvent d'une volonté d'anticipation de l'institution (NCW, EBAO) ou d'une réaction stratégique à des défis dûment identifiés (EBA, approche globale).

Cependant, avec les guerres prolongées d'Irak et d'Afghanistan, le Pentagone n'a de cesse, à partir des années 2005-2006, de faire coller ces processus de développement capacitaires aux exigences du court terme et des opérations en cours, faisant ainsi la part belle aux retours d'expérience, dont le CD&E faisait bien peu de cas dans son déroulement initial. Sur la base d'une nouvelle directive publiée en janvier 2006, ce processus de CD&E est modifié pour réaliser en priorité des activités d'adaptation, entièrement orientées par une liste hiérarchisée de défis opérationnels (*Joint Warfighting Challenges*), proposées par les *Services* et surtout les commandements opérationnels. Depuis cette directive, il est à la charge de JFCOM de démontrer que chacun de ces programmes expérimentaux répond à ces *Joint Warfighting Challenges*. JFCOM doit pour ce faire développer des activités de soutien aux différents théâtres et proposer des solutions après un cycle expérimental d'un an.

Ce faisant, des cycles comme les MNE, réalisés sur deux ans en moyenne, s'avèrent trop lents pour résoudre les besoins de court terme identifiés par les commandements opérationnels. Selon nos interlocuteurs à JFCOM, ce changement de portage du processus de CD&E du moyen terme vers l'adaptation rapide met le J9 dans une

position délicate, puisque cette branche se trouve en effet éloignée des difficultés du terrain et donc parfois peu à même de proposer des solutions réalistes et applicables. La fonction de CD&E nourrit donc des luttes bureaucratiques au sein de JFCOM et entre JFCOM et d'autres commandements, dont certains souhaiteraient être dotés de capacités de CD&E propres pour directement explorer les capacités leur permettant de répondre aux défis qu'ils rencontrent.

Il est encore trop tôt pour mesurer les implications en matière de CD&E de la disparition d'USJFCOM, proposée par le secrétaire Gates au président Obama en août 2010 dans le cadre d'un vaste plan de réduction des coûts de fonctionnement de l'administration⁵³⁰. On peut bien évidemment présupposer que la fonction CD&E interarmés sera répartie entre le *Joint Staff*, les autres commandements opérationnels et potentiellement ACT pour ce qui concerne les programmes multinationaux tels les MNE. Il est toutefois symptomatique de noter que la fonction de *Joint Experimentation* tenue par JFCOM n'a pas été mentionnée au cours de l'audition de la commission des forces armées du sénat consacrée à ce plan d'économie⁵³¹.

La publication pré-doctrinale : approche complémentaire ou alternative

Dans bon nombre de cas, les fonctions CD&E optent pour la solution de publications « pré-doctrinales », qui prennent la forme de *handbook*, de notes doctrinales :

- La série des *Joint Warfighting Pamphlet* et le *handbook* produits par USJFCOM sur EBAO et ses concepts associés ; ou encore les nombreuses publications pré-doctrinales rentrant dans le cadre de la stabilisation (contribution militaire à la réforme des secteurs de sécurité, à la reconstruction de services essentiels, etc) ;
- Les *Joint Doctrine Note* du DCDC sur l'*Effects-Based Approach* et la *Joint Discussion Note* sur l'approche globale.

⁵³⁰. U.S. Department of Defense, Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), "Sec. Gates Announces Efficiencies Initiatives", No. 706-10, August 09, 2010, <http://www.defense.gov/Releases/Release.aspx?ReleaseID=13782>

⁵³¹. U.S. Senate Committee On Armed Services, *Hearings To Receive Testimony On The Department Of Defense Efficiencies Initiatives*, September 28, 2010

Ces travaux sont de natures variées. Il peut s'agir de productions s'inscrivant dans le droit fil du CD&E comme celles d'USJFCOM pour EBAO ou inversement de guides de bonnes pratiques synthétisant le Retex disponible comme le manuel pour les PRT.

Ces publications servent en revanche la même finalité qui est d'entamer l'appropriation sur un cycle court et réactif des nouveaux concepts, des audiences opérationnelles concernées voire impliquées dans leur réalisation. La JDN 4/05 sur l'approche globale mentionne ainsi :

« Cette note de discussion ne représente pas une position entièrement acceptée ou revue mais a été développée sur court préavis pour établir et diffuser les réflexions actuelles sur les meilleures pratiques. Elle fournit la base des développements et expérimentations complémentaires ainsi qu'une base doctrinale pour les opérations et des exercices. L'approche globale sera incorporée aux futures publications interarmées de doctrine lorsqu'elle sera suffisamment mûre⁵³² ».

On notera cependant que la position britannique sur ces JDN n'est pas uniforme car d'autres documents du même genre sont présentés comme des compléments, là encore de court terme, du corpus doctrinal. Pour les Britanniques, ces publications fournissent un moyen de rapidement combler des lacunes doctrinales et faire remonter les leçons du terrain sans avoir à attendre de compléter le processus formel de développement de doctrine. Elles sont également perçues comme étant un mécanisme de rayonnement intellectuel ; le DCDC par exemple reconnaît pleinement l'influence qu'a pu avoir leur JDN 4/05 sur l'approche globale et espère faire de même avec la JDN sur les transitions, en cours de rédaction suite aux travaux effectués dans le cadre de MNE6.

Il est bien évident que ces productions peuvent introduire une confusion quant à la réalité de l'institutionnalisation du concept, comme ce fut le cas pour le manuel des EBAO qui fut publié la même année que les *Joint Pub* faisant, elles, autorités et qui en invalidait certains points (tout particulièrement les modifications significatives du processus de planification opérationnelle interarmées).

⁵³². Joint Doctrine and Concepts Center, Joint Doctrine Note 4/05, *The Comprehensive Approach*, January 2006, p. iii.

La diffusion de concept fondée sur le Retex

L'autre grande modalité de diffusion des concepts est fondée sur le Retex. Elle concerne principalement les cas de la Coin et de PRT.

On relèvera bien entendu le rôle des centres institutionnels dédiés comme par exemple le *Center for Army Lessons Learned* qui publie assez rapidement le *PRT Playbook*, synthétisant les bonnes pratiques au profit des commandements devant mettre sur pied ces organisations, ou son homologue de l'Otan plus tardivement. Il est également intéressant de noter que dans le cas des PRT, on peut observer des liens particulièrement forts entre Retex et formation/enseignement, mais dont l'institutionnalisation par le biais de la doctrine est largement absente. Ceci est particulièrement frappant du côté civil américain, où le *Center for Complex Operations* (CCO), mis en place pour promouvoir de meilleures relations entre les différentes agences impliquées dans les opérations dites complexes, identifie les retours d'expérience d'Irak afin d'adapter les formations civiles mais ne cherche pas à développer de « doctrine ».

Le cas de la Coin chez les Américains dans les années 2004-2005 met lui en exergue l'importance du Retex informel fondé sur les « réseaux sociaux » au sein des forces et réalisé par l'entremise des publications telles que *Military Review* et *Parameters* et par les échanges incessants sur les blogs type *Small Wars Journal*. En effet, si le Pentagone prend dès 2004 des mesures pour doter rapidement les forces américaines en Irak de moyens supplémentaires, notamment dans le domaine de la protection de la force, c'est bien en raison d'un défaut de prise en compte rapide par l'institution des nécessités du concept de Coin, que ce Retex informel prend autant d'importance.

Du côté britannique également, c'est le Retex d'Irak en particulier qui donne une impulsion au concept d'approche globale et stimule les réflexions et la mise en place de solutions nouvelles.

Institutionnalisation et appropriation

Les ressorts des débats sur l'institutionnalisation : entre défense d'intérêts bureaucratiques et réelles dissonances cognitives

C'est au moment de l'institutionnalisation que les comportements bureaucratiques s'affirment, dès lors que les différentes armées doivent officiellement prendre position. Ce trait semble beaucoup plus marqué aux États-Unis qu'en France ou en Grande-Bretagne, dont les processus de développement et de validation de concepts et de doctrines sont marqués par une forte centralisation interarmées. On peut citer les exemples :

- ➔ de « l'étiquette » EBAO et quelques-unes de ses composantes de substance associées, dont les institutions de l'*Army* et des *Marines* refusent l'intégration dans leur corpus doctrinal, au profit pour la première d'une adaptation de la SOD ;
- ➔ peut-être d'*Irregular warfare*, dont la sortie du dernier *Joint Operating Concept* a été retardée de plus de six mois en raison de forts débats.

Aux États-Unis, l'institutionnalisation n'est déjà pas une chose aisée au sein d'un *Service*, qui représente un mastodonte bureaucratique au moins équivalent à plusieurs forces armées européennes. Des failles peuvent parcourir les *Services*, comme cela a été bien étudié au sein de l'*Army* (Bacevich, B. McAllister Linn). L'affaire est encore plus complexe au niveau interarmées, ce d'autant que le schéma peut varier en fonction de l'organisation de l'institutionnalisation à ce niveau interarmées. Il convient par exemple de distinguer :

- ➔ Un développement au sein du *Joint Staff* qui relève d'un compromis entre les *Services*, comme par exemple lors de l'inclusion des éléments de substance de l'EBAO dans les *Joint Pub* de 2006 ;
- ➔ Un développement institutionnel à la charge d'un commandement opérationnel interarmées (USJFCOM bien sûr mais aussi USSOCOM), lequel développe ses propres positions qui viennent parfois en concurrence de celles des *Services*, qui peuvent moins facilement faire prévaloir leur position.

Les ressorts de ces affrontements au sein ou entre les *Services* peuvent relever de la défense d'intérêts capacitaires, conformément à une vision

étroite de la compétition bureaucratique. C'est typiquement le cas de la Coin au sein de l'*Army* : son institutionnalisation est de nature à réduire l'importance de la *Field Artillery* ou de l'arme blindée. Les *leaders* d'opinion de ces deux armes se sont montrés les plus critiques à l'égard de cet enracinement de la Coin dans les forces terrestres. Dans le même ordre d'idées, il est bien évident que la relativisation de la position de la puissance aérienne dans les conflits en cours ne favorise pas une franche adhésion de l'Usaf à la vision du Secrétaire Gates.

Cela étant, il nous apparaît que, bien souvent, les raisons de l'affrontement dépassent ce simple aspect des perspectives d'allocation de crédits et de jeu de pouvoir, même si elles peuvent faire partie des préoccupations. Qu'il s'agisse de la place de la Coin et de la guerre irrégulière dans l'appareil de force américain, mais aussi de la NCW comme facteur central d'organisation du système de forces terrestres, la lutte bureaucratique entre les institutions ou au sein des institutions est la marque d'une réelle dissonance de référentiel entre les parties prenantes au débat. On ne peut réduire cette dissonance à une vision de mauvaise foi au service d'arrière-pensées pécuniaires ou de pouvoir. Il existe bien une différence de cadre d'interprétation quant à l'environnement stratégique ou aux facteurs critiques qui assurent le succès dans les opérations, fondés sur les cultures propres des participants au débat institutionnel. Sur la base de nos propres constatations, l'approche culturaliste de Linn nous semble offrir un modèle d'explication beaucoup plus convaincant quant aux affrontements concernant par exemple EBO/EBAO – dont les implications capacitaires sont en l'occurrence assez réduites – que la simple compétition pour l'accès aux ressources. En général, un officier des *Marines* ne « pense » ni la guerre, ni les opérations comme son homologue de l'Usaf, tout particulièrement en ce qui concerne la place de la technologie. Cette dissonance est d'ailleurs tout aussi réelle entre les officiers américains et les officiers européens dans des domaines comme l'interaction avec les populations locales, l'emploi de la force, le recours à la technologie. Cela étant, les cultures institutionnelles propres aux différents domaines de lutte auront tendance, par-delà les frontières, à rapprocher les officiers d'une même armée sur bon nombre de question. C'est par exemple très net en ce qui concerne les personnels des armées de l'air, dont la culture technico-opérationnelle, très largement « multinationalisée », est beaucoup plus importante que la culture stratégique, forcément plus dépendante des facteurs nationaux.

Les cas tels que les PRT ou l'approche globale montrent enfin, s'il en était besoin, que cette dissonance est encore plus importante entre acteurs civils et militaires, par exemple entre des responsables civils du développement, qui pensent la reconstruction à long terme, et des militaires qui pensent la contre-insurrection sur le moyen terme.

Une relation très complexe entre institutionnalisation et appropriation

L'appropriation d'un concept et plus encore de sa substance est difficile à mesurer faute en général d'enquêtes sociologiques spécifiques sur le sujet. Toutefois, l'expérience sur la thématique, les entretiens ciblés avec des personnels impliqués mais aussi l'intensité des débats dans les publications et blogs professionnels, malgré les biais et la subjectivité inhérents à ces sources, peuvent partiellement corriger cette lacune.

Quels enseignements retenir sur cette base forcément lacunaire quant aux relations entre institutionnalisation et appropriation ?

La logique théorique voudrait que l'institutionnalisation débouche sur l'appropriation du concept au sein des différentes populations impliquées à plus ou moins long terme, par l'entremise de la doctrine, de la formation et l'entraînement et le *story telling* sur le succès perçu du concept. L'exemple de ce schéma orthodoxe est fourni par la substance principale du concept de NCW, la mise en réseau des forces. Cette numérisation des forces est institutionnalisée par l'*Army*, par le biais du programme *Force XXI*, l'appropriation au sein des unités étant progressivement acquise par le biais des grands exercices du tournant de la décennie et surtout d'*Iraqi Freedom*.

Cela étant, dans la plupart des cas, cette relation entre institutionnalisation et appropriation est bien plus complexe et ne se présente pas de manière séquentielle et linéaire. Ainsi, dans certains cas, l'appropriation du concept est acquise en raison du référentiel préexistant qui incorpore les éléments de sa substance, l'institutionnalisation entérinant après coup le virage pris culturellement par l'institution :

- C'est typiquement le cas des EBO dans l'Usaf dans les années 1990 ;
- C'est aussi la situation présente de l'*Army* dans laquelle la faillite du concept d'opération des « *First* » a pour conséquence une nouvelle

séquence d'institutionnalisation, sous la pression des instances civiles du DoD, séquence marquée notamment par l'abandon de la plus grande partie du programme FCS et le développement au sein de l'Army d'un nouveau *capstone concept*.

Le cas de la Coin est encore plus tortueux :

- Elle fait l'objet d'une appropriation sélective mais réelle, au début de l'engagement en Irak, par les unités sous le commandement du général Petraeus ou du général Mattis pour ne citer qu'eux (2003-04) ;
- L'institutionnalisation s'effectue *a posteriori* (2005-2006) par l'entremise des mêmes personnes, au sein de l'Army et des Marines, avec élaboration d'une doctrine, et la refonte des programmes de formation et d'entraînement ;
- En revanche, l'appropriation généralisée reste difficile à évaluer. Elle est réelle, selon le colonel Gentile, pour toute une génération d'officiers subalternes ayant servi en Irak, relativement moindre au niveau des officiers supérieurs. Elle apparaît cependant plus limitée dans le contexte actuel des opérations en Afghanistan, où la nature de conflits et de la menace rend saillantes les limites culturelles à cette appropriation.

Dans certains cas, malgré une appropriation voire une institutionnalisation de la substance du concept, l'institutionnalisation de sa « marque » sera limitée ou transitoire : c'est par exemple le cas de l'EBAO dont le terme est décrédibilisé alors que les composantes essentielles sont intégrées dans toutes les nouvelles méthodes guidant les processus décisionnels militaires ou de la PRT, dont le nom est rejeté alors que le plus grand nombre s'accorde sur la nécessité d'une telle structure de coopération civilo-militaire. On n'a là des éléments de processus, d'organisation ou autres dont le besoin est bien établi au sein des personnels des institutions mais qui peinent à revêtir une transcription explicite, nommée, dans la mesure où, en réalité, les référentiels ne coïncident pas. La démarche d'institutionnalisation opère alors comme un révélateur de ces dissonances, d'autant plus que la « marque » est connotée par le contexte, opérationnel ou institutionnel, de son émergence. Inversement, l'approche globale est caricaturale de l'appropriation d'une « marque » de consensus, symbolisant un vague référentiel normatif commun, ne s'imposant en fait qu'en vertu de cette imprécision tant elle chapeaute en réalité pléthore de dissonances quant à ses transcriptions pratiques parmi les nombreux acteurs concernés, ce qui rend son institutionnalisation peu crédible.

En conclusion, il nous apparaît très difficile d'identifier une quelconque séquence type, qui puisse servir de modèle unique, entre « phases » d'institutionnalisation et d'appropriation, d'autant que, de nouveau, se pose le problème de l'absence de corrélation entre le concept et sa substance.

Synthèse : des modèles de mécanismes d'innovation

Nos différentes études de cas permettent d'identifier plusieurs mécanismes d'innovation possibles, que nous confrontons ensuite succinctement aux théories classiques de l'innovation.

Les trois mécanismes d'innovation

La production, la diffusion et l'institutionnalisation de nouveaux concepts dans cette ère post guerre froide semblent relever de trois grands mécanismes d'innovation.

Le mécanisme d'innovation proactive

Le mécanisme proactif sous-tend la logique de la « transformation » et a principalement cours aux États-Unis. Les guerres d'Irak et d'Afghanistan, sans le faire disparaître, le marginalisent largement. Relèvent de ce mécanisme les concepts de NCW et d'EBAO. Ses caractéristiques essentielles sont :

- La volonté de maintenir un *leadership* militaire avéré par la transformation de l'outil dans un environnement d'incertitude stratégique à long terme en ce qui concerne les Américains ;
- Ajoutons, en ce qui concerne les Européens, l'émulation du modèle dominant américain ;
- L'exploitation d'une opportunité technologique ;
- L'absence d'un réel problème stratégique ou opérationnel ;
- Une préexistence du référentiel : il explique l'émergence et la diffusion du concept... mais aussi son abandon en cas d'obsolescence ou d'errance perçue ;
- Le rôle déterminant de la hiérarchie dans le développement et la diffusion du concept ;
- La fonction CD&E, véritable colonne vertébrale de l'institution pour développer et propager le concept ;
- L'initiative et la maîtrise du temps d'innovation par l'institution.

Le mécanisme d'adaptation institutionnelle

Ce mécanisme s'applique à la plupart des développements conceptuels européens et s'impose aux Américains depuis le milieu de la décennie 2000. Il vaut pour l'approche globale, concomitamment pour l'EBA des Britanniques et l'EBAO de l'Otan ainsi que les concepts d'opération de stabilité et de guerre irrégulière. Ses caractéristiques essentielles sont :

- La reconnaissance par la hiérarchie d'un problème stratégique ou opérationnel qui se pose à l'institution de façon rémanente ;
- Le concept vise à résorber le décalage entre le référentiel cognitif qui a bien pris en compte ce problème et le référentiel normatif/instrumental et/ou les capacités existant qui ne sont pas adaptés ;
- Une combinaison de l'exploitation du Retex et de la pratique d'un CD&E focalisé pour assurer l'émergence et la diffusion du concept ;
- Une institutionnalisation au moins partielle de la substance malgré une tendance à « la valse des étiquettes » ;
- Une relative maîtrise du tempo de l'innovation, qui peut parfois être vécue comme urgente.

Le mécanisme d'adaptation réactive « bottom-up »

Le mécanisme réactif « bottom-up » s'applique bien évidemment au temps de guerre. C'est typiquement le cas de la Coin pour les Américains et de PRT. Ses caractéristiques essentielles sont :

- L'identification par l'échelon tactique ou opératif d'un déficit capacitaire préjudiciable à l'accomplissement de leur mission et que ne prend pas en compte le référentiel des cadres de l'institution ;
- Des innovations principalement développées en urgence sur le terrain ;
- L'importance de l'émulation d'un modèle externe dans l'émergence du concept ;
- La dimension cardinale du Retex pour diffuser le concept ;
- Le rôle des individus et des *policy networks* pour assurer l'institutionnalisation du concept ;
- Le concept comme vecteur de transcription et d'appropriation d'un nouveau référentiel.

Enfin, notons bien que les frontières entre ces différents mécanismes ne sont pas étanches. Un concept peut parfaitement être développé selon une logique et être institutionnalisé ou approprié sur la base d'une autre

logique. L'exemple de l'EBAO américain est remarquable à cet égard. Son émergence relève d'un mécanisme proactif mais l'appropriation de sa substance par les états-majors américains en Irak, en rupture avec la doctrine de leur armée d'appartenance (en l'occurrence l'*Army*), s'inscrit typiquement dans une logique d'adaptation réactive.

Essai de comparaison avec les modèles existants

La comparaison s'avère difficile avec les modèles d'innovation décrits en première partie, ce pour quatre raisons majeures :

- la distinction classique entre temps de paix et temps de guerre perd de sa pertinence dans la période actuelle. On peut certes distinguer deux situations pré- et post-11 septembre 2001, les guerres irrégulières menées en Irak et en Afghanistan succédant à une période de relative pause stratégique. Cependant, les incessants engagements de maintien de la paix, transverses aux deux périodes, représentent aussi en soi un enjeu d'adaptation, tout particulièrement en Europe ;
- l'absence de menace étatique contre la survie de nos pays ;
- l'enjeu de la coopération civilo-militaire dans la majorité des engagements, qu'il s'agisse d'opérations de stabilisation ou de contre-insurrection ;
- l'enjeu tout aussi systématique que le précédent de l'intervention dans un cadre multilatéral ou multinational.

Constatons pour commencer que le modèle de l'apprentissage organisationnel est largement valable pour décrire l'adaptation des armées, non seulement au défi stratégique mais aussi à la Coin.

Ensuite, l'approche culturaliste nous apparaît fondamentale. Elle se fonde d'ailleurs assez facilement dans celle des référentiels, plus large, dont nous avons vu tout l'intérêt dans le cadre de cette étude. Les différences de cultures entre *services* américains ou encore entre institutions civiles et militaires sont parmi les principaux déterminants expliquant, non pas tant la formulation de tel concept mais le degré de son appropriation et de son institutionnalisation. La typologie culturaliste établie par Linn nous est par exemple apparue comme très opératoire pour rendre compte, au moins partiellement, des dissonances sur EBO, NCW ou encore la Coin au sein de l'*Army* et plus largement de l'appareil militaire américain.

L'approche des relations entre pouvoir civil et institutions militaires comme facteurs d'innovation, telle qu'analysée par Barry Posen ou Deborah Avant, trouve un certain écho dans la période actuelle, surtout en raison de la prégnance de la question de la relation entre les instruments civils et militaires. Ainsi, la Maison Blanche et le Congrès aux États-Unis ont influencé l'institutionnalisation, ou la prise en compte plus ferme, des concepts de stabilisation et de guerre irrégulière par les *leaders* du Pentagone. L'approche globale, interministérielle, « *whole-of-government* », découlant des engagements récents et actuels, est une préoccupation des autorités et influe à la longue sur les organisations et processus, au moins en ce qui concerne la coopération civilo-militaire. Cependant, on est bien en peine d'identifier, des deux côtés de l'Atlantique, une impulsion décisive des décideurs politiques en faveur d'une innovation substantielle, conceptuelle et capacitaire de nos appareils de défense, au sens classique militaire du terme. Aucun de nos cas d'étude ne met en exergue le rôle d'un « *Maverick* » permettant au pouvoir civil de forcer les militaires à l'adaptation. La raison de ce faible rôle joué par les hautes autorités réside dans la prégnance limitée sur le plan politique de ces enjeux purement militaires, malgré les conflits en cours.

L'approche de Sapolsky fondée sur les réactions bureaucratiques est également applicable dans la période récente. On peut citer l'exemple du programme de transformation de l'*Army* pour permettre au *Service* de conserver sa pertinence stratégique dans un appareil de défense américain au référentiel normatif de la guerre expéditionnaire décisive. Le rejet d'EBAO par les forces terrestres et par USJFCOM est en partie attribuable à un référentiel associant ce concept à une prédilection pour les stratégies reposant sur l'emploi de la puissance aérienne, comme le montre clairement la directive du général Mattis, louée par bien des officiers en vert, fortement décriée par ceux vêtus de bleu. Les enjeux de pouvoir entre le département de la Défense et le département d'État peuvent expliquer pour partie les linéaments de la prise en compte des concepts de stabilisation pour le premier et des mesures prises par le second et d'USAID pour s'adapter au nouveau contexte. Cependant, bien qu'omniprésente, la compétition bureaucratique ne représente, dans aucun de nos cas, le facteur central expliquant le degré d'institutionnalisation.

L'approche de Stephen Rosen nous apparaît extrêmement intéressante, même si elle reste plus « capacitaire » que notre approche focalisée sur les concepts. Rosen identifie, comme nous l'avons vu, trois modèles :

l'innovation de temps de paix, l'innovation de temps de guerre, l'innovation technologique. Pour les raisons évoquées ci-dessus, ces processus ne se recourent pas exactement avec nos mécanismes. Notre mécanisme d'innovation proactive se situe à la charnière entre les processus d'innovation technologique et de temps de paix identifiés par le chercheur américain. Il n'en reste pas moins que certaines conclusions de Rosen en la matière sont assez proches de celles que l'on pourrait tirer de nos cas NCW ou EBO : « *la gestion de l'innovation technologique militaire dans l'appareil militaire américain moderne semble avoir été dominée par le problème de faire face à l'incertitude concernant l'ennemi et par les coûts et bénéfices des nouvelles technologies [...] L'image d'ensemble de la recherche et du développement américain dans la période de 1930 à 1955 est celle d'une innovation technologique largement peu affectée par les activités des ennemis potentiels, un processus plutôt indépendant dans lequel les activités et acteurs au sein de l'établissement militaire sont les principaux déterminants*⁵³³ ».

Il estime que les innovations de temps de paix, comme l'aéronavale, la guerre amphibie avant la seconde guerre mondiale ou l'aéromobilité sont profondes, effectives mais prennent du temps et sont largement décorrélées de l'appréciation des menaces ennemies potentielles, qui évoluent selon un cycle trop court, ou des aléas des ressources budgétaires. Là encore, cela correspondrait assez à nos cas d'innovation proactive. En revanche, les adaptations institutionnelles aux défis des engagements contemporains de longue durée, comme l'approche globale, ne rentrent pas dans ce modèle.

En fait, seul le processus d'innovation de temps de guerre fournit une base relativement analogue à notre mécanisme d'adaptation réactive. En revanche, les conclusions que Rosen avoue au demeurant avoir grand mal à tirer étant donné la diversité des cas, diffèrent sensiblement. Il estime en effet que l'évaluation de l'efficacité de ces innovations (chars pendant la première guerre mondiale, bombardement stratégique durant la seconde, etc.) est difficile car elles furent longues à se dessiner et ne furent donc opératoires qu'à la fin des conflits. Il les considère, en tout état de cause, limitées, car étant donné le temps imparti, elles ne pouvaient s'inscrire que dans le cadre organisationnel existant. L'innovation des forces terrestres américaines en matière de Coin dans le contexte irakien ne rentre pas dans ce modèle, malgré d'indéniables résistances bureaucratiques à l'introduction de nouvelles capacités

⁵³³. Stephen P. Rosen, *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military*, Ithaca, Cornell University Press, 1994, p. 250.

comme les véhicules MRAPs entre 2005 et 2007. Cette conversion à la Coin a en effet été relativement profonde et rapide et, selon ses partisans comme Nagl, déterminante dans le succès du *Surge* en 2007. Cette adaptation est attribuable à son caractère peu novateur puisqu'elle se fonde sur une expérience historique conséquente maîtrisée par plusieurs acteurs sur le théâtre (dont le général Petraeus), les perspectives d'un échec américain aiguillonnant l'institutionnalisation de ces retours d'expérience.

En conclusion, il semble, avec toutes les réserves découlant du présent exercice, que la nature des processus d'innovation ou d'adaptation de la période actuelle partage des similitudes avec les modèles théoriques classiques de Rosen, de Downie, de Kier et dans une moindre mesure, de Posen et de Sapolsky. Elle n'en reste pas moins unique à bien des égards.

Quelques recommandations

Les conclusions présentées ci-dessus relèvent du constat et de l'analyse. Comme tout phénomène complexe, ces mécanismes d'innovation relèvent de nombreux facteurs. Ils ne peuvent être clairement anticipés et ne sont pas en soi maîtrisables. Il est toutefois possible de formuler, à l'issue de cette étude, quelques recommandations qui s'adressent à la fonction dédiée au développement de ces concepts, le CD&E incarné par le CICDE et ses organes d'orientation, principalement l'EMA.

Quelques pistes d'amélioration pratique du CD&E

Ces recommandations ne prétendent nullement couvrir toutes les dimensions de la pratique de notre CD&E national. Elles se fondent avant tout sur l'expérience tirée des situations abordées dans nos études de cas.

Lorsqu'un concept à l'historique complexe émerge et se propage en multinational, par exemple depuis les États-Unis, il serait avantageux de **réaliser une cartographie de sa généalogie portant d'une part sur la « marque », le nom du concept, d'autre part sur sa substance**, les deux aspects étant souvent décorrélés comme nous l'avons vu. Tout comme EBAO, approche globale, PRT ou encore stabilisation, de nombreux concepts actuels relèvent de cette logique. Qu'il suffise de mentionner les menaces hybrides ou encore les espaces communs (*Global Commons*).

En second lieu, afin de réduire les effets de « l'individualisme méthodologique », il pourrait être intéressant de **décrire de façon plus formattée la gamme des activités expérimentales** (atelier, expérimentation) ce qui permettrait à chaque responsable de projet de construire sa feuille de route de façon explicite. Cette description pourrait inclure pour chaque type d'activité :

- Sa nature et le type d'objectif poursuivi ;
- Ses possibilités et ses limites.

En ce qui concerne les expérimentations proprement dites, nous avons vu que le travail portant directement sur un concept générique et impliquant une audience totalement fictive reste par trop artificiel. Comme l'explique Graham Kessler :

« La difficulté est que chaque mise en oeuvre doit être adaptée à une audience spécifique (une organisation ou un groupe spécifique, tel un état-major particulier), rendant ainsi un peu différente chaque application du concept. »

Ces **expérimentations devraient** donc, dès leur planification, **être calibrées avec et pour une audience spécifique** et consacrer un temps **dédié au développement des procédures** permettant, dans le cas précis, l'expérimentation du concept.

De plus, le CD&E n'aura de portée réelle que si le concept et l'expérimentation sont connus par les différents organismes intéressés et répondent à des intérêts ressentis au-delà du noyau de l'équipe du CICDE. Le processus de CD&E n'est pertinent que s'il arrive à convaincre des organismes et individus qui lui sont extérieurs.

Améliorer la flexibilité du CD&E et son aptitude à explorer les problématiques opérationnelles urgentes

La période où dominaient les mécanismes d'innovation proactifs propre à la transformation des années 1990 s'est achevée depuis environ 3 à 4 ans. La logique du CD&E reposant sur une innovation d'initiative par l'institution reste pleinement valable mais elle se focalise clairement sur les problèmes stratégiques et opérationnels à résoudre. Certains de ces problèmes imposent une réactivité importante dans l'exploration institutionnelle des solutions possibles. Plusieurs pistes sont probablement à envisager.

En premier lieu, l'orientation des activités de CD&E devrait permettre de **planifier ou de promouvoir**, dans le cas de projets multinationaux, **des cycles d'activités plus courts, calés sur les besoins opérationnels**. C'est déjà en partie le cas de MNE, censé répondre à certains des défis opérationnels (« *warfighting challenges* ») centralisés par USJFCOM. Ces activités pourraient également comprendre, à l'instar de ce que pratique USJFCOM, un appui direct aux théâtres (ou à tout le moins aux éléments français présents sur ces théâtres) en matière d'exploration d'idées nouvelles. Dans ce cas, des relations de travail plus rapprochées seraient à développer entre le Retex et le CD&E. Il ne s'agit pas tant de faire porter l'ensemble de l'effort exclusivement sur les problèmes de court terme que d'avoir une flexibilité d'orientation permettant de couvrir l'ensemble des problématiques du court au plus long terme.

Il serait également souhaitable de **s'appropriier plus avant la démarche britannique ou Otanienne des « publications pré-doctrinales »** type note ou manuel, ne nécessitant pas l'approbation formelle de la hiérarchie de l'état-major des armées ou de la délégation aux affaires stratégiques. Ces publications pourraient par exemple rentrer dans le cadre des travaux de « réflexion doctrinale » développés par le CICDE. Enfin, le MIC représente un mode de propagation multinational parfaitement adapté à cette démarche.

Mieux exploiter les MNE dans une perspective nationale

Enfin, il pourrait être avantageux d'**utiliser beaucoup plus activement les cycles MNE pour répondre à des besoins nationaux**, là encore à l'instar des Britanniques. Ainsi, MNE5 a permis au DCDC de bâtir de solides relations de travail avec la *Stabilisation Unit* et de promouvoir une approche des opérations dans laquelle un civil, auquel les capitales laisseraient une large marge de manœuvre, coordonnerait l'ensemble des efforts sur le terrain. Dans MNE6, les Britanniques sont allés encore plus loin en utilisant ce cycle avant tout dans le but explicite et déclaré de développer des *Joint Doctrine Notes* – le développement d'un concept pour MNE étant subsidiaire.

Depuis le début de son implication, la France ne s'est pas réellement engagée dans cette voie. Certes, la qualité de nos productions est régulièrement soulignée et l'on peut dire que la France tient son rang au côté de ses partenaires dans cet effort commun. Cependant, les thématiques sur lesquelles nos institutions se spécialisent (planification

stratégique hier, évaluation des engagements aujourd'hui), si elles représentent bien évidemment un intérêt, n'en restent pas moins propres au cycle MNE. La participation devient, dans une certaine mesure, une fin en soi. Elle ne s'inscrit pas réellement dans un schéma proprement national, préalablement identifié. Les éventuelles productions nationales sont ainsi dérivées de celles réalisées dans le cadre de MNE. Par conséquent, l'implication des différentes institutions sollicitées, au-delà du noyau clé des participants au développement des concepts, reste problématique car elles considèrent les expérimentations comme étant décalées avec leur préoccupation du moment et leurs missions opérationnelles.

Cette situation était inévitable les premières années car d'une part il s'agissait de caler notre dispositif, d'autre part MNE se focalisait sur un projet conceptuel cohérent, en l'occurrence EBAO qui laissait peu de marge de manœuvre. Or, avec l'élargissement à des problématiques assez étendues comme l'approche globale, les cycles MNE deviennent de plus en plus des plates-formes d'échange et d'expérimentation dont le périmètre thématique est en réalité très large. Ces plates-formes permettent ainsi potentiellement une participation conçue en fonction de nos impératifs nationaux et contribuant directement au développement de productions conceptuelles et pré-doctrinales à visée nationale.

Une adaptation des méthodes d'analyse cognitive

L'une des conclusions de l'équipe de recherche est que l'approche cognitive française d'analyse des politiques publiques montre toute sa pertinence pour aider à comprendre, non pas tant l'émergence du concept, que sa diffusion ou sa propagation, son institutionnalisation et son appropriation.

Cette notion de référentiel devrait être mieux adaptée aux cas des concepts et institutions militaires, en effet :

- ➔ La notion de « référentiel global » (cadre d'interprétation du monde) est très relative à chaque institution dans le domaine de la stratégie, si l'on excepte quelques grandes thématiques permettant difficilement d'articuler une politique publique (la complexité de situations, la nécessité d'une approche multidisciplinaire de l'action, etc.). Par exemple, en ce qui concerne les États-Unis, on peut sans mal démontrer que le *leadership* du Pentagone ainsi que celui de l'*Army*, des *Marines* et des RCC fondent leur politique sur le référentiel de la priorité à accorder aux

conflits irréguliers en cours, les plus probables à l'avenir. Mais ce référentiel n'est pas partagé par l'*Air Force* et la *Navy* et par d'autres hauts responsables.

- La notion de « référentiel sectoriel » est parfois ambiguë donc peu opératoire. Par exemple, dans le cas de PRT, elle peut se comprendre comme le référentiel propre à chaque catégorie d'acteurs militaires et civils impliqués (choix d'Anne Kovacs dans son étude de cas) mais elle peut aussi concerner dans leur globalité les acteurs participant au « secteur » de l'engagement en Afghanistan, etc. Il convient donc d'amender cette notion.

Il est donc proposé ci-dessous un cadre d'analyse assez simple adapté à la problématique militaire et stratégique. Ce cadre conserve les volets :

- cognitif : l'analyse des menaces, des défis, des opportunités, etc. ;
- normatif : les grands objectifs conceptuels guidant l'action et l'organisation du service ou les attitudes institutionnelles qui fondent son jeu bureaucratique ;
- instrumental : les doctrines ou autres principes d'action fondant les choix politiques.

Il propose en revanche de distinguer en lieu et place des notions de référentiels « globaux » et « sectoriels » :

- un référentiel stratégique : les menaces et défis de niveau stratégique et la façon d'y répondre ;
- un référentiel opérationnel, à savoir le cadre d'interprétation des défis opérationnels et de ce que l'institution peut et doit accomplir dans ce contexte ;
- un référentiel institutionnel, c'est-à-dire le cadre d'interprétation du paysage institutionnel (nécessaire pour la prise en compte de l'approche bureaucratique), de la place de l'institution dans ce paysage.

La préoccupation du Corps des *Marines* de se distinguer de l'*Army* (en tout cas jugée telle par le colonel Gentile) et le marasme intellectuel de l'*Air Force* fournissent d'excellents exemples de « référentiel institutionnel » dont l'appréhension semble nécessaire pour comprendre les prises de position de ces organisations en matière de politiques publiques. Cette grille de lecture pourrait être utilisée pour estimer empiriquement les perspectives de propagation et d'institutionnalisation d'un concept et plus généralement d'une innovation. Elle pourrait ainsi

bien trouver sa place dans la gamme des méthodes permettant de comprendre la généalogie d'un nouveau concept.

ANNEXE

PANORAMAS INSTITUTIONNELS AMÉRICAIN ET BRITANNIQUE DE DÉVELOPPEMENT ET DE DIFFUSION DES CONCEPTS

Le cas américain

Historique de la mise en place des fonctions d'innovation au sein de l'appareil militaire américain de l'ère post guerre-froide

Le dispositif américain de production et de diffusion de concepts revêt les mêmes caractéristiques que l'ensemble du système de défense dans lequel il s'insère : multiplicité des organismes impliqués, répondant à des logiques institutionnelles différentes, rentrant parfois en résonance, dispositifs de coordination à l'efficacité variable.

Schématiquement, il convient de faire la différence entre deux grands types d'acteurs, comme toujours dans l'appareil de défense américain :

- Les *Services* (armées) qui paient, équipent, préparent les forces ;
- Les commandements opérationnels interarmées chargés de l'emploi des forces, de la mise en œuvre de la stratégie opérationnelle.

Chacune de ces institutions dispose depuis plusieurs décennies de commandements chargés du développement normatif opérationnel (d'une part les doctrines qui fixent les principes d'action et d'organisation fournissant un cadre de réflexion et de formation, d'autre part les documents de tactiques, techniques et procédures qui précisent le fonctionnement technico-opérationnel des forces) et de l'entraînement. La fonction de développement, d'expérimentation et de diffusion de concept ne s'est progressivement mise en place que dans les années 1990 au sein des *Services*.

La principale raison qui pousse les différentes composantes de l'appareil de défense américain à mettre en place ce type de fonctions est la volonté de perpétuer le *leadership* militaire démontré lors de *Desert Storm*

dans une période de « pause stratégique », sans autres ennemis dimensionnant que les « *Rogue States* » irakien et nord-coréen. Plus spécifiquement, on peut cerner trois moteurs à l'émergence de cette discipline du développement de concepts :

- La recherche de développement intégré et maîtrisé des systèmes d'arme dont les long processus de développement classique accroissent le coût financier et technique, alors même que les administrations successives et le Congrès recueillent les « dividendes de la paix » en réduisant les ressources allouées à la défense ;
- L'incertitude sur l'environnement opérationnel futur, laquelle motive les institutions à développer des approches scientifiques, hypothético-déductives, pour guider le développement capacitaire ;
- La volonté d'exploiter pleinement les opportunités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication et d'orienter de façon proactive ce qui est perçu alors comme une « révolution dans les affaires militaires », initiée par l'appareil de défense américain à la fin des années 1970 pour répondre aux défis soviétiques et identifiée par ces derniers dès cette période.

C'est l'US *Army* qui la première met en place un vaste système de manœuvre test, de recueil d'idées innovantes remontant du terrain et de conception et d'expérimentation incrémentale de la numérisation de ses unités (le programme *Force XXI* que nous traitons dans l'étude de cas sur la NCW). L'*Army* est rapidement imitée par le Corps des *Marines*, l'*Air Force* et la *Navy*.

Dans la seconde moitié de la décennie 1990, chacun des *Services* a mis sur pied son système d'innovation institutionnel qui, malgré ses spécificités, partage avec ses homologues un certain nombre de caractéristiques communes :

- Un corpus conceptuel plus ou moins hiérarchisé ;
- Des laboratoires opérationnels (*Battle Lab*) chargés de centraliser les propositions et les retours d'expérience, de concevoir et de planifier des expérimentations ;
- Un ensemble d'expérimentations allant d'atelier de travail à des tests grandeur nature impliquant des unités opérationnelles ;
- Le recours massif à des outils de simulation informatiques ;
- L'emploi d'unités spécifiquement dédiées à ces expérimentations ;

Ainsi :

- ➔ Le commandant du corps des *Marines*, le général Krulak, met sur pied le *Marine Corps Warfighting Laboratory* (MCLW) avec pour tâche d'explorer les opérations aéro-amphibies (le concept de *Ship-to-Objective Maneuver*), le combat urbain et les opérations décentralisées jusqu'au niveau compagnie, permise là encore théoriquement par les systèmes d'information ;
- ➔ La *Navy* crée à son tour son *Maritime Battle Center* et organise plusieurs grandes expérimentations par an, de 1998 à 2002, les *Fleet Battle Experiment* (FBE). Ces dernières se concentraient plus particulièrement sur la gestion de la bataille (*Battle Management*), le renseignement, le ciblage d'opportunité et la projection des feux, la défense antimissile, etc. ;
- ➔ L'*Air Force*, elle aussi, met sur pied des laboratoires opérationnels mais avec des objectifs plus limités. Elle se lance en 1998 dans la série des *Expeditionary Force Experiment* (EFX) visant à tester, grande nature, un grand nombre de systèmes d'information et de procédures visant à développer un C² très dynamique des opérations aérospatiales, à tous les échelons. Il s'agit là du processus d'innovation de temps de paix le plus rapide car la plupart des systèmes et procédures testés avec succès lors d'EFX 98 et JEFX 99 sont employés lors d'*Enduring Freedom* et d'*Iraqi Freedom*.

La bureaucratie interarmées qui a barre sur la chaîne de commandement des opérations via les commandements opérationnels, investit progressivement le champ de la préparation opérationnelle des forces, de l'entraînement, etc. À partir de 1999, elle est également mandatée pour coordonner ces mécanismes d'innovation des armées et mener ceux concernant les fonctions interarmées du commandement et du contrôle. La tâche est confiée à l'*Atlantic Command* de Norfolk, rebaptisé pour l'occasion *Joint Forces Command*. JFCOM devient ainsi pilote de cette nouvelle fonction de développement de concepts et d'expérimentation (*Concept Development & Experimentation*, CD&E), laquelle doit mettre en œuvre la *Joint Vision 2010* écrite en 1996. C'est la naissance de la *Transformation* au sens qui lui est attribué depuis lors. Elle reprend et étend la notion de Ram en insistant sur la nécessité de combiner le triptyque « nouveaux concepts – nouvelles organisations – nouvelles technologies » pour prévaloir sur les futurs champs de bataille.

L'emblématique Donald Rumsfeld, Secrétaire à la Défense de 2001 à 2006, étend démesurément le champ de la production conceptuelle

interarmées. En effet, le processus CD&E devient l'étape initiale de l'ensemble de la planification de défense, laquelle est explicitement fondée sur les capacités génériques (*Capabilities-Based*), plutôt que sur des scénarios ciblés comme au temps de la guerre froide. Le corpus conceptuel de niveau interarmées distingue :

- ➔ les *Joint Operating Concepts* (JOC) explicitant la conception d'emploi des forces par grandes missions ;
- ➔ les *Joint Functional Concept*, concernant les fonctions opérationnelles principales (Commandement et contrôle, Battlespace Awareness, etc.) ;
- ➔ les nombreux *Joint Integrating Concepts* (JIC) focalisant sur des types d'opérations plus précis.

Dans ce dispositif, deux entités jouent durant cette période un rôle de premier ordre :

- ➔ le Bureau de la transformation des forces (*Office of Force Transformation*, OFT), construit autour de l'amiral Cebrowski, co-auteur du concept des opérations en réseau (*Network Centric Warfare*), rattaché directement à Donald Rumsfeld et qui élabore le cadre de pensée stratégique et opérationnel du Pentagone ;
- ➔ USJFCOM, commandé par un proche du SECDEF, l'amiral Gambastiani, dont le J9 produit ou coordonne la production de la totalité des concepts interarmées, mène les expérimentations interarmées, supervise celles des *Services*. Il affirme ainsi sa place de centre de gravité de la transformation interarmées, sur laquelle s'alignent peu ou prou les *Services*, et même d'autres appareils militaires occidentaux dont les organismes de développement de concepts et d'expérimentation voient progressivement leur cœur battre au rythme des agendas fixés par Norfolk. Le commandement de Norfolk dispose des vastes ressources de son J9 pour le CD&E et du J7 et de son *Joint Warfighting Center*, lesquels emploient plusieurs centaines de militaires et de contractants, pour le Retex et la codification des concepts en doctrines interarmées (les *Joint Pubs*).

Le panorama institutionnel actuel

Actuellement, on peut cartographier les principaux organismes en charge du développement et de la diffusion conceptuels aux États-Unis comme suit.

Au sein de l'Army, depuis 1973, l'innovation est intégrée avec la production doctrinale, la formation et l'entraînement par le *Training and Doctrine Command* (Tradoc). Au sein du Tradoc, le processus d'innovation est à la charge de l'adjoint G-9 *Futures* et de son *Army Capabilities Integration Center* qui compte environ 500 personnels et est situé à Ft Monroe en Virginie. L'Arcic couvre les activités allant du processus de CD&E (avec ses centres de recherche, ses laboratoires opérationnels) ainsi que les multiples divisions visant à définir les besoins en capacités futures (matériels, doctrines, organisation, entraînement, etc.). L'autre institution du Tradoc, le fameux *Combined Arms Center* de Ft Leavenworth, est le principal nœud de codification des concepts et du Retex (*Center for Army Lessons Learned*) dans les doctrines (mission du *Combined Arms Doctrine Directorate*) et assure leur diffusion dans les programmes de formation et d'entraînement, via le *Command and General Staff College*, le *Center for Army Leadership*. Avec l'irruption de la guerre irrégulière au centre des préoccupations de la défense américaine, ces institutions ont sans surprise mis sur pied des centres dédiés tel l'*US Army and Marine Corps Counterinsurgency Center* qui se concentre sur les préconisations d'évolutions capacitaires (doctrines, formation des chefs, entraînement, matériels, etc.) et sur la formation des personnels, jouant ainsi un rôle de premier plan dans la diffusion des concepts et de leurs avatars concernant la guerre irrégulière.

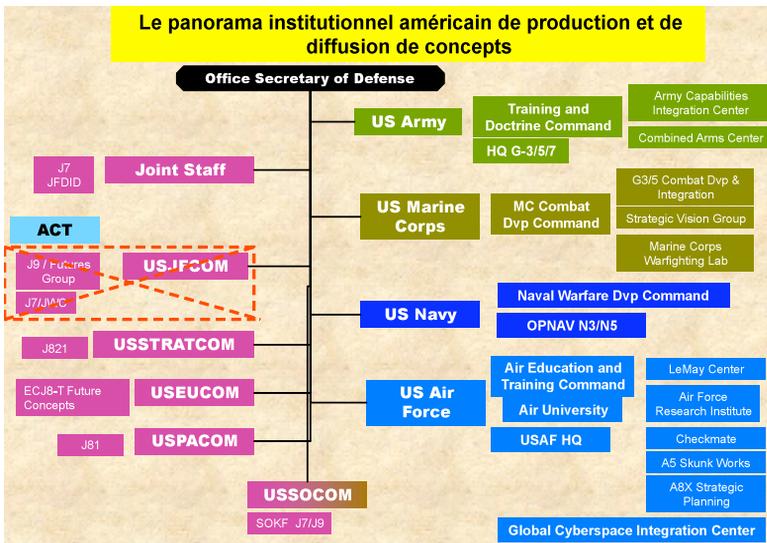
Au sein de l'*US Marine Corps*, le *Marine Corps Combat Development Command* (MCCDC), créé en 1987 sur la base de Quantico, est le principal commandement en charge de l'innovation. Il intègre l'ensemble des activités allant du développement de concepts aux définitions de besoins capacitaires en passant par les expérimentations, dont le *Marine Corps Warfighting Lab* reste chargé. La production conceptuelle échoit principalement d'une part au *Strategic Vision Group* pour l'étude de l'environnement de sécurité future et les concepts de long terme, et au *G3/5 Combat Development and Integration* pour l'ensemble des concepts de court/moyen terme. En revanche, le Retex, l'entraînement et la formation sont gérés séparément au sein du *Training and Education Command*.

L'*US Navy* suit la voie des autres *Services* en intégrant en 1998 au sein du *Naval Warfare Development Command* ses activités de CD&E, de Retex, de définition des besoins capacitaires et d'entraînement. Cela étant, la totalité des grands concepts de la *Navy* sont développés au plus haut niveau de l'état-major, au sein du bureau du chef des opérations navales (*Chief of Naval Operations*, CNO), par le chef adjoint pour l'information,

DU NETWORK-CENTRIC À LA STABILISATION :
ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE

de la stratégie et des plans (OPNAV N3/N5) et plus particulièrement sa division *Strategy & Policy* (N5SP).

Enfin, le centre intellectuel historique de l'US Air Force est la base de Maxwell dans l'Alabama. Elle abrite en effet l'*Air University* (AU) rattachée formellement à l'*Air Education and Training Command* depuis 1993. Au sein de l'AU, le centre LeMay de développement doctrinal ainsi que d'autres organismes de recherche tels l'*Air Force Research Institute* ou le *Center for Strategy and Technology* ou le *Behavioral Influences Analysis Center* contribuent largement au développement et à la diffusion conceptuels, relayés par les multiples écoles de formation des cadres de l'Usaf (*Air War College*, etc.). Cela étant, comme pour la Navy, la réflexion en matière de stratégie opérationnelle est prise en charge au plus près du chef d'état-major, par le *Checkmate* (opérant durant les années 1980, fermé puis réouvert en 2005) ainsi que des divisions de planification à long terme (A5) et d'expression de besoins capacitaires (A8). Ces laboratoires ont été fermés récemment. Les grandes expérimentations des opérations aériennes futures, les *Joint Expeditionary Force Experiment*, sont gérées séparément de la réflexion conceptuelle par le *Global Cyberspace Integration Center*, dans la mesure où ces expérimentations se focalisent sur les aspects technico-opérationnels (principalement les outils, procédures et organisations du commandement et du contrôle des opérations aériennes) et non sur la stratégie elle-même.



Au sein de la chaîne interarmées, USJFCOM est resté pendant plus de dix ans le nœud de la production et de la diffusion de concepts interarmées, opérant sous la coordination de la division J7 *Joint Force Development and Integration Division* (JFDID) du *Joint Staff* du Pentagone.

Cela étant, le secrétaire Gates a annoncé en août 2010 la fermeture de l'USJFCOM dans le cadre de son vaste programme de réduction des coûts de fonctionnement de l'administration militaire américaine. Le discours du DoD est que la *Jointness* est suffisamment implantée au sein des forces américaines pour justifier encore un coûteux commandement opérationnel, dont certaines fonctions telles la gestion des forces dupliquent celles d'autres états-majors. Toutefois, rien ne semble encore clairement arrêté dans le détail, ce d'autant que le Président n'a pas encore décidé de suivre les recommandations du Secrétaire à la défense. La commission des forces armées du Congrès, qui semble assez divisée sur le sujet (par exemple entre le sénateur Webb – de Virginie – et le sénateur McCain) a demandé au Pentagone une étude plus précise des motivations et des modalités de la réorganisation ainsi que des retombées financières de cette fermeture⁵³⁴. Si cette fermeture est effective, le *Joint Staff* devrait reprendre les activités de gestion des forces de déploiement, domaine pour lequel la duplication des activités semble faire l'objet d'un consensus. Il est vraisemblable également que sa division J7 JFDID reprenne la gestion des activités CD&E de même que celle du *Joint Warfighting Center* ou de l'organisation qui lui succéderait. La suppression de JFCOM ne signifiera donc probablement pas la fermeture de l'ensemble des centres de Norfolk / Suffolk relevant actuellement du commandement. Il est également possible que les MNE soient prises en compte par Act. L'une des questions posées par la probable disparition du JFCOM est, au demeurant, celle de la distanciation du lien entre le CD&E américain et celui de l'Otan, caractérisé durant cette décennie par un transfert permanent entre JFCOM et Act, tant en matière d'idées que de personnes.

L'élargissement du corpus conceptuel sous l'ère Rumsfeld a entraîné l'implication des autres divisions du *Joint Staff* (pour les concepts « fonctionnels ») ainsi que des autres commandements opérationnels au sein d'un vaste réseau de CD&E dont JFCOM assure la coordination. Ainsi, l'USSOCOM qui, rappelons-le, est un commandement hybride ayant des responsabilités de commandement fonctionnel et des

⁵³⁴. U.S. Senate Committee On Armed Services, *Hearings To Receive Testimony On The Department Of Defense Efficiencies Initiatives*, September 28, 2010

prérogatives de services pour l'entraînement et le financement des capacités des forces spéciales, a été chargé de prendre la tête de la conception de la lutte contre le terrorisme. Sa division SOKF (*Special Operations Knowledge and Future*), qui couvre les divisions J-7 et J-9 de l'état-major, a ainsi mené, conjointement avec le MCCDC, le développement du concept de guerre irrégulière. La plupart des autres commandements opérationnels intègrent la production de nouveaux concepts dans leur division J-8 ayant traditionnellement pour tâche l'expression des besoins capacitaires du commandement. Par exemple :

- ➔ le J-81 d'USPACOM a travaillé sur le concept de guerre anti-sous-marine ;
- ➔ le ECJ8-T Future Concepts d'USEUCOM a développé le concept de la « phase 0 », couvrant les activités de coopération de sécurité en temps de veille ;
- ➔ le J-82 d'USSTRATCOM a mené le CD&E dans le domaine de la frappe planétaire (*Global Strike*), des opérations d'information ou de l'ISR (*Intelligence, Surveillance & Reconnaissance*) etc⁵³⁵.

En outre, la *National Defense University* à Ft Mc Nair à Washington DC joue un rôle non négligeable dans la réflexion conceptuelle par l'entremise de ses centres de recherches (notamment le *Center for Technology and National Security Policy*, ou l'*Institute for National Strategic Studies*) et plus encore dans la diffusion des nouveaux concepts au plan interarmées, assurée par les collèges interarmées (*Joint Force Staff College*, *National War College*).

Enfin, au-delà de l'appareil militaire, l'*Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization (S/CRS)* mis sur pied en 2004 au sein du département d'État est rapidement devenu le principal pilier de la conception des activités interagences américaines sur les théâtres. Malgré les difficultés de cette petite structure à s'imposer au sein du DoS⁵³⁶, le rôle du S/CRS a été valorisé par ses relations avec JFCOM, lesquelles ont amené, à partir des années 2005-06, les militaires à accepter son processus de planification comme cadre structurant des opérations de stabilisation et de reconstruction. Plus récemment, dans une logique de

⁵³⁵. voir notamment les présentations de la *Combined Joint Concept Steering Group / Joint CD&E Conference*, 7-11 January 2008 sur le site du J7 Joint Force Development and Integration Division (JFDID), http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/conf_jcsg.htm

⁵³⁶. United States Department of State, Office of Inspector General, *Report of Inspection Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization*, May 2007

compétition institutionnelle, c'est USAID qui s'est repositionné comme partenaire privilégié de l'appareil militaire en matière de conception de la « *unified action* ».

Le cas britannique

Comparé à la jungle des institutions américaines, dédiées en totalité ou en partie au développement et à la diffusion conceptuelle et doctrinale, l'organisation britannique est bien entendu plus simple et réduite.

Son centre de gravité est le *Development Concepts and Doctrine Centre* (DCDC) basé à Shrivenham où il est co-localisé avec la *Defence Academy*. La mise en place d'un centre interarmées concentrant le développement conceptuel militaire britannique fut décidée par la *Strategic Defence Review* de 1997. Le *Joint Doctrine and Concepts Center* (JDCC), mis sur pied à partir de cette date, a été en avril 2006 réorganisé, renforcé et renommé DCDC. Ce centre a indubitablement représenté une source d'inspiration pour l'état-major des armées dans la mise sur pied de notre CICDE, durant les années 2004-2005.

D'emblée, le JDCC a considéré le concept comme une idée, une hypothèse quant à la façon d'opérer dans le futur⁵³⁷. Cette logique est analogue à l'approche américaine et se différencie de l'approche française qui ancre le concept dans le présent. Au demeurant, dès son inception, une partie du travail du JDCC fut de développer une vision de l'environnement stratégique et opérationnel futur. L'étude des *Global Strategic Trends* sur 30 ans qui commença en 2001 intègre ainsi, au-delà du domaine militaire, les aspects politiques, sociaux, économiques et technologiques. Les Britanniques ont rapidement établi une hiérarchie de concepts, laquelle comprend : Des « *analytical concepts* », autrement dit des concepts exploratoires, à long terme (15-20 ans) ;

- Des « *interim concepts* » ;
- Des « *applied concepts* », plus matures, précis, focalisés, endossés par le Mod, qui porte à un horizon de 10 ans⁵³⁸.

⁵³⁷. MILTON Tony Major General, "My Job: Director general Joint Doctrine and Concepts", *The RUSI Journal*, 145: 2, April 2000, pp. 15-19

⁵³⁸. "concepts", site du Development Concepts Doctrine Center

<http://www.mod.uk/DefenceInternet/MicroSite/DCDC/OurTeams/Concepts.htm>

Les chargés de développement de concepts travaillent de façon intégrée avec le *Development, Analysis & Research Team* chargé des expérimentations (dont les MNE), de la centralisation et de la synthèse du Retex.

La finalité de cette hiérarchie de concepts produits par le centre est d'orienter le développement capacitaire. Le DCDC inscrit au demeurant son travail dans le cadre capacitaire (*Defence Capability Framework*) couvrant l'ensemble des fonctions opérationnelles. La recherche d'une meilleure cohérence entre concepts et développement capacitaire a été semble-t-il la raison de la réorganisation de 2006 du JDCC en DCDC, lequel a notamment absorbé les personnels du *Director General Development and Doctrine* de l'Army mais aussi du *Directorate Force Development* du MoD⁵³⁹. Le processus de « *concept to capability* » dont le DCDC a la charge œuvre ainsi tout particulièrement au profit du *Deputy Chief of Defence Staff (Equipment Capability)* du MoD.

Le DCDC n'est cependant pas la seule entité interarmées à œuvrer dans le domaine des concepts et doctrines. Les organisations opérationnelles y contribuent également à l'occasion. Ainsi le *Permanent Joint Headquarters* (PJHQ) de Northwood a largement contribué à l'émergence de l'*Effects-Based Approach* britannique, notamment par le biais de la participation de ses officiers d'état-major aux expérimentations, notamment MNE.

Si le DCDC est maintenant la seule entité formellement responsable des concepts, les armées ont conservé leur capacité de développement doctrinal propre à leur domaine de lutte. Ainsi, l'Army dispose du *Land Warfare Center*, la Royal Navy du *Maritime Warfare Center*, la Royal Air Force de l'*Air Warfare Center*.

Enfin, la conception de la coordination civilo-militaire au profit des stratégies de stabilisation est l'œuvre de la *Post-Conflict Reconstruction Unit*, rebaptisée *Stabilisation Unit*, une organisation interministérielle rassemblant des personnels du Mod, du FCO et le DfID. L'unité travaille notamment en étroite liaison avec le DCDC dans ces domaines du concept, de la doctrine et du Retex.

⁵³⁹. « Joint Doctrine & Concepts Centre (JDCC) », site des National archives nationales, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/Organisation/AgenciesOrganisations/JDCC/>

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

ADKINS Dr Mark, HOLLOMAN Dr Kimberly & alii, *U.S. Navy's Fifth Fleet Task Force 50 in Operation Enduring Freedom*, Evidence Based Research, Inc & University of Arizona Center for Management of Information, March 2006.

ATKINSON Rick, *In the Company of Soldiers*, New York, Henry Holt, 2004.

AVANT Deborah, *Political Institutions and military change*, Ithaca, Cornell University Press, 1994.

BAUD Jacques, *La guerre asymétrique ou la défaite du vainqueur*, Editions du Rocher, 2003.

BEAUFRE André, *Stratégie de l'action*, A Colin, 1966.

BEAUFRE André, *L'enjeu du désordre*, Grasset, 1969.

BESSON Patrick (dir.), *Dedans, dehors. Les nouvelles frontières de l'organisation*, Paris, Vuibert, 1997.

BIDDLE Stephen & alii, *Iraq and the Future of Warfare: Implications for Army and Defense Policy*, -- Slides used in testimony before the House Committee on Armed Services, Strategic Studies Institute, US Army War College, 18 août 2003.

BINNENDIJK Hans, JOHNSON Stuart (Ed.), *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations*, Washington (D.C.), Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, November 2003.

BOUDON Raymond, BOURRICAUD François, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF, 1982.

BUILDER Carl H, *The Icarus Syndrome: the Role of Air Power Theory in the Evolution and Fate of the United States Air Force*, RAND Corp., New Brunswick, NJ : Transaction Publishers, 1994.

CAILLE Alain, *Splendeurs et misères des sciences sociales*, Paris, Droz, 1986.

CARRERE René (Commandant), *À la recherche d'une méthode – de la pensée à l'action*, Editions Berger-Levrault, 1948.

CHALIAND Gérard, *Les guerres irrégulières XX^e-XXI^e siècle*, Folio actuel, 2008.

CHINN David Gordon, *Improving CAISR between UK and US in Future Land Forces*, Defence Procurement Agency, 12th ICCRTS, June 2007.

COVEY Jock, DZIEDZIC Michael Dziejdzic, HAWLEY Len (ed), *The Quest for a Viable Peace*, Endowment of the United States Institute of Peace, 2005.

DAVIS Robert T., *Challenge of Adaptation - US Army in the aftermath of conflict 1953-2000*, The Long War Series Occasional Paper n°27, Combat Studies Institute Press, March 2008, p. 89.

DICKSON Paul, *The Electronic Battlefield*, Indiana University Press, 1976.

DOWNIE Richard D. (colonel)., *Learning from conflict – The U.S. military in Viêt-nam, El Salvador, and the drug war*, Westport, Praeger, 1998.

DUDLEY M. G. & alii, *Making the transition from analog to digital warfighting: Changes in unit behavior and knowledge*, (Research Report 1785), Alexandria, VA, U.S. Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences, september 2001, p. 28.

DURKHEIM Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion, 1997 (1894).

EASTON, David G. ; GUNNELL, John G. ; GRAZIANO, Luigi (dir.), *The development of political science: A comparative Survey*, Londres & New York, Routledge, 1991.

FARRELL Theo; TERRIFF, Terry, *The sources of military change. Culture, politics, technology*, Boulder, Lynne Rienner, 2002.

FONTENOT Gregory (Colonel, Ret), DEGEN E.J. (Lt-Col), TOHN David (Lt-Col), *On point, The US Army in Operation Iraqi Freedom*, First Naval Institute Press Edition, 2005.

GALIENI Joseph, *Les carnets de Galiéni, édités par son fils Gaëtan Galiéni*, Paris, Albin Michel, 1932.

GARSTKA John, STEIN Fred, ALBERTS David, *Network Centric Warfare: Developing and Leveraging Information Superiority*, Command and Control Research Program, 1999.

GARSTKA John, STEIN Fred (colonel), ALBERTS David, *Network Centric Warfare: Developing and Leveraging Information Superiority*, Command and Control Research Program, second Edition, 1999.

GONZALES Dan et alii, *Network-Centric Operations Case Study: Air-To-Air Combat With And Without Link 16*, National Defense Research Institute, Rand Corporation, 2005.

GONZALES Daniel, *Networked Forces in Stability Operations, 101st Airborne Division, 3/2 and 1/25 Stryker Brigades in Northern Iraq*, MG 593, Rand Corporation, 2007.

HALL Peter A., *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

HOOKER Gregory, *Shaping the Plan for Operation Iraqi Freedom, The Role of Intelligence Assessments*, Military Research Paper n°4, The Washington Institute for Near East Policy, 2005.

HUNTINGTON, Samuel, *The soldier and the state*, Harvard, Harvard University Press, 1967.

JAMOUS, Haroun, *Sociologie de la décision*, Paris, Editions du CNRS, 1969.

JOBERT, Bruno (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

JOHNSON Jay (Admiral), *Address at the U.S. Naval Institute Annapolis Seminar and 123d Annual Meeting*, Annapolis, MD, 23 April 1997, cité dans Vice Admiral Arthur K. Cebrowski, U.S. Navy, and John J. Garstka, « Network-Centric Warfare: Its Origin and Future », *Proceedings*, January 1998.

JONES Charles O., *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.

KAGAN Frederick W., *Finding the Target, The Transformation of American Military Policy*, NY, Encounter Books, 2006.

KATZENSTEIN Peter J., *The culture of national security. Norms and identity in world politics*, New York, Columbia University Press, 1996.

KIER, Elizabeth, *Imaging War – French and British military doctrine between the wars*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

KREPINEVICH Andrew F., *The Military-Technical Revolution: A Preliminary Assessment*, Prepared for the Office of Net Assessment, July 1992, publié par l'auteur au Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2002.

KWIERAGA David A (Major), *Joint Vision 2010 A Catalyst For Us Military Service Visions For The 21st Century*, Research Paper, Air Command and Staff College, March 1997, p. 12.

LACROIX, Bernard, « Le politiste et l'analyse des institutions : comment parler de la présidence de la République ? », dans Lacroix, B. ; Lagroye, J. (dir.), *Le président de la République : usages et genèse d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1992, pp. 13-77.

LASCOUMES, Pierre, « Rendre gouvernable : de la “traduction” au “transcodage”. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », dans Chevallier, J. (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp. 325-338.

LE GALES Patrick ; THATCHER Mark (dir.), *Les réseaux: débats sur les policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

LIBICKI Martin C. & JOHNSON Stuart E. (dir), *Dominant Battlespace Knowledge*, National Defense University, NDU Press Book, October 1995.

LINN Brian McAllister, *The Echo of Battle, The Army's Way of War*, Cambridge, Harvard University Press, 2007.

LYAUTEY Hubert (Maréchal), *Vers le Maroc, Lettres du Sud Oranais 1903-1906*, publication posthume, 1937.

MACGREGOR Douglas, PhD, USA (Colonel ret.), *Army Transformation: Implications for the Future*, Testifying before the House Armed Services Committee on July 15, 2004.

MAHNKEN Thomas G. & FITZSIMONDS James R., *Limits of Transformation: Officer Attitudes toward the Revolution in Military Affairs*, Naval War College, Newport Papers 17, 2003.

MASSARDIER, Gilles, *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003.

MAWBY David, Mcdougall Ian & BOEHMER Greg, *A Network-Centric Operations Case Study: US/UK Coalition Combat Operations during Operation Iraqi Freedom*, Evidence Based Research, Inc and PA Consulting Group for the Office of Force Transformation, 2 March 2005.

MCMASTER H. R., « On War, Lessons to be Learned », *Survival*, février 2008, p. 26.

MENGER Carl, *Untersuchungen über die Methode der Sozialwissenschaften und der Politischen Oekonomie insbesondere*, Leipzig, Dunker & Humblot, 1883.

MULLER Pierre, JOBERT Bruno, *L'État en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, PUF, 1987.

MULLER Pierre, *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'État, logique de marché*, Paris, L'Harmattan, 1989.

MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2009.

NAGL John A. (Lt-Col), *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Viêt-nam*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005.

OWENS William B. (Admiral) & OFFLEY Ed, *Lifting the Fog of War*, Farrar, Straus & Giroux, 2000.

PAPE Robert, *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*, Cornell Studies in Security Affairs, Ithaca and London: Cornell University Press, 1996.

PETERSEN Friis Arne, BINNENDIJK Hans, BARRY Charles et NIELSEN Peter Lehmann in AYBET Gulnur et MOORE Rebecca R. (ed), *Nato in Search of a Vision*, Georgetown University Press, Washington (DC) 2010.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda, « Historical Institutionalism in Contemporary Political Science », dans Katznelson, I. ; Milner, H.V. (dir.), *Political Science: State of the Discipline*, New York, W.W. Norton, 2002, pp. 693-721.

POSEN, Barry R., *The sources of the military doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*, Ithaca, Cornell University Press, 1984.

RAMEL Frédéric, « L'Union européenne et la sortie des conflits armés : des actions au service d'une culture stratégique », in Aligisakis Maximos (dir), *Europe et sortie des conflits*, 2005

RICKS Thomas E., *The Gamble*, London, Allen Lane, 2009.

ROSEN Stephen P., *Winning the next war: innovation and the modern military*, Ithaca, Cornell University Press, 1994.

SABATIER Paul A., *Theories of policy process*, Boulder, Westview Press, 1999.

SCHAAB Brooke B., DRESSEL J. Douglas, MOSES Franklin L., *Digital Skills Training for Net-Centric Operations*, ARI Special Report 58, January 4, 2004, p.21

SHERRY Michael, *The Rise of American Air Power: The Creation of Armageddon*, Yale University Press, 1989.

SULLIVAN Gordon R. (General) and DUBIK James M (Colonel), *War in the Information Age*, Strategic Studies Institute, 01 June 1994.

TOMES Robert R., *US Defense Strategy From Viêt-nam to Operation Iraqi Freedom*, Routledge, 2007

TRINQUIER Roger, *La guerre moderne*, Economica, 2008.

TRINQUIER Roger, *La guerre*, Albin Michel, 1980.

UCKO David H., *The New Counterinsurgency Era: Transforming the U.S. Military for Modern Wars*, Georgetown University Press, 2009.

VENNESSON, Pascal, *Les chevaliers de l'air. Aviation et conflits au XXI^e siècle*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

VILBOUX Nicole, *Les stratégies de puissance américaines*, Paris, Ellipses, 2002.

WRIGHT-MILLS, Charles, *The power elite*, Londres, Oxford University Press, 1956.

Monographies

ABBBBASZADEH Nima et al., *Provincial Reconstruction Teams: Lessons and Recommendations*, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, janvier 2008.

BARBER Rusty, PARKER Sam, *Evaluating Iraq's Provincial Reconstruction Teams While Drawdown Looms: A USIP Trip Report*, décembre 2008.

BARKLEY Craig A. (Major), *The Standing Joint Force Headquarters: A Planning Multiplier?*, Thesis, School of Advanced Military Studies, Command and General Staff College, 2006.

BARLOW Jason B. (Major), *Strategic Paralysis, an Airpower Theory for the Present*, Thesis presented to the faculty of the School of Advanced Airpower Studies, Maxwell AFB Alabama, May 1992.

BERGER Samuel R, SCOWCROFT Brent, NASH William N. (dir) *In the Wake of War: Improving U.S. Post-Conflict Capabilities, Report of an Independent Task Force*, Council on Foreign Relations, 2005.

BIDDLE Stephen & alii, *Iraq and the Future of Warfare: Implications for Army and Defense Policy*, -- Slides used in testimony before the House Committee on Armed Services, Strategic Studies Institute, US Army War College, 18 August 2003.

BOUCHAT Clarence J., *An Introduction to Theater Strategy and Regional Security*, Strategic Studies Institute, US Army War College, August 2007

DAVISON Ketti C. (Major), *Systemic Operational Design (SOD): Gaining and Maintaining the Cognitive Initiative*, School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, mai 2006.

DELACRUZ Victor J. (Major), *Systemic Operational Design, Enhancing the Joint Operation Planning Process*, School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College, 20 May 2007.

DOBBINS James, POOLE Michele A., LONG Austin, RUNKLE Benjamin, *After the War – Nation-Building from FDR to George W. Bush*, Santa Monica, Rand Corporation, 2008.

DURAND (de) Etienne, IRONDELLE, Bastien, *Stratégie aérienne comparée : France, Etats-Unis, Royaume-Uni*, Les documents du C2SD, 2006.

GALULA David, *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*, Santa Monica, Rand, 2005.

GARFIELD Andrew, *Succeeding in Phase IV: British Perspectives on the U.S. Effort to Stabilize and Reconstruct Iraq*, Washington (D.C.), Foreign Policy Research Institute, September 2006.

GEHLER, Christopher P. (Lt Col.), *Agile leaders, agile institutions: Educating adaptive and innovative leaders for today and tomorrow*, Strategic Studies Institute, 2005.

GLESSON Dennis J., LINDE Gwen (Colonel), *New Perspectives on Effects-Based Operations*, Annotated Briefing, Institute for Defense Analysis, June 2001.

GODSAVE Hannah, *The Provincial Reconstruction Team (PRT) model of post-conflict intervention: progress in Afghanistan and future prospects*. MA Dissertation, Conflict, security and development program, London, Kings College.

GOOCH John (dir.), *The origin of contemporary doctrine*, Strategic and Combat Studies Institute, 1997.

GRAY Colin S., *Irregular Enemies and the Essence Of Strategy: Can the American Way of War Adapt?*, Carlisle Barracks, Strategic Studies Institute, US Army War College, March 2006.

HEGINBOTHAM Eric, *The British and American armies in World War II: Explaining variations in organizational learning patterns*, DACS Working Paper, février 1996.

HOFFMAN Frank G., *Changing Tires On The Fly: The Marines And Postconflict Stability Ops*, Washington (D.C.), Foreign Policy Research Institute, September 2006.

JOHNSON Dana J., NIBLACK Preston, WINNEFIELD James A., *A League of Airmen, US Air Power in the Gulf*, Project AIR FORCE, Santa Monica, RAND Corporation, 1994.

LANE Randall C. (Colonel), *Effects-Based Planning: Time to Think Anew and Act Anew*, Strategy Research Project, Army War College, 2008.

LONG Austin, *On "Other War": Lessons from Five Decades of RAND Counterinsurgency Research*, Santa Monica, Rand, 2006.

NAGL John A., *Institutionalizing Adaptation*, Center for a New American Security, June 2007.

Office of the Under Secretary of Defense For Acquisition, Technology, and Logistics, *Defense Science Board Task Force on Discriminate Use of Force*, July 2003.

PASQUARETTE Jim (Colonel), *Effects Based Operations in Iraq – A Case for Army Acceptance*, Strategy Research Project, Army War College, 2008.

PERITO Robert M., *Provincial Reconstruction Teams in Iraq*, United States Institute of Peace Special Report 185, mars 2007.

PERITO Robert M., *The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan*, United States Institute of Peace Special Report 152, octobre 2005.

PETRAEUS David H., *Lessons of the Iraq War and its Aftermath*, *Special Policy Forum Report*, Policywatch, n° 855, Washington Institute for Near East Policy, April 9, 2004.

RINTAKOSKI Kristiina et AUTTI Mikko (ed), *Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*, based on Comprehensive Approach Seminar 17 June 2008 Helsinki, Crisis Management Initiative.

SANDOZ John F., *Red Teaming: A Means to Military Transformation*, Institute for Defense Analysis, January 2001.

Security Planning and Transformation after Iraqi Freedom, Report of the 34th IFPA-Fletcher Conference on National Security Strategy and Policy, 2003.

SERAFINO Nina M., *Peacekeeping and Related Stability Operations: Issues of U.S. Military Involvement*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, October 2005.

SMITH Edward A. Jr., *Effects-Based Operations: Applying Network-centric Warfare in Peace, Crisis, and War*, Department of Defense Command and Control Research Program, 2002.

SMITH-WINDSOR Brooke, *Hasten Slowly Nato's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations*, Nato Defence College, n°38, July 2008.

STAPLETON Barbara J., "The Provincial Reconstruction Team Plan in Afghanistan, A New Direction?", présenté au Symposium *State Reconstruction and International Engagement in Afghanistan* organisé par le Centre for Development Research, Bonn University (ZEF) et le Crisis States Programme, Development Research Centre, London School of Economics (LSE)
Bonn, May 30th - June 1st, 2003.

STAPLETON Barbara J., *A British Agencies Afghanistan Group Briefing Paper on the Development of Joint Regional Teams in Afghanistan*, January 2003.

STEPPUTAT Finn, *Synthesis Report: Civil-Military Relations in International Operations, A Danish Perspective*, Danish Institute for International Studies Report, 16, avril 2009.

STEPPUTAT Finn, *Integrated National Approached to International Operations, the Cases of Denmark, UK and the Netherlands*, Danish Institute for International Studies Report 14, 2009.

Documents institutionnels

États-Unis

ASPIN Les, Secretary of Defense, *Report on the Bottom-Up Review*, 1993.

CARTER Ahston B., *Future Combat Systems (FCS) Brigade Combat Team (BCT) Acquisition Decision Memorandum*, 23 June 2009, www.federalnewsradio.com/docs/062309FCS.pdf

Déclaration du Sommet de Bucarest publiée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Bucarest le 3 avril 2008 ; <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049f.html>

Department of Defense Instruction 3000.05, *Stability Operations*, US Department of Defense, September 16, 2009.

Directive politique globale, entérinée par les chefs d'État et de gouvernement de l'Otan, Riga, le 29 novembre 2006, <http://www.nato.int/docu/basicxt/b061129f.htm>

Department of Defense, directive 3000.05. *Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations*, US Department of Defense, 28 November 2005.

Department of Defense directive 3000.07, *Irregular Warfare*, Washington (D.C.), US Department of Defense, December 1, 2008.

GARSTKA John, Office of Force Transformation, *Network Centric Operations Conceptual Framework, Version 1*, November 2003, p. 5.

GIAMBASTIANI E. P. , Commander US Joint Forces Command, *Joint Concept Development and Experimentation Campaign Plan*, FY 2004-11, 15 December 2003.

MULLEN Adm, *CNO Guidance 2006, Meeting the Challenge of A New Era*.

Office of Force Transformation, *Implementation of Network-Centric Warfare*, 5 January 2005.

U.S. Atlantic Command, *Joint Experimentation Campaign Plan 2000*, 30 September 1999.

U.S. Department of Defense, *Network-Centric Warfare, Report to Congress*, 27 July 2001.

U.S. Joint Forces Command, *Joint Experimentation Campaign Plan 2001*, 28 December 2000.

Concepts, doctrines, publications pré-doctrinales

Chairman of the Joint chiefs of Staff Instruction, *Joint Capabilities Integration and Development System*, CJCSI 3170.01D, 12 mars 2004.

Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 1-02, DOD Dictionary of Military and Associated Terms*, 12 avril 2001, amendée jusqu'en avril 2010.

Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 3-0, Joint Operations*, 17 September 2006.

Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 3-24, Counterinsurgency Operations*, 5 octobre 2009.

Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 3-57, Civil-Military Operations*, 9 juillet 2008.

Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 5-0, Joint Operation Planning*, 26 December 2006.

DEPTULA David A. (Lt-Colonel), *Firing for Effect: Change in the Nature of Warfare*, Aerospace Education Foundation, 1995.

Headquarters, Department of the Air Force, *Air Force Manual 1-1, Basic Aerospace Doctrine of the United States Air Force*, Volume I, March 92.

Marine Corps Combat Development Command, *Tentative Manual for Countering Irregular Threats*, US Marine Corps, June 2006.

MCCRABB Dr. Buster Marris, *Concept of Operations for Effects-Based Operations*, Air Force Research Laboratory, 2000.

U.S. Joint Force Command *Irregular Warfare Joint Operating Concept*, Final draft, v 1.0, February 2007.

U.S. Joint Force Command *Irregular Warfare Special Study*, Joint Warfighting Center, US JFCOM, August 2006.

U.S. Joint Force Command Joint Warfighting Center, Joint Concept Development and Experimentation Directorate, Standing Joint Force Headquarters, *Commander's Handbook for an Effects-Based Approach to Joint Operations*, 24 February 2006.

U.S. Joint Force Command Joint Warfighting Center, Joint Doctrine Series, Pamphlet 4, *Doctrinal Implications of Operational net Assessment*, 24 February 2004,

U.S. Joint Force Command Joint Warfighting Center, Joint Doctrine Series, Pamphlet 7, *Operational Implications of Effects-Based Operations*, 17 November 2004.

U.S. Joint Force Command, *Irregular Warfare Joint Operating Concept*, v. 1.0, September 2007.

U.S. Joint Force Command, *Irregular Warfare: Countering Irregular Threats, Joint Operating Concept*, Version 2.0, May 2010.

U.S. Joint Force Command, J9 Concepts Department, *Concept Framework for Effects-Based Operations*, White Paper, 2001.

U.S. Joint Force Command, Joint Warfighting Center, *Joint Doctrine Series Pamphlet 7, Operational Implications of Effects-Based Operations*, 17 November 2004.

U.S. Joint Forces Command, *Military Support to Stabilization, Security, Transition, and Reconstruction Operations, Joint Operating Concept*, V 2.0, Final Draft, August 2006.

U.S. Joint Forces Command, *Standing Joint Force Headquarters Standing Operating Procedures & Tactics, Techniques, and Procedures*, Draft, 25 July 2003.

U.S. Joint Forces Command, *US Government Draft Planning Framework for Reconstruction, Stabilization, and Conflict Transformation*, J7 Pamphlet, Version 1.0, December 2005.

U.S. Air Force Doctrine Center, AFDD 2-3, *Irregular Warfare*, US Air Force, 2007.

U.S. Air Force Doctrine Center, *Air Force Doctrine Document 2, Operations and Organization*, 3 April 2007.

U.S. Air Force Doctrine Center, *Air Force Doctrine Document-1, Air Force Basic Doctrine*, September 1997.

U.S. Air Force Doctrine Center, *Air Force Doctrine Document-1, Air Force Basic Doctrine*, 17 November 2003.

U.S. Army Training and Doctrine Command, Field Manual (FM) 3-07, *Stability and Support Operations*, Headquarters, Department of the Army, 2003.

U.S. Army Training and Doctrine Command, FM 3-07, *Stability Operations*, Headquarters, Department of the Army, 2008.

U.S. Army Training and Doctrine Command, FM 3-24.2, *Tactics in Counterinsurgency*, Headquarters, Department of the Army, April 2009.

U.S. Army Training and Doctrine Command, FM 3-24/ MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency, Headquarters*, Department of the Army/US Marine Corps, December 2006.

U.S. Army Training and Doctrine Command, Pamphlet 525-3-0, *The Army Capstone Concept: Operational Adaptability—Operating Under Conditions of Uncertainty and Complexity in an Era of Persistent Conflict*, 2016-2028, 26 December 2009.

U.S. Army Training and Doctrine Command, Pamphlet p525-5-500 *Commander's Appreciation and Campaign Design*, 28 janvier 2008.

U.S. Army Training and Doctrine Command, Pamphlet TP 525-3-2, *The United States Army Concept for Tactical Maneuver, 2015-2024*, 2 October 2006.

U.S. Marine Corps Strategic Vision Group, *Marine Corps Vision & Strategy 2025*, June 2008.

Briefings, rapports divers

Defense Science Board Task Force, *Institutionalizing Stability Operations within DoD*, Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics Washington (DC), US Department of Defense, September 2005.

Defense Science Board, *Transition to and from Hostilities*, 2004 Summer Study, Washington (DC), Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, December 2004.

DELGADO Denis, TSCMIS Branch USPACOM/J56, *Enhancing Theater Security Cooperation*, présentation non datée (probablement 2008).

DEPTULA David A. Brigadier General, *Effect-Based Operations: Change in the Nature of Warfare*, Defense and Air Power Series, Aerospace Education Foundation, 2001.

Effects-Based Thinking, *EBT introduction, Training Nuggets*, présentation de la F&FR Training Branch, Commander, Navy Installations Command (CNIC), 2006.

Enduring Freedom Combat Assessment Team, *Information Management Issues Emerging From USMC Experience in Operation IRAQI FREEDOM*, Briefing to MORS 28 October 2003.

GATES Robert M., Secretary of Defense, *Defense Budget Recommendation Statement*, April 06, 2009.

MATOS Jorge Colonel, Deputy Director for Security Cooperation, SCJ5-SC, Headquarters U.S. Southern Command, *Command Update Briefing for the NGB Annual SPP Workshop*, 7 September 2006.

PERITO Robert M., «The US Experience with Provincial Reconstruction Teams in Iraq and Afghanistan », Testimony before the House Armed Services Committee, Subcommittee on Oversight and Investigations, 17 octobre 2007.

Report to Congress on the Implementation of DoD directive 3000.05 Military Support for Stability, Security, Transition and Reconstruction (SSTR) Operations, US DoD, April 1, 2007.

TADIER Brig. C. W. , BLAGBROUGH Col. M. D. , RUSSELL Lt-Col T. W UK D Strat Plans / JDCC, Generic Strategic Campaign Planning, Présentation au premier atelier de l'expérimentation Strategic Context, 2 février 2005.

U.S. Army/Marine Corps Counterinsurgency Center, *Irregular Warfare – Counterinsurgency Challenges and Perspectives*, Dwight D. Eisenhower National Security Series, Washington (D.C.), Fort Leavenworth, KS, October 2006.

U.S. Army Chief of Staff, *Knowledge and Speed, The Annual Report on the Army After Next Project to the Chief of Staff of the Army*, July 1997.

U.S. Army Training and Doctrine Command, *Battle Labs... Maintaining the Edge*, May 1994.

U.S. Joint Forces Command, *Multinational Experiment 3 Final Report*, April 2004.

U.S. Senate Committee On Armed Services, *Hearing To Receive Testimony On The Department Of Defense Efficiencies Initiatives*, September 28, 2010.

Royaume-Uni

Assistant Chief of the Defence Staff (Development, Concepts and Doctrine), *Joint Doctrine Publication 5-00 Campaign Planning*, December 2008.

Assistant Chief of the Defence Staff (Development, Concepts and Doctrine), *Joint Doctrine Publication 3-00 Campaign Execution*, October 2009.

British Army Field Manual, Volume 1, Part 10: *Countering Insurgency*, October 2009.

Defence Science and Technology Laboratory, *NEC Outline Concept*, Part 1, Issue 2-0, 2 May 2003.

Development Concepts and Doctrine Center, *UK Military Effects-Based Approach, CTF 150 Design Brief*, 22 September 2006.

DGD&D, *Army Field Manual, Volume V: Operations Other than War, Counterinsurgency Operations*, Part II, 1995.

DGD&D, British Army, *Operations in Iraq: an analysis from the land perspective*, Army Code 71816, 2003.

Director General Doctrine and Development, British Army, *The Future Land Operational Concept*, April 2004.

House of Commons Defence Committee Seventh Report of Session 2009-10, *The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace*, 18 March 2010.

Joint Doctrine and Concepts Centre, *Joint Discussion Note 4/05: The Comprehensive Approach*, janvier 2006.

Joint Warfare Publication 3-50, *The Military Contribution to Peace Support Operations*, 2nd edition dated June 2004.

Secretary of State for Defence, *The Strategic Defence Review: A New Chapter*, July 2002.

UK Ministry of defence, *Network Enabled Capability*, JSP 777 ed.1, 01/05.

Otan

Comprehensive Political Guidance, Endorsed by Nato Heads of State and Government on 29 November 2006.

Concept Stratégique de l'Otan, 1999.

Isaf Provincial Reconstruction Team (PRT) Handbook, 4th Edition, March 2009.

MCM-0052-2006, *MC Position on an Effects Based Approach to Operations*, 6 June 2006.

Nato AJP-3.4.4, *Allied Joint Doctrine for Counterinsurgency (Coin)*, 2010.

Nato BI-Strategic Pre-Doctrinal Handbook, *Effects-Based Approach to Operations*, 4 December 2007.

Nato School, *Isaf PRT Course, Course Proposal and Justification*, Annex A to ACT DIR 75-6, February 2007.

Otan 2020 : Une sécurité assurée, un engagement dynamique, analyse et recommandations du groupe d'experts pour un nouveau concept stratégique de l'Otan, 17 mai 2010.

France

BENTEGEAT Henri (général d'armée) et PERRIN DE BRICHAMBAU Marc, *Stratégie de défense de la France*, Note n°299/DEF/Ema/ESMG & n°1660/DEF/DAS/DIR, 2 avril 2003.

Centre de Doctrine et d'Emploi des Forces, *Doctrine d'emploi des forces terrestres en stabilisation*, Paris, Ministère de la Défense, N°744/DEF/CDEF/DEO/BENG du 23 novembre 2006.

Centre de Doctrine et d'Emploi des Forces, *Doctrine de contre rébellion*, Paris, armée de terre, janvier 2009.

Centre de Doctrine et d'Emploi des Forces, *Gagner la guerre, conduire la paix, les forces terrestres dans les conflits aujourd'hui et demain*, Paris, armée de terre, janvier 2007.

CICDE, PIA 00.151, *Concept de Contribution des Forces Armées à la Stabilisation*, Paris, État-major des Armées, février 2010.

Le Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité nationale, juin 2008.

SUARD (Capitaine de vaisseau), ZBIENEN (Colonel), *Éléments pour une réflexion doctrinale sur l'approche globale*, Centre interarmées de concepts doctrines et expérimentations, N°209 DEF/CICDE/SEC-CENT/NP du 13 novembre 2009.

SUARD (Capitaine de vaisseau), *Réflexion doctrinale sur l'approche globale*, Centre interarmées de concepts doctrines et expérimentations, N°100 DEF/CICDE/SEC-CENT/NP du 11 mai 2010.

Périodiques

ALDERSON Alexander (Colonel), « Revising the British *Army's* Counter-Insurgency Doctrine », *The RUSI Journal*, Vol. 152, n° 4, August 2007, pp. 6-11.

BACEVICH Andrew J., « The Petraeus Doctrine », *The Atlantic*, October 2008.

BAKER Jay, « Tal Afar 2005: Laying the Counterinsurgency Groundwork », *The Army*, June 2009.

BAUMAN Andrea, « Constructive Friction or Petty Turf Wars? Organisational Resistance to the Integration of Defence, Diplomacy and Development », European Security and Defence Forum, Chatam House, November 2009.

BERGERON Henri, SUREL Yves, VALLUY Jérôme, « L'Advocacy *Coalition* Framework - Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, premier trimestre 1998, pp. 195-223.

BROOKS David, « Leading With Two Minds », *The New York Times*, May 6, 2010.

BURTON Brian, NAGL John, « Learning as We Go: The US *Army* Adapts to Counterinsurgency in Iraq, July 2004–December 2006 », *Small Wars and Insurgencies*, Vol. 19, n°3, September 2008, pp. 303-327.

CALLON Michel, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 1986, pp. 169-208.

CASTELLI Christopher J., « Mattis Sparks Vigorous Debate On Future Of Effects-Based Ops », *Inside the Pentagon*, August 28, 2008.

CHIARELLI Peter (Major-General), MICHAELIS Peter (Maj.), « Winning the Peace: The Requirements for Full-Spectrum Operations », *Military Review*, Vol. 85, July-August 2005, pp. 4-17.

COHEN Michael D.; MARCH James G.; OLSEN Johan P., « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, mars 1972, pp. 1-25.

DADDOW Oliver, « Facing the Future: History in the Writing of British Military Doctrine », *Defence Studies*, 2002, pp. 157-164.

DIXON Paul, « British Counter-Insurgency from Malaya to Iraq », *Journal of Strategic Studies*, Vol. 32, n°3, June 2009, pp. 353-381.

DONNELLY Thomas, « The “Cousins” Counterinsurgency Wars », *The RUSI Journal*, Vol. 154, n° 3, June 2009, pp. 4-9.

DUNLAP Charles J., « Making Revolutionary Change: Airpower in Coin Today », *Parameters*, Vol. 38, n°2, Summer 2008, pp. 52-66.

ELLSWORTH James, « Letter to the Editor », *Joint Forces Quarterly*, n°42, 3rd Quarter 2006, p. 6.

ERONEN Oskari, « PRT Models in Afghanistan, Approaches to Civil-Military Integration », *CMC Crisis Management Studies*, volume 1, numéro 5/2008

FARELL Theo Dr, « The Dynamics of British Military Transformation », *International Affairs*, The Royal Institute of International Affairs, Volume 84, Number 4, July 2008 , pp. 777-807.

FARRELL Theo Dr, GORDON Stuart, « Coin Machine », *The RUSI Journal*, Vol. 154, n° 3, June 2009, pp. 18-25.

GENTILE Gian P. (Colonel), « Let's Build an *Army* to Win All Wars », *Joint Force Quarterly*, n°52, 1st Quarter 2009, pp. 27-33.

GOLDMAN Emily O., « Organizations, Ambiguity and Strategic Adjustment », *Journal of Strategic Studies*, juin 1997, pp. 41-74.

GRISSOM Adam, « The Future of Military Innovation Studies », *Journal of Strategic Studies*, octobre 2006, pp. 905-934.

HAAS Peter M., « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 1992, pp. 1-35.

HUMBERT Marc (Lieutenant-colonel), « Que reste-t-il de la transformation ? », *Doctrine*, n°14, janvier 2008

IRONDELLE Bastien, « Démocratie, relations civilo-militaires et efficacité militaire », *Revue internationale de politique comparée*, 2008, pp. 117-131.

KORSKI Daniel, « British Civil-Military Integration », *The RUSI Journal*, 154:

KUEHL Dale (Lt-Col.), « Testing Galula in America: The People Are the Key », *Military Review*, March-April 2009, pp. 72-79.

LINDEMANN Thomas, « Faire la guerre mais laquelle ? Les institutions militaires des Etats-Unis entre identités bureaucratiques et préférences stratégiques », *Revue française de sciences politiques*, octobre 2003, pp. 675-706.

MANCUSO Mario, « Irregular warfare roadmap », *Special Operations Technology*, Vol. 4, n°7, October 10, 2006.

MARCH James G. ; OLSEN, Johan P., « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, 1984, pp. 734-749.

MARLOWE Ann, « The Picture Awaits: The Birth of Modern Counterinsurgency », *World Affairs*, Summer 2009.

MATTIS James N. (General), « USJFCOM Commander's Guidance for Effects-Based Operations » *Joint Forces Quarterly*, Issue 51, 4th quarter 2008, pp. 105-108.

McMASTER H. R., « The Human Element: When Gadgetry Becomes Strategy », *World Affairs*, Winter 2009.

McNERNEY Michael, « Stabilization and Reconstruction in Afghanistan: are PRTs a Model or a Muddle? », *Parameters*, Winter 2005.

MILTON Tony (Major-General), “My Job: Director general Joint Doctrine and Concepts”, *The RUSI Journal*, 145: 2, April 2000, pp. 15-19.

PACKER George, « The Lesson of Tal Afar », *The New Yorker*, April 10, 2006.

PERRY William J. , “Desert Storm And Deterrence”, *Foreign Affairs*, Fall 1991, pp. 66-82.

PETERSON Susan, WENK Christopher, « Domestic Institutional Change and Foreign Policy: A Comparative Study of U.S. Intervention in Guatemala and Nicaragua », *Security Studies*, automne 2001, pp. 53-76.

PIERSON Paul, « Path dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, juin 2000, pp. 251-267.

POITAU –alias STEPHANE-, Capitaine, *La guérilla en montagne*, Cahiers des Troupes de Montagne mars/avril 1952.

ROWLETT Rick, USJFCOM JWFC Doctrine and Education Support Team, « An Effects-Based Approach to Joint Operations—Where Are We Now? » *A Common Perspective*, n° 13-2, October 2005, pp 8-12.

S.a., « Military must adjust to a future of hybrid warfare, Smith says », *Inside the Navy*, Vol. 20, n° 42, 22 October 2007.

SAPOLSKY Harvey M., « On the Theory of Military Innovation », *Breakthroughs*, été 2000, pp. 35-39.

SAVEREUX Paul, « La directive politique globale : un abécédaire », *La Revue de l'Otan*, printemps 2007.

SCHADLOW Nadia, « War and the Art of Governance », *Parameters*, Vol. 33, n°3, Autumn 2003, pp. 85-94.

SEPP Kalev I., « Best Practices in Counterinsurgency », *Military Review*, n°3, May-June 2005, pp. 8-12.

SHIN David W. (Colonel), « Narrowing the Gap: DoD and Stability Operations », *Military Review*, n°2, March-April 2009, pp. 23-32.

STRACHAN Hew, « British Counter-Insurgency from Malaya to Iraq », *The RUSI Journal*, December 2007, Vol. 152, n°6, pp. 8-11.

TERRIF Terry, « Innovate or Die: Organizational Culture and the Origins of Maneuver Warfare in the United States Marines Corps », *Defense Studies*, juin 2006, pp. 215-247.

TERRIF Terry, « Warriors and Innovators: Military Change and Organizational Culture in the US Marine Corps », *Journal of Strategic Studies*, juin 2006, pp. 475-503.

VEGO Milan N., « Effects-Based Operations: A Critique », *Joint Forces Quarterly*, n°41, 2nd Quarter 2006, pp. 51-57.

WARDEN John A. III (Lt.Col) « The Enemy as a System » in *Airpower Journal*, Spring 1995 – traduit de l'américain par le comité de réflexion et d'études stratégiques aérospatiales de l'Association des anciens élèves de l'Ecole de l'Air, Stratégique, avril 1996, pp. 7-29.

WINES (Lt-Gen), « The XVIIIth Airborne Corps in Irak », in *Military Review*, September-October 2006, pp. 42-44.

YINGLING Paul (Lt. Col.), « A Failure in Generalship », *Armed Forces Journal*, May 2007.

Pages internet

“Concepts”, site du Development Concepts Doctrine Center, <http://www.mod.uk/DefenceInternet/MicroSite/DCDC/OurTeams/Concepts.htm>

“Van Riper’s E-Mail to Pace, Hagee, and Schoomaker Regarding JCIDS”, *Inside the Navy*, 23 janvier 2006, p.5, accessible sur le http://defense.iwpnewsstand.com/show.asp?docid=dplus2006_0226 (site payant).

« Joint Doctrine & Concepts Centre (JDCC) », site des archives nationales, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.m>

od.uk/DefenceInternet/AboutDefence/Organisation/AgenciesOrganisations/JDCC/

« PRT Literature Review », Center for Complex Operations:
<http://ccoportal.org>

ACKERMAN Spencer, « The Colonels and the Matrix », *The Washington Independent*,
March 3, 2008.
<http://washingtonindependent.com/2007/the-colonels-and-the-matrix>

Approche globale : état des lieux d'un outil conceptuel en construction ;
Table ronde de l'IHEDN le 6 mai 2010,
http://www.ihedn.fr/userfiles/file/debats_fond/approche-globale/Approche_globale-actes_table_ronde_06mai2010.pdf

Discours de G. W. Bush à Citadel du 23 septembre 1999,
http://www.citadel.edu/pao/addresses/pres_bush.html

Dossier de l'Otan : Une approche globale ;
<http://www.nato.int/issues/comprehensive-approach/index-f.html>

Effects-Based Operations, Bibliography Branch, Muir S. Fairchild
Research Information Center, Maxwell AFB, AL, 2008,
<http://www.au.af.mil/au/aul/bibs/ebo.htm>

GRANT Greg, « Irregular War Shift Accelerating in QDR », *DoD Buzz*,
March 18, 2009. <http://www.dodbuzz.com/2009/03/18/irregular-war-shift-accelerating-in-qdr/>

Interview with CINCPACFLT, Admiral Archie Clemins, in *Undersea Warfare*
19 April 1999, www.navy.mil/navydata/cno/n87/usw/issue_4/interview.html

Le rôle de l'Otan en Afghanistan, site de l'Otan, mis à jour le 18 mai 2010.
Accessible à : http://www.nato.int/cps/fr/natolive/topics_8189.htm

MERCHET Jean-Dominique, Blog « Secret Défense », article du 11
février 2009, accessible à : <http://secretdefense.blogs.liberation.fr/defense/2009/02/petraeus-ltat-m.html>

Nato Joint Analysis & Lessons Learned Center, site consulté le 25 mai 2010, accessible à : <http://www.jallc.nato.int/>

Portail du *Multinational Interoperability Council* : <http://jcs.dtic.mil/j3/mic/>

RAZ Guy, « *Army Focus on Counterinsurgency Debated Within* », *NPR's Morning Edition*, May 6, 2008.
<http://www.npr.org/templates/transcript/transcript.php?storyId=90200038>

RICKS Tom, « A Brave Lieutenant Colonel Speaks Out: Why Most of our Generals Are Dinosaurs », Blog *The Best Defense*, 22 January 2009.
http://ricks.foreignpolicy.com/posts/2009/01/22/a_brave_colonel_speaks_out_why_most_of_our_generals_are_dinosaurs

Site du “Center for Application of Design”, Booz Allen Hamilton,
<http://www.operationaldesign.com/default.html>

Site du Joint Staff/J7 Joint Force Development and Integration Division (JFDID), <http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/index.html>

U.S. Department of Defense, Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), “Sec. Gates Announces Efficiencies Initiatives”, No. 706-10, August 09, 2010,
<http://www.defense.gov/Releases/Release.aspx?ReleaseID=13782>